Matthias Peter

Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983

Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte

Herausgegeben vom Institut für Zeitgeschichte

Band 105

Matthias Peter

Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983

Die Umkehrung der Diplomatie

DE GRUYTER
OLDENBOURG

ISBN 978-3-486-70504-1
E-ISBN (PDF) 978-3-11-034547-6
E-ISBN (EPUB) 978-3-11-039664-5
ISSN 0481-3545

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.

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data
A CIP catalog record for this book has been applied for at the Library of Congress.

© 2015 Walter de Gruyter GmbH Berlin/München/Boston
Titelbild: Ernst Heidemann (Deutsche Außenpolitik 1990/91. Auf dem Weg zu einer Europäischen Friedensordnung. Eine Dokumentation. Herausgegeben vom Auswärtigen Amt, München 1991, S. 18).
Druck und Bindung: Hubert & Co. GmbH & Co. KG, Göttingen
♾ Gedruckt auf säurefreiem Papier
Printed in Germany

www.degruyter.com

Inhalt

Danksagung XI

Einleitung 1
1. Das Thema 1
2. Forschungsstand, Methodik, Fragestellung 4
3. Periodisierung 16
4. Quellen 18
5. Begriffe und Zitierweise 19

Prolog: 9. Mai 1975: Die KSZE und das Gedenken an den Zweiten Weltkrieg 21

I. Die Rahmenbedingungen des KSZE-Prozesses 25
1. Akteure und Handlungsebenen I 25
1.1. Bundeskanzleramt 25
1.2. Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) 29
1.3. Der Bundestag und seine Ausschüsse 32
1.4. Wissenschaft, Öffentlichkeit und Medien, Nichtregierungsorganisationen und Zivilgesellschaft 38
2. Akteure und Handlungsebenen II: Das Auswärtige Amt 47
3. Der bi- und multilaterale Abstimmungsprozess 54
3.1. NATO 55
3.2. Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) 56
3.3. Europarat 59
3.4. Bonner Vierergruppe 61
3.5. Bilaterale Konsultationen 63

II. Zweierlei Junktim: Von der Europäischen Sicherheitskonferenz zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (1954/55–1975) 67
1. Deutsche Frage und Rüstungskontrolle: Bonn und die Europäische Sicherheitskonferenz (1954/55–1972) 67
1.1. Wiedervereinigung vor Entspannung 67
1.2. Entspannung vor Wiedervereinigung 74
1.3. Von der Defensive in die Offensive: Der Westen übernimmt die Initiative 77
2. Die KSZE als Konferenz 1972 bis 1975 88
2.1. Die Multilateralen Vorgespräche (1972/73) 88
2.2. Die Konferenzphase in Helsinki und Genf (1973–1975) 92
2.2.1. Korb I: Prinzipienerklärung und militärische Aspekte der Sicherheit 95

2.2.2. Korb II: Wirtschaftliche Zusammenarbeit 98
2.2.3. Korb III: Humanitäre Maßnahmen 99
2.2.4. Korb IV: Konferenzfolgen 101
2.2.5. Die Einigung in Genf und die Gipfelkonferenz in Helsinki 102
2.3. Innenpolitische Widerstände 113
2.4. Die Schlussakte und ihre Bewertung 116
3. Zusammenfassung 119

III. Die Schlussakte implementieren: Von Helsinki nach Belgrad (1975–1977) 121
1. Was heißt Implementierung der Schlussakte? 123
2. Korb I: Interpretation der Schlussakte und „Monitoring" der Ostblockstaaten 128
2.1. Zur Interpretation der Schlussakte 128
2.2. Das „Monitoring" 136
3. Korb I: Die Vertrauensbildenden Maßnahmen 138
4. Korb II: Wandel durch Handel? 151
4.1. Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit 153
4.2. Konferenzvorschläge Breschnews 160
5. Korb III 169
5.1. Familienzusammenführung 171
5.1.1. Ausreisen im Rahmen der Familienzusammenführung 171
5.1.2. Behandlung von Petitionen auf dem Belgrader Nachfolgetreffen 178
5.2. Kulturaustausch und Informationsfreiheit 182
5.3. „Radio Free Europe" und „Radio Liberty" 189
6. Zusammenfassung 198

IV. Im Zeichen der Menschenrechte: Das Belgrader KSZE-Folgetreffen (1977/78) 203
1. Bonn und die Menschenrechtsfrage 206
1.1. Die Menschenrechtspolitik der Bundesrepublik in der KSZE 206
1.1.1. Die Bundesrepublik und die Menschenrechte 206
1.1.2. Die Menschenrechtsdokumentation der CDU/CSU 211
1.2. Dissidenz in Osteuropa 1976/77 216
1.2.1. Die Entstehung von Bürgerrechtsbewegungen nach dem Helsinki-Gipfel und der Beginn ihrer Verfolgung 216
1.2.2. Bundesregierung, CDU/CSU und die sowjetischen Dissidenten im Frühjahr 1977 220
1.2.3. Die Abstimmung im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) 223

1.3. Carters Menschenrechtspolitik ... 225
1.3.1. Transatlantische Verstimmungen: Bonn und Carters Menschenrechtspolitik ... 225
1.3.2. Die Londoner Gipfeltreffen im Mai 1977: Leitlinien für das Belgrader Folgetreffen? ... 232
2. Strategien für Belgrad ... 238
2.1. Bonn und die sowjetische Offensive für mehr „militärische Entspannung“ ... 238
2.2. Das Bundeskanzleramt schaltet sich ein: Die KSZE-Mission Egon Bahrs in Moskau ... 241
2.3. Die Vorbereitungen des Auswärtigen Amts im multilateralen Rahmen ... 246
2.4. Die Abstimmung in der NATO über die Vertrauensbildenden Maßnahmen ... 254
2.5. Die Einbeziehung von West-Berlin und die Behandlung deutschlandpolitischer Probleme ... 257
3. Das Vorbereitungstreffen ... 260
4. Das Haupttreffen ... 271
4.1. Die Delegation der Bundesrepublik und die Frage der Betreuung von Bundestagsabgeordneten ... 272
4.2. Implementierungsdiskussion: Der Streit um die Menschenrechte ... 275
4.3. Weiterführende Maßnahmen ... 280
4.3.1. Humanitäre Maßnahmen ... 280
4.3.2. Vertrauensbildende Maßnahmen ... 287
4.3.3. Wirtschaftliche Zusammenarbeit ... 292
4.3.4. Mittelmeerfragen ... 295
4.4. Das Ringen um ein Schlussdokument ... 298
4.4.1. Die Diskussion bis zur Weihnachtspause ... 298
4.4.2. Die Wiederaufnahme der Gespräche im Januar 1978 ... 302
5. Zusammenfassung ... 314

V. Der Primat der Sicherheit: Die KSZE zwischen Menschenrechten und Rüstungskontrolle (1978–1980) ... 319
1. Nach dem Belgrader Folgetreffen: Bonn und die Moskauer Dissidentenprozesse ... 320
2. Wachsende Spannungen zwischen West und Ost: NATO-Nachrüstung und Rüstungskontrolle ... 327
3. Die Absicherung des KSZE-Prozesses: MBFR und der Vorschlag für eine Europäische Abrüstungskonferenz ... 330
3.1. Die MBFR-Initiative der Bundesrepublik und die Wiederbelebung der „Begleitenden Maßnahmen“ ... 330

3.2. Der französische Vorschlag für eine Konferenz über Abrüstung in Europa 342
3.3. KAE und MBFR als Instrumente der Abschirmung des Doppelbeschlusses 349
4. „Technokratisches Zwischenspiel“: Die Expertentreffen 355
4.1. Das Vorbereitungstreffen zum Wissenschaftlichen Forum in Bonn (20. 6. bis 28. 7. 1978) 356
4.2. Friedliche Streitschlichtung in Montreux (31. 10. bis 11. 12. 1978) 363
4.3. Mittelmeerfragen in Valletta (13. 2. bis 26. 3. 1979) 371
4.4. Eine „Übung für Madrid“: Das Wissenschaftliche Forum in Hamburg (18. 2. bis 3. 3. 1980) 378
5. Zusammenfassung 386

VI. Das zweite KSZE-Folgetreffen in Madrid (1980–1983) 389
1. KSZE, Afghanistan und die Zukunft der Entspannungspolitik 389
2. Die Bundesrepublik, die KSZE und die Krise in Polen 1980/81 . . . 401
3. Vorbereitungen für das Nachfolgetreffen in Madrid 415
3.1. Regierungschefs oder Außenminister? Die Frage der Konferenzebene 415
3.2. Die Vorbereitung auf bi- und multilateraler Ebene 423
4. Das Vorbereitungstreffen 435
5. Das Nachfolgetreffen 445
5.1. Die erste Phase (11. 11. 1980 bis 28. 7. 1981) 445
5.1.1. Die Bonner Delegation und der Einfluss der Nicht-regierungsorganisationen 445
5.1.2. Die Implementierungskritik (11. 11. bis 19. 12. 1980) 448
5.1.3. Die Sachdebatte (27. 1. bis 27. 7. 1981) 455
5.1.4. Rettungsversuche in der Sommerpause 465
5.2. Die zweite Phase (27. 10. bis 18. 12. 1981) und die Ausrufung des Kriegsrechts in Polen 469
5.3. Die dritte Phase (9. 2. bis 12. 3. 1982): Die Polen-Debatte . . . 488
5.4. Die vierte Phase (9. 11. 1982 bis 9. 9. 1983) 492
5.4.1. Die „Wende“: Der Regierungswechsel in der Bundesrepublik und die Kontinuität deutscher Außenpolitik 492
5.4.2. Neue Forderungen des Westens (9. 11. bis 16. 12. 1982) 494
5.4.3. Der „letzte Versuch“: Die Vermittlungsinitiative der N+N vom 15. März 1983 499
5.4.4. Das „Endspiel“ in Madrid (19. 4. bis 15. 7. 1983) 504
5.4.5. Die „Malta-Monate“ 521
5.4.6. Das Außenministertreffen im Schatten des Abschusses von Flug KAL 007 524
5.4.7. Die Bundesrepublik zieht Bilanz 528

6. Zusammenfassung 530

Schluss: Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess (1975–1983) 533

Tabellen 545
Quellen- und Literaturverzeichnis 563
Personenregister 587

Danksagung

Die vorliegende Arbeit ist Teil des umfassenden Kooperationsprojekts „Der KSZE-Prozess. Multilaterale Konferenzdiplomatie und ihre Folgen“, welches das Institut für Zeitgeschichte München-Berlin (IfZ) zusammen mit dem Lehrstuhl für Zeitgeschichte an der Universität Paris IV und dem Lehrstuhl für Osteuropäische Geschichte an der Friedrich-Alexander-Universität Nürnberg-Erlangen durchführte. Zugleich ist sie Ausfluss meiner langjährigen Tätigkeit als Mitarbeiter der Edition der Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), die das IfZ in wissenschaftlicher Unabhängigkeit im Auftrag des Auswärtigen Amts herausgibt. Dass dieses Buch in der vorliegenden Form erscheinen kann, verdanke ich zahlreichen Kolleginnen und Kollegen.

Zu Dank verpflichtet bin ich vor allem dem langjährigen Direktor des IfZ, Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Horst Möller, der mir das Vertrauen schenkte, an dem Projekt mitzuarbeiten, und mich hierzu vorübergehend von anderen dienstlichen Pflichten entband. Der ehemalige Stellvertretende Direktor, Herr Prof. Dr. Udo Wengst, hat die Entstehung des KSZE-Projekts entscheidend gefördert und war sein unverzichtbarer Begleiter. Als stets anregend und motivierend empfand ich die zahlreichen Workshops, in denen die Projektmitarbeiter ihre Ergebnisse vorstellten und gemeinsam mit den Genannten sowie mit Prof. Dr. Helmut Altrichter, Prof. Dr. Georges-Henri Soutou und Prof. Dr. Hermann Wentker diskutierten. Hierfür sei allen Beteiligten nachdrücklich gedankt.

Die Studie wäre nicht möglich gewesen ohne die Unterstützung der benutzten Archive. An erster Stelle danke ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Politischen Archivs des Auswärtigen Amts, dessen Bestände ich umfassend auswerten konnte. Sein ehemaliger Leiter, Vortragender Legationsrat I. Klasse Dr. Ludwig Biewer, und sein Stellvertreter, Vortragender Legationsrat Dr. Johannes Freiherr von Boeselager, halfen durch die Bereitstellung von Akten. Für die Erlaubnis, neben seinem Depositum im Archiv der Friedrich-Ebert-Stiftung sein Privatarchiv in Hamburg benutzen zu dürfen, danke ich Herrn Bundeskanzler a. D. Helmut Schmidt. Dank gebührt auch Frau Heike Lemke vom Privatarchiv Helmut Schmidt sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesarchivs Koblenz, die meine Aufmerksamkeit auf wichtige Bestände lenkten.

Als Diplomatiehistoriker konnte ich von der Erfahrung einer Reihe ehemaliger Akteure profitieren. Besonders danken möchte ich Herrn Bundesminister a. D. Hans-Dietrich Genscher, der sich Zeit nahm, mit mir ausführlich über den KSZE-Prozess und dessen Bedeutung für die bundesdeutsche Außenpolitik zu sprechen. Darüber hinaus stellten sich Staatssekretär a. D. Dr. Klaus Blech, Staatssekretär a. D. Dr. Hans-Otto Bräutigam, Botschafter a. D. Dr. Josef Holik und Botschafter a. D. Dr. Günter Joetze für Interviews zur Verfügung und gewährten mir wertvolle Einblicke in die Welt der Diplomaten.

Nicht vergessen möchte ich meine Kolleginnen und Kollegen der Abteilung des IfZ im Auswärtigen Amt, die mir mit Tipps und Hinweisen halfen. Ihre Arbeit

unterstreicht nachdrücklich, wie unverzichtbar das Aktenstudium für den Historiker nach wie vor ist. Besonders danken möchte ich meiner Kollegin Dr. Mechthild Lindemann, die Teile des Manuskripts kritisch durchsah.

Vom Manuskript zur Drucklegung ist es noch einmal ein weiter Weg, auf dem mich zahlreiche Personen mit Rat und Tat unterstützten. Dem Wissenschaftlichen Beirat des IfZ sei für die Aufnahme in die Reihe „Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte“ gedankt, den Gutachtern für die Durchsicht der Arbeit und wertvolle Hinweise zur Überarbeitung des Manuskripts. PD Dr. Magnus Brechtken begleitete die Drucklegung mit Geduld und Umsicht. Am Ende las Dr. Katja Klee das Manuskript noch einmal gründlich Korrektur. Gabriele Jaroschka vom Verlag De Gruyter Oldenbourg besetzte wie immer zuverlässig die Schaltstelle zwischen Autor und Verlag. Ihnen allen sei für ihre Mühe herzlich gedankt.

Abschließend gebührt ein besonderer Dank meiner Frau Anja. Sie hat meine häufigen Abwesenheiten und schließlich die Doppelbelastung der Arbeit am Manuskript und der Editionsarbeit mit Verständnis begleitet. Ihr sei das Buch gewidmet.

Berlin, Oktober 2014 Matthias Peter

Einleitung

1. Das Thema

Als die Bundesrepublik im November 2009 den Fall der Mauer zwanzig Jahre zuvor mit großem Aufwand feierte, fiel dem aufmerksamen Beobachter auf, dass im Gedenken an die Vorgänge ein Ereignis keine Rolle spielte: die Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki am 1. August 1975. Zeitzeugen wie Hans Otto Bräutigam, von 1974 bis 1977 stellvertretender Leiter und von 1982 bis 1988 Leiter der Bonner Ständigen Vertretung in Ost-Berlin, bestätigen, dass sie in vielen Veranstaltungen zum Jahrestag des Mauerfalls zwar detailliert zu den damaligen Ereignissen, aber nie zum KSZE-Prozess gefragt wurden.[1] Gewiss, das Bild jubelnder Menschen auf der Berliner Mauer besitzt eine größere Symbolkraft als die protokollarisch steife Unterzeichnung der Schlussakte in der finnischen Hauptstadt. Es verweist überdies auf die zentrale Rolle, welche die Menschen in den Staaten Ostmittel- und Osteuropas beim Zusammenbruch des Kommunismus spielten. Dennoch zeigt dieser Befund, dass „Helsinki" bislang keinen Platz im kollektiven Gedächtnis des „Neuen Europa" gefunden hat, wenngleich die Wissenschaft begonnen hat, den Ort der Schlusskonferenz auf die Karte europäischer „Erinnerungsorte" zu setzen.[2]

Dem entspricht es, dass die KSZE lange Zeit keinen besonders guten Ruf zu genießen schien. Von Beginn an waren zahlreiche Dissidenten wie Alexander Solschenizyn und Andrej Sacharow ausgesprochene Gegner der Konferenz, von der sie allein eine Stabilisierung des Kommunismus in der UdSSR und die Legitimierung der sowjetischen Hegemonie über Osteuropa erwarteten. Ihre Skepsis lag zum einen darin begründet, dass die Schlussakte nach ihrer Ansicht keine Instrumente zur Durchsetzung der Beschlüsse enthielt, und zum anderen in dem Misstrauen gegenüber den westlichen Regierungen, die in ihren Augen davor zurückscheuten, die Schlussakte gegen die östlichen Diktaturen offensiv in Stellung zu bringen. Eine kritische Öffentlichkeit im Westen wiederum maß das Ergebnis am immensen Aufwand, den Hunderte von Diplomaten aus 35 Ländern in einem fast dreijährigen Verhandlungsmarathon betrieben. „Never have so many struggled for so long over so little", so 1975 das vernichtende Urteil der „New York Times".[3] „Selten", fasste der Publizist Alois Rummel das dominierende zeitgenössische Urteil zusammen, „ist eine Konferenz dieses Ausmaßes von nahezu der gesamten

[1] Interview mit Hans Otto Bräutigam am 27. 11. 2009.

[2] Vgl. Dyson, European détente in historical perspective, S. 14. Zu Helsinki als Erinnerungsort der europäischen Geschichte vgl. Altrichter, Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

[3] The New York Times vom 21. 7. 1975, zitiert nach: Kissinger, Diplomacy, S. 760. Zur zeitgenössischen Rezeption der Schlussakte vgl. auch Guz/Weseloh, Der Kongreß von Helsinki, S. 7–11; Romano, From Détente in Europe to European Détente, S. 32–37; Snyder, „Jerry, Don't Go".

freien Presse mit so viel Wenn und Aber, mit solcher Skepsis, mit soviel Vorbehalt und solch entschiedener Voreingenommenheit, mit so deutlichen Unter- und Zwischentönen, mit so viel Häme kommentiert worden wie diese Konferenz von Helsinki."[4]

Dieser Sicht entspricht die Kritik, welche die Entspannungspolitik insgesamt erfuhr. Namentlich der Beitrag der KSZE, so etwa Timothy Garton Ash, sei nichts weiter als ein nachträglich konstruierter „Helsinki-Mythos".[5] Er sparte auch nicht mit Kritik an dem Bemühen Bonns um einen Ausgleich mit dem Osten. Denn, so Garton Ash, die sozialdemokratische Ost- und Entspannungspolitik habe sich ab Ende der 1970er Jahre in einen „Fetisch" verwandelt und sei vom außenpolitischen Gestaltungsmittel zum reinen Zweck mutiert.[6] Die gemeinhin als enttäuschend empfundene Entwicklung des KSZE-Prozesses nach dem Helsinki-Gipfel, dem „Scheitelpunkt der Entspannungspolitik"[7], erscheint so zugleich als Ausweis einer gescheiterten westlichen, insbesondere deutschen Entspannungs- und Ostpolitik.[8]

Am anderen Ende des Meinungsspektrums findet sich Hans-Dietrich Genscher. Am 10. und 11. Oktober 1977 reiste der Bundesaußenminister zu Gesprächen nach Tokio. Wie bei diesen Gelegenheiten üblich, wurde in einer Tour d'horizon ein breites Spektrum weltpolitischer Themen behandelt. Dabei zeichnete Genscher gegenüber seinem japanischen Kollegen Iichiro Hatoyama ein optimistisches Bild der Lage in Europa. Er verwies auf die Überwindung der Diktaturen in Griechenland, Spanien und Portugal. Als wichtigste Triebkraft der politischen Zusammenarbeit in Europa stellte er aber die Détente und die KSZE heraus. Das Schlussdokument von Helsinki, so der Außenminister, sei ein „internationaler Vertrag neuen Typs". Zwar sei die Initiative zu dieser Konferenz seinerzeit von der Sowjetunion ausgegangen; doch habe der Kreml seine ursprünglichen Ziele – die USA aus Europa hinauszudrängen, die Anerkennung seines Besitzstands zu erreichen und ein Mitspracherecht über die Entwicklung in den westeuropäischen Staaten zu bekommen – nicht erreicht. Vielmehr, so Genscher, sei es zu einer „Umkehrung der Diplomatie" gekommen: Die „Verantwortung der USA in und für Europa" sei gestärkt worden und habe neben dem Vier-Mächte-Status und dem NATO-Bündnis mit der KSZE eine weitere Säule erhalten; die sowjetische Hegemonie in Ostmittel- und Osteuropa sei durch die KSZE nicht bestätigt worden; und schließlich sei die humanitäre Frage zum zentralen Thema avanciert: „Was früher eine innere Angelegenheit der Länder war, ist heute internationalisiert worden und [hat] eine neue Qualität und Diskussionsebene gefunden."[9]

[4] Guz/Weseloh, Der Kongreß von Helsinki, S. 7 (Vorwort von Alois Rummel).

[5] Vgl. den Beitrag von Timothy Garton Ash, in: From Solidarność to Freedom, S. 27f. Zur Kritik an der Entspannungspolitik vgl. auch Cox, Who won the Cold War in Europe?, S. 15.

[6] Garton Ash, Im Namen Europas, S. 271.

[7] Lappenküper, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 103.

[8] Vgl. Link, Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt, S. 432.

[9] Drahtbericht Nr. 1000 des Botschafters Diehl, Tokio, vom 13. 10. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, II, Dok. 281, S. 1367f. Ähnlich beurteilte auch Albert W. Sherer, Jr., US-Delegationsleiter während der Genfer KSZE-Phase 1974/75 und stellvertretender Delegationsleiter des KSZE-Folgetreffens in Belgrad, die Wirkung der KSZE. Vgl. Sherer, Goldberg's Variations, S. 155.

In diesem Sinn äußerte sich Genscher im Laufe des Jahres 1977 mehrfach. Gegenüber dem amerikanischen Außenminister Vance stellte er fest, dass die KSZE „vermutlich der erste Fall" sei, „in dem ein sowjetischer Plan in sein Gegenteil verkehrt worden sei".[10] Der schwedischen Außenministerin Söder erklärte er: „Was die KSZE angeht, so bin ich von Tag zu Tag mehr überzeugt, daß es richtig war, daß der Westen sich auf Helsinki eingelassen hat. In der Bundesrepublik Deutschland war diese Politik besonders umstritten. Es hat sich aber herausgestellt, daß ein wegen der östlichen Strategie nicht ungefährliches Unternehmen sich durch geschickte westliche Strategie ins Gegenteil verkehrt hat."[11] Auch Carters Sicherheitsberater, Zbigniew Brzezinski (einem dezidierten Gegner des KSZE-Prozesses), verdeutlichte der Bundesaußenminister, „daß, wenn es überhaupt einen Schulfall einer Umkehrung einer sowjetischen Idee gäbe, Helsinki ein solcher sei".[12] Und im Auswärtigen Ausschuss des Bundestags bezeichnete er die KSZE als den „klassischen Fall" der konzeptionellen Umwandlung einer diplomatischen Initiative: „Wenn einmal eine Geschichte darüber geschrieben wird, wann es dem Westen gelungen ist, eine sowjetische Initiative nahezu in ihr Gegenteil zu verkehren, muß man Helsinki erwähnen."[13] Weitere Beispiele ließen sich auch aus jüngerer Zeit anführen.[14]

Diese Erfahrungen seiner aktiven Zeit ließen Genscher später zu dem Urteil kommen, dass der KSZE-Prozess die Voraussetzungen für die „friedlichen Freiheits-Demonstrationen" im Osten geschaffen habe, „die dann zur Überwindung der Teilung Europas" geführt, ja zur „Öffnung des Tors zur Einheit Deutschlands" beigetragen hätten.[15]

[10] Drahterlass Nr. 85 des Ministerialdirektors van Well an Ministerialdirektor Kinkel, z. Z. Tel Aviv, vom 16. 3. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 62, S. 326.

[11] Gespräch vom 15. 4. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 90, S. 474.

[12] Gespräch vom 13. 7. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 188, S. 966.

[13] Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 7. Sitzung am 4. 5. 1977, S. 115. Von einem „Schulfall" der Diplomatie sprach Genscher auch in der Ausschusssitzung am 23. 11. 1977; vgl. ebd., 18. Sitzung, S. 424.

[14] Am 29. April 2002 führte Genscher in Mainz aus: „Deutschland hatte von Anfang an zur Voraussetzung seiner Teilnahme an der Konferenz die Teilnahme der USA und Kanadas gemacht. Damit wurde die Absicht Moskaus vereitelt, mit dieser Konferenz zusätzlich zur Befestigung des Status quo in Europa, auch eine Trennung Europas von […] Amerika einzuleiten. Von gleichem Gewicht war die Umkehrung des Verhandlungsziels der Sowjetunion. Aus dem Ziel der Befestigung des Status quo wurde die Öffnung für die deutsche Vereinigung und die europäische Integration, aber auch die Öffnung der sozialistischen Gesellschaften. Mit dem Konzept der KSZE wurde die westliche Strategie der Sicherheit des Westens durch ausreichende Verteidigung und der Zusammenarbeit und der Einführung westlicher Wertvorstellungen sowie wirtschaftlicher Möglichkeiten in das West-Ost-Verhältnis verwirklicht. In der Geschichte der Diplomatie ist diese Umkehrung der Konferenzabsicht des Initiators, in diesem Fall also der Sowjetunion, ohne Beispiel." Hans-Dietrich Genscher, Der lange europäische Weg zur deutschen Einheit. 1. Vorlesung im Rahmen der Johannes-Gutenberg-Stiftungsprofessur der Universität Mainz am 29. April 2002 in Mainz, S. 14. URL: <http://www.genscher.de/html/rede_14.pdf>.

[15] Genscher, Das Tor zur Einheit, S. 11; ders., Auf dem Wege, S. 15. Vgl. auch ders., Erinnerungen, Kapitel 8.

Ungeachtet der Problematik dieser im Rückblick gezogenen Kontinuitätslinie hatte der Bonner Außenminister ein Paradox beschrieben, das kennzeichnend für den KSZE-Prozess war. Tatsächlich war es den westlichen Teilnehmerländern mit der Schlussakte gelungen, eine aus den fünfziger und sechziger Jahren stammende östliche Konferenzidee zu einem dynamischen Konzept „umzudrehen". Die vorliegende Arbeit widmet sich den Antriebskräften und dem Verlauf dieser „Umkehrung der Diplomatie". Sie konzentriert sich dabei im Besonderen auf die Rolle, welche die Bundesrepublik bei diesem Vorgang spielte sowie auf die Bedeutung, welche die KSZE für die bundesdeutsche Außen- und Sicherheitspolitik spielte.

2. Forschungsstand, Methodik, Fragestellung

Die Diplomatie als Gegenstand historischer Analyse ist wieder im Aufwind. Sie muss trotz des tief greifenden Wandels, den sie in Form und Funktion seit ihrer Hochphase im 19. Jahrhundert durchlaufen hat, immer noch als „wirkungsmächtiges, klassisches Instrument der Außenpolitik"[16] angesehen werden. Konferenzen und Verhandlungen können als zwar nicht alleinige, aber zentrale Instrumente zur Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen das legitime Forschungsinteresse des Zeithistorikers beanspruchen.[17] Neuere Forschungen rücken die Bedeutung der Diplomatie in den internationalen Beziehungen sowie die sozialen und kulturellen Dimensionen der Profession ins Zentrum des Interesses. Sie bestätigen die zentrale Rolle der Diplomaten für die Entwicklung des modernen Staates. Dies gilt erst recht für den modernen Auswärtigen Dienst und seine Aufgabe, die Beziehungen zwischen Ländern zu pflegen „through the promotion of friendly ties, the negotiation of agreements, lobbying, clarifying intentions and promoting trade, as well as propagandising, political reporting and providing policy advice to [its] government".[18]

Diese Studie ist in mehrfacher Hinsicht konstruktivistischen Fragestellungen verpflichtet. Erstens knüpft sie an die Forschung zum Kalten Krieg an, die in Absetzung zur (neo)realistischen Analyse „weiche" Determinanten, insbesondere Ideen, Normen und Werte, kommunikatives Handeln sowie intersubjektive Kon-

[16] Wilhelm, Diplomatie, S. 337.

[17] Vgl. Küsters, Der Integrationsfriede, S. 22–24. „Staaten waren und sind in der Tat die entscheidenden Akteure des KSZE-Prozesses", schreibt auch Wilfried von Bredow. Vgl. von Bredow, Der KSZE-Prozess, S. 120.

[18] Hopkins/Kelly/Young (Hrsg.), The Washington Embassy, S. 1. Vgl. dazu ferner Reinhard, Geschichte der Staatsgewalt, S. 370–387; Black, A History of Diplomacy; Thiessen/Windler (Hrsg.), Akteure und Außenbeziehungen; Mösslang/Riotte (Hrsg.), The Diplomat's World; Young, Twentieth Century Diplomacy; Davis Cross, The European Diplomatic Corps. Für neuere Arbeiten, die den Einfluss der Diplomaten untersuchen, vgl. Weisbrode, The Atlantic Century; Steller, Diplomatie von Angesicht zu Angesicht. Zur Rolle der Kultur in den internationalen Beziehungen und speziell der Diplomatie vgl. Lehmkuhl, Diplomatiegeschichte als internationale Kulturgeschichte.

zepte, insbesondere die Bildung von *Vertrauen* zwischen den Akteuren betont.[19] Die Arbeit schließt zweitens an jüngere Arbeiten an, welche die Diplomaten als eigene Akteursgruppe in den Fokus nehmen, als eine homogene „epistemic community", die eigene sozio-kulturelle Prägungen aufweist und deren Handlungen eigenen Verhaltensnormen folgen. Diplomatie ist aus dieser Sicht mehr als nur die „Außenpolitik" von Staaten, sie ist ein kontinuierlicher „Prozess von Verhandlungen und Unterredungen", der von dafür ausgebildeten Profis gesteuert wird.[20] Da das „Ver-handeln" die wichtigste zwischenstaatliche Aktionsform darstellt, bedient sich die Geschichtswissenschaft schließlich mehr und mehr auch kulturhistorischer Ansätze und philosophischer Theorien des kommunikativen Handelns, die für eigene Fragestellungen nutzbar gemacht werden. Dieser Methodenpluralismus resultierte in einer Neubewertung etwa der Staatenwelt des 19. Jahrhunderts[21] und ist darüber hinaus auch für die jüngere Zeitgeschichte reklamiert worden.[22]

Die vorliegende Studie geht davon aus, dass Diplomaten, einschließlich der Außenminister, an zentraler Stelle im KSZE-Prozess agierten und diesen steuerten. Sie nimmt deshalb in Anknüpfung an die beschriebenen Methoden eine akteurszentrierte Perspektive ein und widmet sich schwerpunktmäßig dem Handeln dieser Regierungsvertreter. Im Zentrum stehen der Entscheidungsprozess, die konzeptionelle Arbeit und das operative Handeln des in der Bundesrepublik für die Außenpolitik zuständigen Ressorts: des Auswärtigen Amts. Damit soll der Beitrag anderer Akteursgruppen keineswegs geschmälert werden. Tatsächlich war die Außenpolitik im 20. Jahrhundert immer weniger ausschließlich das Metier staatlicher Akteure, sondern dem wachsenden Einfluss etwa von Menschen- und Bürgerrechtsbewegungen, politischen und wirtschaftlichen Interessengruppen sowie internationalen Organisationen ausgesetzt. Die Regierungen des demokratischen Westens reagierten darauf mit der Ausbildung einer „Public Diplomacy"[23], um die Wahrnehmung ihrer zwischenstaatlichen Handlungen in den Medien und der Zivilgesellschaft aktiv zu beeinflussen.[24]

[19] Vgl. Larson, Anatomy of Mistrust; Forsberg, Power, Interests and Trust. Vgl. ferner Peter, Vertrauen als Ressource der Diplomatie.

[20] Davis Cross, The European Diplomatic Corps, S. 1–5, 22–31 (Zitate S. 1, 3). Vgl. ferner Thomas, The Helsinki-Effect, S. 13–20; Schulz, Normen und Praxis, S. 4–20; Steller, Diplomatie von Angesicht zu Angesicht, S. 9–18. Für eine Analyse des Netzwerks von Diplomaten des Auswärtigen Amts vgl. Koenig/Schneider, Diplomaten zwischen Sozialisation und Kalkulation. Für eine wichtige ältere Studie vgl. Haftendorn, Verflechtung und Interdependenz.

[21] Vgl. vor allem Pyta (Hrsg.), Das europäische Mächtekonzert; Schulz, Normen und Praxis; ders., Internationale Politik und Friedenskultur; Steller, Diplomatie von Angesicht zu Angesicht.

[22] Vgl. Niedhart, Entspannung in Europa, S. 34–37; ders., Frieden als Norm und Erfahrung; ders., Deeskalation durch Kommunikation; Schattenberg, Diplomatie als interkulturelle Kommunikation. Vgl. dazu aus politikwissenschaftlicher Sicht Risse, „Let's Argue!"; Kreis (Hrsg.), Diplomatie mit Gefühl.

[23] Vgl. Berridge, Diplomacy, S. 17f.

[24] Rausch, Artikel „Diplomatie", S. 129.

Diese Befunde treffen in besonderem Maß auf den KSZE-Prozess zu. Wie gezeigt werden soll, ist gerade er ein Modellfall für den wachsenden Einfluss substaatlicher Akteure auf das Verhältnis zwischen West und Ost. Sie werden im Kapitel I über die Handlungsträger entsprechend gewürdigt, und die Wechselwirkung mit den staatlichen Akteuren findet auch im Darstellungsteil Berücksichtigung. Dennoch konzentriert sich die Studie auf das Bonner Außenministerium als wichtigsten Mitspieler seitens der Bundesrepublik. Sie trägt damit dem Grundcharakter der KSZE als Staatenkonferenz Rechnung, die das Ziel hatte, zwischenstaatliche Konflikte durch die Festlegung von Handlungsnormen und kooperativen Maßnahmen zu entschärfen, kurz: staatliche Machtausübung regional einzuhegen. Die Vertreter der Signatarstaaten der Helsinki-Akte gestalteten allererst den Rahmen, innerhalb dessen später nichtstaatliche Akteure agierten, deren Wirken wiederum die Diplomatie beeinflusste.[25]

Der Entwicklung hin zu einer modernen Politikgeschichte entspricht auch ein Wandel im Verständnis der Wirkungsweise des Kalten Kriegs. Neuere Untersuchungen belegen, dass der Ost-West-Konflikt zu keinem Zeitpunkt ausschließlich konfrontativen Charakter trug, sondern immer auch Elemente der Deeskalation und Konfliktsteuerung enthielt. Für die historische Analyse kommt es daher weniger auf das zeitliche Nacheinander von Konfrontation und Entspannung an als darauf, „ost-westliche Beziehungsmuster“[26] herauszuarbeiten. Die Phasen der Spannung enthielten gleichzeitig immer auch Elemente der Deeskalation, so wie umgekehrt die Détente von einer ungebremsten militärischen Aufrüstung begleitet war.[27] Der Ost-West-Konflikt umfasste gleichzeitig vielfältige, sowohl konfrontative als auch kooperative Strategien. Konfrontation *und* Kooperation prägten gleichermaßen den Konflikt, wenngleich mit jeweils unterschiedlichen Anteilen.[28] Dies bedeutet auch, dass die Détente nicht nur eine Konfliktvermeidungs-, sondern zugleich eine offensive sicherheitspolitische Strategie war, die beide Lager dazu nutzten, Vorteile im Systemkonflikt zu erringen und Eigeninteressen durchzusetzen.[29] Sie war weniger Illusionspolitik als ein Instrument des Konfliktaustrags, welches die Handlungsoptionen erweiterte und flexibilisierte, ohne den

[25] Den Charakter der KSZE als eines diplomatiegeschichtlichen Vorgangs, der im wesentlichen von Experten der beteiligten Außenämter vorangetrieben wurde, betonen auch Hakkarainen, A State of Peace in Europa, und Spohr Readman, National Interests and the Power of „Language“, S. 1082.

[26] Niedhart, Der Ost-West-Konflikt, S. 577.

[27] Ebd., S. 589. Vgl. etwa exemplarisch Loth, Helsinki; Niedhart, Entspannung in Europa; aus politikwissenschaftlicher Sicht Larson, Anatomy of Mistrust. Klaus Hildebrand spricht zur Kennzeichnung der siebziger Jahre zu Recht als vom „Kalten Krieg als Détente“. Vgl. Hildebrand, Der Kalte Krieg als Détente, S. 111.

[28] Vgl. Loth, The Cold War, S. 20, 23. Das zeitliche Nebeneinander von Spannung und Deeskalation belegen auch die Sammelbände Loth (Hrsg.), Europe, Cold War and Coexistence 1953–1965; ders./Soutou (Hrsg.), The Making of Détente. Im Sinne von Loth könnte man Konfrontation und Entspannung auch als zwei unterschiedliche „Aggregatzustände“ des Ost-West-Konflikts bezeichnen. Vgl. Loth, Langer Friede oder Fünfzigjähriger Krieg?, S. 77 f.

[29] Vgl. Dyson, European détente in historical perspective, S. 38 f.

Grundkonflikt aufzulösen.[30] Die Koexistenz der westlichen Demokratien mit den östlichen Diktaturen, so stellte Willy Brandt schon 1962 fest, zielte nicht auf die Festschreibung des Status quo, sondern war „ein Wettkampf […], den der Kommunismus verliert".[31] Erst die Zusammenschau von Konfrontation und (antagonistischer) Kooperation[32] sowie deren sorgfältige, auf die unterschiedlichen Phasen des Kalten Kriegs bezogene Gewichtung durch den Historiker vermögen den Gesamtkonflikt als zugleich statischen *und* dynamischen, auf Stabilisierung *und* Transformation zielenden Prozess zu beschreiben.[33] Der KSZE-Prozess darf deshalb nicht als „Appeasement" missverstanden werden; er ist vielmehr Teil eines umfassenden politisch-militärischen Strategiewechsels des Westens im Konflikt mit den Staaten des Warschauer Pakts.

Vor diesem Hintergrund kann die vorliegende Studie an die mittlerweile zahlreichen Untersuchungen zur Bonner Außen- und Sicherheitspolitik der sechziger Jahre anknüpfen. Bereits in den achtziger Jahren wurden aktengestützte und materialgesättigte Gesamtdarstellungen vorgelegt, die weiterhin als grundlegend gelten können.[34] Neuere Studien erschließen die außenpolitischen Entscheidungen sowohl über die Biographien Gerhard Schröders und Kurt Georg Kiesingers, als auch über Einzeldarstellungen zu Schröders Außenpolitik und zur Großen Koalition.[35] Dabei wird deutlich, wie stark insbesondere die Zeit der Großen Koalition 1966 bis 1969 als ostpolitische Inkubationsphase gesehen werden muss, wenngleich die Suche der Christdemokraten nach neuen Wegen, den Stillstand in der Ost- und Deutschlandpolitik zu überwinden, mit dem von größerer Risikobereit-

[30] Vgl. Conze, Konfrontation und Détente, S. 272–274; Niedhart, Der Ost-West-Konflikt, S. 577. Für eine Gesamtdarstellung der Entspannungspolitik vgl. Loth, Helsinki, 1. August 1975; für eine ältere Darstellung vgl. Görtemaker, Die unheilige Allianz. Vgl. dazu auch die immer noch grundlegende Analyse bei Link, Der Ost-West-Konflikt, S. 168 f.

[31] Rede Brandt in Harvard, MA, am 2. 10. 1962, zit. nach: Schmidt, Die Wurzeln der Entspannung, S. 523.

[32] Zum Begriff der „antagonistischen Kooperation" als Merkmal der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen vgl. Link, Der Ost-West-Konflikt, S. 75–86, 168–179.

[33] Zum Doppelcharakter der Entspannungspolitik, bezogen auf die Bundesrepublik, vgl. ausführlich Niedhart, Entspannung in Europa, S. 24–42. Der Terminus „Kalter Krieg" wird in dieser Arbeit parallel zum Begriff „Ost-West-Konflikt" in epochalem Sinn zur Kennzeichnung der Phase der Blockkonfrontation zwischen 1947 und 1989/91 benutzt. Der Autor ist sich darüber im Klaren, dass „Ost-West-Konflikt" der umfassendere und präzisere Begriff ist, möchte jedoch – nicht zuletzt aus sprachlichen Gründen – auf das erfolgreiche und weiterhin gebräuchliche Schlagwort des „Kalten Krieges" nicht verzichten. Zentral für die Argumentation der vorliegenden Studie ist vielmehr, dass mit dem „Kalten Krieg" ein durchgehender, „wellenförmiger Prozess mit wechselnden Strömungen" gemeint ist, für den eine „Gleichzeitigkeit von Entspannung und Konflikt" kennzeichnend war. Von einem „zweiten Kalten Krieg" von Mitte der siebziger bis Mitte der achtziger Jahre kann daher nicht gesprochen werden. Zur Diskussion über die Begrifflichkeit vgl. Niedhart, Der Ost-West-Konflikt, S. 588–594 (Zitate S. 589 f.).

[34] Vgl. Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 170–202 und S. 301–352; Haftendorn, Sicherheit und Entspannung.

[35] Vgl. Oppelland, Gerhard Schröder; Gassert, Kurt Georg Kiesinger; Eibl, Politik der Bewegung; Kroegel, Einen Anfang finden!; Bange, Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik von 1966–1969.

schaft vorangetriebenen konzeptionellen Neustart nicht mithalten konnte, den zur gleichen Zeit die SPD und ihr Außenminister Willy Brandt – flankiert von Überlegungen in den Reihen der FDP, welche in eine ähnliche Richtung zielten – wagten.

Die Außenpolitik der sozialliberalen Koalition erschließen mittlerweile zahlreiche Darstellungen, die an die Gesamtdarstellungen von Werner Link[36] anknüpfen können. Vor allem zur Ostpolitik Willy Brandts, ihrer Vorgeschichte, Konzeptionierung und Aufnahme bei den wichtigsten Verbündeten liegen mittlerweile zahlreiche Darstellungen vor.[37] Speziell zu den deutsch-amerikanischen Beziehungen liegt eine quellengestützte, das schwierige Verhältnis von Schmidt zu Präsident Jimmy Carter beleuchtende Studie von Klaus Wiegrefe vor.[38] Auch die Phase des sich wieder verschärfenden Konflikts zwischen West und Ost sowie nicht zuletzt die scharfen Auseinandersetzungen mit dem NATO-Doppelbeschluss und die Entstehung der gegen diesen wie gegen die Umweltzerstörung gerichteten Protestbewegungen finden immer stärker die Aufmerksamkeit der Historiker.[39]

Von besonderer Bedeutung ist schließlich das merklich gestiegene biografische Interesse an den Persönlichkeiten von Helmut Schmidt und Hans-Dietrich Genscher. Nach der umfassenden Biografie Hartmut Soells über den Bundeskanzler[40] rückte jüngst auch Hans-Dietrich Genscher verstärkt in den Fokus der biografischen und monografischen Darstellung. Während Hans-Dieter Heumann einen ersten biografischen Überblick vorgelegt hat[41], bietet die Dissertation von Agnes Bresselau von Bressensdorf eine politik- und kulturwissenschaftliche Fragestellungen verbindende Analyse der Entspannungspolitik Genschers am Beispiel der Doppelkrise in Afghanistan und Polen. Dabei arbeitet die Autorin vor allem die kommunikativen und medialen Elemente im Politikstil des Bundesaußenministers heraus.[42]

Die Forschung über die KSZE selbst war lange Zeit von zeitgenössischen Äußerungen und politikwissenschaftlichen Analysen geprägt, die ihr Thema Politik begleitend und zeitnah bearbeiteten. Parallel zum KSZE-Prozess entstand so eine

[36] Link, Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt; ders., Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt.

[37] An erster Stelle sind hier die zahlreichen Aufsätze zu nennen, die Oliver Bange und Gottfried Niedhart im Rahmen eines Mannheimer Forschungsprojekts zur Ostpolitik vorgelegt haben, sowie der Überblick von Niedhart, Entspannung in Europa. Vgl. ferner Hofmann, The Emergence of Détente in Europe; von Dannenberg, The Foundations of Ostpolitik; Wilkens, Der unstete Nachbar; Bernath, Wandel ohne Annäherung. Für Gesamtdarstellungen der Außenpolitik vgl. Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, sowie dies., Sicherheit und Stabilität; speziell zur sozialliberalen Ära vgl. Faulenbach, Das sozialdemokratische Jahrzehnt.

[38] Wiegrefe, Das Zerwürfnis.

[39] Vgl. Gassert/Geiger/Wentker (Hrsg.), Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung; Becker-Schaum/Gassert/Klimke/Mausbach/Zepp (Hrsg.), „Entrüstet Euch!".

[40] Vgl. Soell, Helmut Schmidt.

[41] Vgl. Heumann, Hans-Dietrich Genscher.

[42] Vgl. Bresselau von Bressensdorf, Frieden durch Kommunikation. Vgl. ferner dies., Mediale Kommunikation in Zeiten internationaler Krisen. Zur jüngeren Genscher-Forschung vgl. auch Lucas (Hrsg.), Genscher, Deutschland und Europa; Wirsching, Hans-Dietrich Genscher.

beeindruckende Zahl von Veröffentlichungen beteiligter Akteure und von Politikwissenschaftlern.[43] Dieser Befund gilt im Besonderen für die Bundesrepublik, wo die Fülle des Materials auch Ausdruck des lebhaften innenpolitischen Ringens um die KSZE war. Wegen der enormen entspannungs-, ost- und deutschlandpolitischen Bedeutung der Sicherheitskonferenz kann es kaum verwundern, dass aus deutscher Feder zahlreiche Wortmeldungen vorliegen, mit denen nicht zuletzt Vertreter des Auswärtigen Amts den Standpunkt der Bundesregierung vermitteln und so Einfluss auf die innenpolitische Debatte nehmen wollten.[44] Gleichermaßen waren Wissenschaftler sowohl einzeln als auch über die Institute der Politikberatung an der Debatte über das Für und Wider der Konferenz beteiligt.[45]

Während die öffentliche Debatte nach dem Helsinki-Gipfel im Sommer 1975 allmählich in den Hintergrund trat, begleiteten die Politologen die dichte Abfolge von Folgekonferenzen und Expertentreffen weiter mit großer Aufmerksamkeit. Ihrem funktionalistischen Konzept folgend, standen dabei die institutionelle Entfaltung des Konferenzprozesses sowie dessen stabilisierende und friedenserhaltende Wirkung im Zentrum.[46] Dabei setzte sich eine wohlwollende Beurteilung des KSZE-Prozesses durch. Wie in der Politik war im Laufe der achtziger Jahre auch in der Politikwissenschaft selbst unter Kritikern die Einsicht in die Bedeutung des KSZE-Prozesses gereift, so dass Werner Link 1989 feststellte: „In der Bundesrepublik und in allen westlichen Ländern besteht seit geraumer Zeit ein breiter politischer Konsens in der positiven Einschätzung zumindest der Richtung des KSZE-Prozesses."[47] Nach dem Umbruch der europäischen Staatenwelt 1989/92 und der Schaffung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) erhielt das wissenschaftliche Interesse am KSZE-Prozess erneut Auftrieb. Die KSZE wurde nun hinsichtlich ihres Modellcharakters für die regionale Konfliktsteuerung und für die Mechanismen des „institutionalisierten Lernens" von

[43] Vgl. dazu CSCE. From Idea to Institution. Vgl. dazu ferner für die ab 1995 erschienene Literatur die laufende Bibliographie unter URL: <http://ifsh.de/core/service/-ressourcen/bibliographie-zur-kszeosze>.

[44] Vgl. dazu im Literaturverzeichnis die Beiträge von Klaus Blech, Guido Brunner, Per Fischer, Paul Frank, Götz von Groll (der als Leiter des KSZE-Referats und Mitglied der Bonner Delegation in Helsinki und Genf den Konferenzverlauf mit einer Serie von Aufsätzen in der Zeitschrift „Außenpolitik" zwischen 1973 und 1975 begleitete), Günter Joetze und Günther van Well.

[45] Vgl. dazu den Überblick bei Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 57–61.

[46] Vgl. die Ergebnisse zusammenfassend die KSZE-Einträge der einschlägigen Lexika und Handbücher: Zellentin, KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa); dies., Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – KSZE; Görtemaker, Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; Lutz, Konferenz für [sic] Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE); Dettke, Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/KSZE. Beispielhaft sind hier auch die „Friedensgutachten" zu nennen, die alljährlich in Einzelanalysen die Ost-West-Beziehungen und den KSZE-Prozess beleuchteten. Sie wurden von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft und dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg herausgegeben. Vgl. dazu im Literaturverzeichnis die Beiträge von Meyer/Ropers/Schlotter bzw. von Ropers/Schlotter.

[47] Link, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, S. 79.

Staaten überprüft.[48] Auf dieser Basis entstanden schließlich auch erste Überblicksdarstellungen aus der Feder von Victor-Yves Ghebali, Wilfried von Bredow und Peter Schlotter.[49]

Der Kollaps der kommunistischen Herrschaft nach 1989 warf dann aber neue Fragen auf. Stand bislang die stabilisierende Wirkung der KSZE im Vordergrund, so rückte nun der Beitrag des KSZE-Prozesses zur Transformation in Ostmittel- und Osteuropa in den Fokus. Im wiedervereinigten Deutschland nahm die Enquête-Kommission des Bundestags zur „Aufarbeitung der SED-Diktatur" 1993 auch den Beitrag der KSZE zum Fall der Mauer in den Blick, ohne indes zu einer eindeutigen Bewertung zu gelangen.[50]

Aus geschichtswissenschaftlicher Sicht war die KSZE bisher eher Teil von Gesamtdarstellungen des Kalten Krieges bzw. zur Geschichte der Bundesrepublik. Darin blieb die KSZE oft nur ein entspannungspolitisches Zwischenspiel im Machtkonflikt der beiden Supermächte, das spätestens mit der afghanisch-polnischen Doppelkrise und dem Nachrüstungsbeschluss der NATO 1979/81 zu Ende ging. Dem entspricht häufig eine Verkürzung der Schlussakte auf die Menschenrechte als dem zwischen den USA und der UdSSR umstrittensten Teil.[51] Auch in neueren enzyklopädischen Darstellungen wird die Konferenz entweder nur als Bestandteil der Détente betrachtet oder ihre Bedeutung eher gering eingeschätzt.[52] Auch ist das bislang gezeichnete Bild eher widersprüchlich. Während etwa John Lewis Gaddis die für die kommunistischen Diktaturen „unerwartete[n] Folgen" der KSZE-Schlussakte betont und von einer anhaltenden transformatorischen Wirkung auf die kommunistischen Gesellschaften ausgeht, spielt die KSZE in der Darstellung Melvyn P. Lefflers nach dem Helsinki-Gipfel keine Rolle mehr. Stattdessen rückt er die bilateralen Rüstungskontrollbemühungen der Supermächte als wichtigstes Merkmal der Zeit nach dem „Ende der Détente" in den Vordergrund. So entsteht ein entspannungspolitischer Kontinuitätsbruch, der einer empirischen Überprüfung allerdings nicht standhält.[53] Peter Graf Kielmansegg dagegen hebt die herausragende Rolle der Bundesrepublik im KSZE-Prozess und deren andersgearteten „KSZE-Stil" hervor. Er wirft damit ein Schlaglicht auf einen bisher wenig beachteten Aspekt des KSZE-Prozesses: die unterschiedlichen natio-

[48] Vgl. Schlotter, „Demokratischer Frieden" durch die OSZE; Ropers/Schlotter, Die KSZE – Multilaterales Konfliktmanagement im weltpolitischen Umbruch; Staack/Meier, Die KSZE und die europäische Sicherheit; Peters, Von der KSZE zur OSZE.

[49] Ghebali, La diplomatie de la Détente; von Bredow, Der KSZE-Prozeß; Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt.

[50] Vgl. den Beitrag von Bredow, Der KSZE-Prozeß und die beiden deutschen Staaten.

[51] Vgl. etwa Stöver, Der Kalte Krieg, S. 402–409; Korey, The Promises We Keep. James J. Sheehan zeigt sogar, dass es immer noch möglich ist, ausgerechnet eine Geschichte der Zivilisierung Europas und des Zerfalls des Kommunismus zu schreiben, ohne die KSZE auch nur zu erwähnen. Vgl. Sheehan, Kontinent der Gewalt, Kapitel 8.

[52] Vgl. etwa Hanhimäki, Détente in Europe; Schäfer, Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), S. 187.

[53] Gaddis, Der Kalte Krieg, S. 235–240; Leffler, For the Soul of Mankind, S. 248–252, 334–336, 374–414, 455.

nalen Ausgangspositionen und Interessenlagen der Teilnehmerstaaten, nicht zuletzt der Bundesrepublik.[54] Auch Heinrich-August Winkler erkennt in der Schlussakte ein wichtiges deutschlandpolitisches Dokument, mit dem die Regierung Schmidt/Genscher von Ost-Berlin humanitäre Zugeständnisse einfordern und den Reformdruck in der DDR aufrechterhalten konnte.[55]

Dieses ungenaue Bild verspricht die mittlerweile rege aktengestützte historische Forschung zu differenzieren.[56] Ein wichtiges Mannheimer Forschungsprojekt widmete sich der KSZE im Zusammenhang mit der Analyse der Bonner Ost- und Entspannungspolitik in den 1960er und der ersten Hälfte der 1970er Jahren als Instrument der Transformation.[57] Neben zwei Bänden, die anlässlich des Jubiläums der Konferenzen von Helsinki und Belgrad entstanden[58], widmen sich weitere Aufsatzsammlungen der Détente-Phase und der Frühphase der KSZE.[59] Drei von Frédéric Bozo u. a., Leopoldo Nuti bzw. Paul Villaume und Odd Arne Westad herausgegebene Bände werfen dagegen erste Schlaglichter auf den Transformationsprozess der europäischen Staatenwelt bis zum Ende der 1980er Jahre und beziehen dabei auch die KSZE ein.[60] Ihre Vorzüge liegen zum einen in der Auswertung neu zugänglicher Akten, welche die NATO- und Warschauer-Pakt-Staaten sowie die Neutralen gleichermaßen in den Blick nimmt. Zum anderen berücksichtigen sie erstmals nichtstaatliche Akteure, insbesondere die entstehenden Menschenrechtsbewegungen, aber etwa auch die Medien. Alle genannten Bände tragen dazu bei, ein schärferes Bild der Détente als bislang zu zeichnen. So wird deutlich, dass die NATO-Verbündeten unterschiedliche Interessen verfolgten und ein geschlossenes Auftreten gegenüber dem Osten manchmal nur mit großer Mühe hergestellt werden konnte. Auch im Lager des Warschauer Pakts begann die Fassade einer kommunistischen Einheitsfront in dem Maße zu bröckeln, wie unter dem Dach der KSZE die Satellitenstaaten Moskaus begrenzt eigene Zielvorstellungen zu formulieren vermochten.

[54] Kielmansegg, Nach der Katastrophe, S. 220–224 (Zitat S. 224).

[55] Winkler, Der lange Weg nach Westen, S. 334, 364.

[56] Für einen Forschungsüberblick vgl. auch Peter/Wentker (Hrsg.), „Helsinki-Mythos“ oder „Helsinki-Effekt“?; Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 9–16. Für einen Einstieg in das Thema KSZE vgl. aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive die guten Überblicke bei Hanisch, Von Helsinki nach Madrid; Altrichter, Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; Lindemann, Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) in Helsinki, 1. August 1975 (URL: <http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0024_ksz&l=de>).

[57] Vgl. Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, sowie die Aufsätze von Oliver Bange und Gottfried Niedhart im Literaturverzeichnis.

[58] Vgl. Meneguzzi Rostagni (Hrsg.), The Helsinki Process; Bilandžić/Dahlmann/Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade.

[59] Dyson (Hrsg.): European détente; Davy (Hrsg.), European Détente; Loth/Soutou (Hrsg.), The Making of Détente; Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security System.

[60] Vgl. Bozo/Rey/Ludlow/Nuti (Hrsg.), Europe and the End of the Cold War; Nuti (Hrsg.), The Crisis of Détente in Europe; Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain.

Dass die KSZE mehr war als ein von den beiden Supermächten beherrschter diplomatischer Prozess, unterstreicht darüber hinaus eine Reihe weiterer Studien. Deutlich wird zum einen das mangelnde Interesse der USA und insbesondere ihres Außenministers Henry Kissinger am Zustandekommen einer europäischen Sicherheitskonferenz, das durch den Einfluss der Beamten der Europaabteilung des State Department teilweise wieder ausgeglichen werden konnte.[61] Zum anderen arbeiten Daniel Möckli und Angela Romano die kaum zu überschätzende Rolle heraus, welche die EG-Länder im KSZE-Prozess spielten.[62] Auch das Gewicht, das die Neutralen und Ungebundenen als Vermittler zwischen Ost und West in den Verhandlungen einbrachten, tritt nun klarer hervor.[63]

Neben den staatlichen Akteuren brachte die historische Forschung der Entfaltung eines internationalen Menschenrechtsregimes und dem damit einhergehenden wachsenden Einfluss der Zivilgesellschaft ein immer stärkeres Interesse entgegen. Dabei wird deutlich, dass die siebziger Jahre, welche die Entstehung immer besser vernetzter Menschenrechtsgruppen und deren globales Engagement sahen, einen tiefen Einschnitt markierten; in den Vereinigten Staaten allein waren am Ende dieser Dekade mehr als 200 Gruppen registriert, die sich der Durchsetzung international gültiger Menschenrechtsnormen verschrieben hatten.[64] Dementsprechend haben jüngere Forschungen den Einfluss des zivilgesellschaftlichen Protests als Movens des Kalten Kriegs herausgearbeitet.[65] Die KSZE-Schlussakte vom 1. August 1975 fungierte in diesem Kontext als Katalysator, der, wie die Arbeiten vor allem von Daniel C. Thomas, Sarah B. Snyder und Christian Peterson belegen, die Ausbildung eines systemübergreifenden humanitären „Helsinki-Netzwerks" beschleunigte.[66] Während allerdings Thomas die Bedeutung der

[61] Hanhimäki, „They Can Write it in Swahili"; ders., The Flawed Architect, S. 433–438; Kieninger, Transformation or Status quo, besonders S. 105 f.; ders., Transformation versus Status quo; Davy, Helsinki myths; dagegen: Snyder, Rezension zu Richard Davy und die Antwort von Davy, Response to review by Sarah B. Snyder.

[62] Möckli, European Foreign Policy during the Cold War. Vgl. auch ders., The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security. Vgl. ferner Romano, From Détente in Europe to European Détente; dies., The Nine and the Conference in Helsinki; dies., The Main Task of the European Political Cooperation; dies., Western Europe's self-assertion towards the superpowers.

[63] Vgl. Fischer, Neutral Power in the CSCE; ders., „A mustard seed grew into a bushy tree"; ders., Getting to Know Their Limits; ders., Die Grenzen der Neutralität; ders., Bridging the Gap between East and West; Gilde, „Kein Vorreiter"; ders., Keine neutralen Vermittler; ders., Hüter des Dritten Korbes; Rosin, Neutral und westlich?; Makko, Das schwedische Interesse an Vertrauensbildenden Maßnahmen und Abrüstungsfragen; Nuenlist, Expanding the East-West Dialog beyond the bloc division; Hentilä, Neutral zwischen den beiden deutschen Staaten.

[64] Vgl. Cmiel, The Emergence of Human Rights Politics in the United States, S. 1235; Moyn, The Last Utopia; Morgan, The Seventies and the Rebirth of Human Rights; Eckel/Moyn, Moral für die Welt?; Eckel, Utopie der Moral, Kalkül der Macht, S. 458–478; Keys, Congress, Kissinger, and the Origins of Human Rights Diplomacy; Suri, Détente and human rights, S. 535–540. Für Darstellungen aus der Feder damit befasster US-Diplomaten vgl. den Sammelband Newsom (Hrsg.), The Diplomacy of Human Rights.

[65] Vgl. Suri, Power and Protest, S. 213.

[66] Vgl. Thomas, The Helsinki effect; ders., Human Rights Ideas, the Demise of Communism, and the End of the Cold War; Snyder, Human Rights Activism and the End of the Cold War,

Schlussakte für die Ausbildung humanitärer Normen in Europa herausarbeitet, legt Snyder den Akzent auf das Aufbegehren der Menschen gegen die kommunistische Unterdrückung. Ihrer Ansicht nach erleichterte die KSZE die Vernetzung von Bürgerrechtsbewegungen und schließlich die Entstehung einer „zweiten Gesellschaft". Snyder verschiebt damit den Schwerpunkt des Ursachengeflechts für die Transformation der kommunistischen Staatenwelt von den staatlichen Akteuren zu den nichtstaatlichen Akteuren und hebt die Rolle der Menschenrechtspolitik der USA hervor.[67]

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Forschungsentwicklung nahmen auch die Untersuchungen zur KSZE-Politik der Bundesrepublik stark zu. Nach älteren Arbeiten zum außenpolitischen Entscheidungsprozess der Bundesrepublik[68] legte Peter Becker 1992 eine erste Analyse der Bonner KSZE-Politik zwischen 1972 und 1975 vor. Besonderen Wert legte der Autor dabei auf deren Einbettung in den außen- und innenpolitischen Bezugsrahmen sowie auf den Anteil von Bundeskanzleramt, Auswärtigem Amt und Parlament.[69] Ihm folgte drei Jahre später Ralf Roloff mit einer Studie über die KSZE-Politik der Regierung Kohl/Genscher, die vor allem deren Kontinuität zur sozialliberalen Ära herausarbeitet.[70]

Beruhten diese Arbeiten noch ausschließlich auf der Auswertung veröffentlichter Quellen, so widmete sich ein Mannheimer Forschungsprojekt erstmals aktengestützt der Ost- und Entspannungspolitik der 1960er und frühen 1970er Jahre. In diesem Zusammenhang nahm die KSZE einen prominenten Platz ein. In ihrem Fazit sehen Oliver Bange und Gottfried Niedhart diese als multilaterale Verlängerung der Bonner Ostpolitik mit dem Ziel, die deutsche Frage auf der internationalen Agenda zu halten und bewusst eine Transformation der kommunistischen Gesellschaften einzuleiten.[71]

Jüngst widmete sich Petri Hakkarainen in einer quellengesättigten Studie der westdeutschen KSZE-Politik in der Vorbereitungsphase für Helsinki 1966 bis 1975. Dabei konnte er herausarbeiten, dass die KSZE mehr war als nur die zeitlich später einsetzende Multilateralisierung der bilateralen Ostpolitik. Vielmehr be-

S. 228 f., 244 f; dies., The Rise of the Helsinki Network; Peterson, Globalizing Human Rights. Für einen frühen Überblick über die Entwicklung transsystemarer Netzwerke vgl. Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 205–221.

[67] Dieser Befund entspricht dem Eindruck, den auch zahlreiche Dissidenten von der amerikanischen KSZE-Politik gewannen. Vgl. dazu die Beispiele bei Kampelman, Entering New Worlds, S. 278 f; Zeitzeugenkommentare in: From Solidarność to Freedom; Snyder, Human Rights Activism and the End oft the Cold War, S. 225 f. Für eine Diskussion des Buchs von Snyder vgl. URL: <http://www.h-diplo.org/roundtables/PDF/Roundtable-XIII-32.pdf>.

[68] Vgl. neben Lentz, Die Entwicklung der deutschen Position zur KSZE, und Hacke, Parlamentarische Opposition und Entspannungspolitik, die immer noch sehr ergiebigen Darstellungen von Haftendorn, Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung, S. 297–351; dies., Sicherheit und Entspannung, S. 413–516.

[69] Vgl. Becker, Die frühe KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland.

[70] Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas.

[71] Vgl. Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, besonders S. 3, 5 (Einleitung).

gleitete der Ost-West-Dialog über eine Sicherheitskonferenz kontinuierlich die Brandtsche Außenpolitik und wurde von Bonn zur Durchsetzung seiner ostpolitischen Ziele instrumentalisiert. Nach Hakkarainen nutzte die Bundesregierung das starke östliche Konferenzinteresse aus und machte ihre Unterstützung vom vorherigen Abschluss der bilateralen Ostverträge abhängig; erst im Verlauf dieser parallelen Entwicklung habe die Bundesregierung die weitergehenden Möglichkeiten der KSZE erkannt und ihre außenpolitische Zielprojektion entsprechend angepasst.[72] Demselben Thema widmete sich Tetsuji Senoo in seiner Bonner Dissertation. Sie geht von Egon Bahrs Denkschriften als Chef des Planungsstabs des Auswärtigen Amts aus und stellt detailliert den Konferenzverlauf bis zum Helsinki-Gipfel dar.[73] Erwähnt werden muss ferner der quellennahe Beitrag von Kristina Spohr Readman, die sich der Bonner KSZE-Politik während der Multilateralen Vorgespräche 1972/73 widmet.[74] Alle drei Arbeiten belegen die zentrale Stellung, welche die KSZE für die Durchsetzung nationaler Interessen hatte.

Lag der Schwerpunkt der KSZE-Untersuchungen bislang auf Vorgeschichte und Geschichte der Konferenz bis 1975, so befindet sich die Erforschung des sich anschließenden Ringens um die Durchführung der Schlussakte noch am Anfang. Gerade die Post-Helsinki-Phase „ist bisher noch nicht eingehend untersucht worden".[75] Tatsächlich weisen gerade die einschlägigen Gesamtdarstellungen hinsichtlich des KSZE-Prozesses seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre einen „blinden Fleck" auf.[76] Als Gründe hierfür müssen zum einen die Archivsperrfristen genannt werden, die eine auf das amtliche Material gestützte Untersuchung bislang erschwerten. Zum anderen führte die Trennung von Entspannung und Rüstungskontrolle, welche die Forschung bislang prägte, zu einer Überbetonung rüstungspolitischer Faktoren im Ost-West-Verhältnis nach 1975 und verstellte den Blick auf den weiteren Verlauf und die Bedeutung des KSZE-Prozesses.

Hier setzt die vorliegende Arbeit an. Sie möchte die bundesdeutsche KSZE-Politik der Jahre 1975 bis 1983 auf breiter empirischer Basis analysieren. Im Besonderen fragt sie nach dem Stellenwert der KSZE für die Außenpolitik der Bundesrepublik als dem „Schlüsselstaat"[77] des KSZE-Prozesses. Dabei will sie eine Verkürzung der KSZE auf ihre sicherheitspolitischen bzw. humanitären Aspekte vermeiden und den Prozess als Ganzes in den Blick nehmen. Während nämlich die weitaus meisten Teilnehmerländer, nicht zuletzt die Führungsmächte USA und UdSSR, bestimmte Schwerpunktinteressen bildeten, betonte Bonn aus inhaltlichen wie verhandlungstaktischen Gründen die Gesamtheit der Schlussakte.

[72] Vgl. Hakkarainen, A State of Peace in Europe. Zu einzelnen Forschungsergebnissen vgl. ders., A Monolithic Bloc or Individual Actors?; ders., From Linkage to Freer Movement.
[73] Senoo, Ein Irrweg zur deutschen Einheit?
[74] Vgl. Spohr Readman, National Interests and the Power of „Language".
[75] Lappenküper, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 103.
[76] Sowohl Haftendorn und Link als auch Leffler blenden die KSZE als Faktor des Ost-West-Konflikts seit 1975 aus. Vgl. Haftendorn, Sicherheit und Entspannung; dies., Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung; Link, Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt; Leffler, For the Soul of Mankind.
[77] Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 97.

Dabei fragt die Studie zunächst nach den Akteuren der Bonner KSZE-Politik und gewichtet deren Einfluss auf den Entscheidungsprozess. Sie richtet den Blick anschließend auf die von der unterschiedlichen Auslegung der Schlussakte geprägte schwierige Phase nach deren Unterzeichnung in der finnischen Hauptstadt am 1. August 1975. Wie sollten die Helsinki-Bestimmungen durchgeführt werden? Welche Schritte unternahmen die Bonner Diplomaten, um die Fülle der Maßnahmen durchzuführen, und wie reagierten sie auf die mangelhafte Implementierung durch den Osten? Untersucht werden soll auch die Rolle Bonns im Konsultationsprozess der EG-Mitgliedstaaten und im Rahmen des westlichen Bündnisses. Nicht zuletzt die Vorbereitung und der Verlauf des ersten KSZE-Folgetreffens in Belgrad 1977/78 förderten erhebliche Differenzen zwischen den Westeuropäern und den USA zutage. Wie ging die Bundesregierung mit den Interessengegensätzen um, die sich beispielhaft im Konflikt mit Washington über die Menschenrechtspolitik von Präsident Carter zeigten?

Neben den schwierigen Anfängen ist eine weitere Schlüsselfrage für die Geschichte der KSZE die nach ihrer Rolle in der Krisenzeit der Détente. Wie gelang es dem multilateralen Konferenzprozess, den Klimasturz zwischen Ost und West seit Ende der 1970er Jahre zu überdauern? Wie wirkten sich das sowjetische Vorgehen in Afghanistan und die Ereignisse in Polen auf die Bonner KSZE-Politik aus? Welche Bedeutung hatte der KSZE-Prozess im Spannungsfeld von NATO-Nachrüstung und den Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle (MBFR) in Wien? Schließlich: Welche Ziele verfolgte die bundesdeutsche Diplomatie auf dem zweiten KSZE-Folgetreffen in Madrid 1980 bis 1983? In der Gesamtschau soll deutlich werden, dass die KSZE-Politik der Bundesrepublik von ihrer instrumentellen Bedeutung für die Durchsetzung deutschland- und ostpolitischer Ziele unter Willy Brandt über den schwierigen Anfang der Durchführung der Helsinki-Bestimmungen bis zum erfolgreichen Abschluss des Madrider Folgetreffens, das für Bonn eine Schlüsselfunktion bei der Stabilisierung des Supermächte-Konflikts besaß, aus dessen Verlauf Genscher aber auch Schlussfolgerungen hinsichtlich des Transformationspotentials der KSZE zog, einen Wandlungs- bzw. Anpassungsprozess durchlief.

Die vorliegende Studie ist Teil eines umfassenden Forschungsprojekts „Der KSZE-Prozess: Multilaterale Konferenzdiplomatie und ihre Folgen", das das Institut für Zeitgeschichte München-Berlin in Kooperation mit den Universitäten Erlangen und Paris IV (Sorbonne) durchführte. Sein Grundgedanke ist es, sowohl den diplomatiegeschichtlichen Rahmen der KSZE als auch deren Rezeption in den ostmittel- und osteuropäischen Gesellschaften zu erfassen. Politik- und Gesellschaftsgeschichte sollen so mit dem Ziel verbunden werden, den spezifischen Beitrag der KSZE zur Beendigung des Kalten Kriegs präziser zu bestimmen und als Ergebnis eines Kommunikationsprozesses zu fassen, der sich auf zwischenstaatlicher Ebene wie auch zwischen der Diplomatie und transnational agierenden Akteursgruppen vollzog. Dabei werden Studien zu ausgewählten westlichen und neutralen Ländern ergänzt durch wirkungsgeschichtliche Darstellungen über die Rezeption der Helsinki-Schlussakte im kommunistischen Herrschaftsbereich.

Wie das Gesamtprojekt belegt, handelt es sich bei der KSZE um einen nichtlinear verlaufenden Prozess, der von blockübergreifenden, aber auch intrasystemaren Gegensätzen geprägt war, die sich aus den je unterschiedlichen Nationalinteressen und Zielprojektionen der Teilnehmerländer ergaben. Auch die Oppositionellen in den kommunistischen Ländern verfolgten eine jeweils eigene Agenda; ihre Ziele reichten von der Forderung nach sozialen und wirtschaftlichen Reformen über die Bürgerrechte und die Religionsfreiheit bis zur Reisefreiheit und den Rechten nationaler Minderheiten. Die Studien belegen ebenfalls, dass der KSZE-Prozess die Risse im sowjetischen Herrschaftsbereich sichtbar machte. Wachsende Handlungsräume der Satellitenstaaten Moskaus traten ebenso hervor wie eine Interessenpolitik des Kreml, die etwa in der Frage der Bereitschaft zu humanitären Zugeständnissen keine Rücksicht auf die Vorbehalte des DDR-Regimes nahm.[78]

3. Periodisierung

Die 1970er Jahre werden in der Forschung immer stärker als Jahrzehnte des Umbruchs, als Epochenschwelle wahrgenommen. Für Eric Hobsbawm markierte das Jahr 1973 das Ende des „goldenen Zeitalters", an das sich eine neue Phase anschloss, „die ihre Orientierung verloren hat und in Instabilität und Krise geschlittert ist". Es trennte die Zeit von 1945 bis zum Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft in Osteuropa förmlich „in zwei Hälften".[79] Im Anschluss an Hobsbawm zeichneten zahlreiche Untersuchungen ein detailreiches Bild dieses Krisenjahrzehnts.[80]

Periodisierungsversuche, die in dem Jahrzehnt eine Zäsur ausmachen, folgen indes einem Narrativ, das sich vor allem mit den wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Entwicklungen der Zeit seit 1945 beschäftigt[81] Diese „sektorielle Reduktion"[82] auf die Verwerfungen der von Globalisierung und Ressourcenknappheit immer stärker bedrängten europäischen Wohlfahrtsstaaten verstellt jedoch den Blick auf außenpolitische Faktoren, die zwingend zu einer Epochencharakterisierung gehören. Gerade aus politikgeschichtlicher Sicht spricht aber manches dafür, in den 1970er Jahren nicht nur eine Dekade der Krise zu sehen.[83]

[78] Vgl. Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess; Gilde, Österreich im KSZE-Prozess; Rosin, Die Schweiz im KSZE-Prozeß; von Saal, KSZE-Prozess und Perestroika in der Sowjetunion. Für einen Überblick und wichtige Ergebnisse des Forschungsprojekts vgl. Altrichter/Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess; Peter/Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt.

[79] Hobsbawm, Das Zeitalter der Extreme, S. 285, 503.

[80] Vgl. dazu den kritischen Überblick bei Möller, Die 1970er Jahre als zeithistorische Epochenschwelle. Vgl. dazu auch Jarausch, Krise oder Aufbruch?; Varsori/Migani (Hrsg.), Europe in the International Arena during the 1970s; Faulenbach, Die Siebzigerjahre.

[81] Vgl. Doering-Manteuffel/Raphael, Nach dem Boom; Jarausch (Hrsg.), Das Ende der Zuversicht?, Raithel/Rödder/Wirsching (Hrsg.), Auf dem Weg in eine neue Moderne?; Ferguson/Maier/Manela/Sargent (Hrsg.), The Shock of the Global.

[82] Möller, Die 1970er Jahre als zeithistorische Epochenschwelle, S. 2.

[83] Vgl. dazu grundlegend Hildebrand, Der Kalte Krieg als Détente.

Vielmehr markierte dieses Jahrzehnt auch einen sich schon länger ankündigenden Aufbruch, wie er sich beispielsweise im Ausbau der Europäischen Gemeinschaften zeigte.[84]

Auch die Forschungen zum Ost-West-Konflikt haben ein Periodisierungsproblem. Ihnen erscheint die Ära der Entspannung oft als eigenständige Phase, die sich zum einen von der Konfrontationspolitik der fünfziger Jahre und zum anderen vom „Zweiten Kalten Krieg" der achtziger Jahre deutlich unterschied. Auch in zeitgeschichtlichen Studienbüchern und Gesamtdarstellungen wird das Ende der Entspannung gerne auf das Jahr 1980 datiert und eine Zäsur für die internationale Staatenwelt ausgemacht.[85] Die hier zu behandelnden Jahre der KSZE zwischen 1975 und 1983, als sich die Konferenz allmählich konsolidierte und zu einem wichtigen Instrument der Ost-West-Krisensteuerung entwickelte, fallen aus dieser Perspektive also paradoxerweise zusammen mit den Erosionsjahren der Détente.

Gerade der KSZE-Prozess ist aber ein besonders gutes Beispiel für das phasenübergreifende Wechselspiel von Konfrontation und Entspannung innerhalb des Kalten Kriegs. Er reicht bis in die Konfrontationsphase der 1950er Jahre zurück und zugleich weit über die „Epochenschwelle" der 1970er Jahre hinaus. Hinsichtlich einer Binnendifferenzierung kann die KSZE in drei verschiedene Phasen eingeteilt werden, denen jeweils ebenso unterscheidbare außen- und deutschlandpolitische Interessen der Bundesrepublik korrespondierten.[86] So bildet die Auseinandersetzung mit den zahlreichen östlichen Initiativen seit den fünfziger Jahren, die seit 1969 zu einem den Rahmen der Sicherheitskonferenz umreißenden „Kommuniqué-Dialog" der beiden Bündnisse führte, die Vorgeschichte. Sie lässt sich unter dem Begriff der „KSZE als Projekt" zusammenfassen. Die Eröffnung der multilateralen Vorgespräche am 22. November 1972 in Dipoli markiert den Beginn der Verhandlungen über die Schlussakte, die am 1. August 1975 in Helsinki mit deren Unterzeichnung endeten. Diese Phase kann unter dem Begriff der „KSZE als Konferenz" gefasst werden. Der Gipfel der Staats- und Regierungschefs markierte schließlich drittens den Beginn der „KSZE als Prozess". Das Ringen um den Text war abgeschlossen. Es begann – strukturiert durch wiederkehrende Folgekonferenzen und Expertentreffen – die Phase der Verwirklichung der in der finnischen Hauptstadt vereinbarten Maßnahmen, die mit dem dritten Folgetreffen in Wien 1986 bis 1989 endete.

Die vorliegende Arbeit widmet sich einem Teilabschnitt dieser Entwicklung, als sich die KSZE nach Unterzeichnung der Schlussakte 1975 in einem spannungsvollen internationalen Umfeld behaupten und zeitweilig sogar um ihr Überleben kämpfen musste. Innerhalb des KSZE-Prozesses stellt wiederum die Madrider

[84] Vgl. dazu neben der Arbeit von Möckli, European Foreign Policy during the Cold War die Beiträge in Varsori/Migani (Hrsg.), Europe in the International Arena during the 1970s.

[85] Goschler/Graf, Europäische Zeitgeschichte, S. 49, 52; Leffler, For the Soul of Mankind, S. 334–337; Halliday, The Making of the Second Cold War, S. 3–7.

[86] Ich lehne mich hier an den Periodisierungsvorschlag des Marburger Politikwissenschaftlers Wilfried von Bredow an. Vgl. von Bredow, Der KSZE-Prozeß und die beiden deutschen Staaten, S. 952–954.

Folgekonferenz 1980 bis 1983 einen wichtigen Einschnitt dar. Mit der Vorlage eines Entwurfs für das Schlussdokument im Dezember 1981 waren die Sachfragen weitgehend abgearbeitet. Die Verhängung des Kriegsrechts in Polen am 13. Dezember verhinderte jedoch, dass die Konferenz abgeschlossen wurde. Nach einer von Ungewissheit über ihre Zukunft geprägten Verhandlungspause gelang es den Diplomaten dann im Sommer 1983, die Konferenz mit einem richtungsweisenden Schlussdokument zu beenden und damit die Fortsetzung des KSZE-Prozesses in den 1980er Jahren zu sichern. Die Analyse von Verlauf und Ergebnis des zweiten Folgetreffens bildet damit einen geeigneten Schlusspunkt für die vorliegende Arbeit.

4. Quellen

Zur Entstehung der Helsinki-Schlussakte liegt mittlerweile ein äußerst dichtes multiarchivalisches Quellenmaterial vor, das – teilweise ediert, teilweise online als Dokumentation zugänglich – eine gute Ausgangsbasis für die vorliegende Studie darstellt. Es erweitert die für die Jahre bis zum Helsinki-Gipfel 1975 seit längerem vorliegende Dokumentation des offiziellen Konferenzmaterials ganz erheblich. Die diplomatischen Akten sind für die Bundesrepublik, Großbritannien und die USA im Rahmen der einschlägigen Aktenedition (Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, Documents on British Policy Overseas und Foreign Relations of the United States) in großem Umfang gedruckt.[87] Daneben liegen online umfangreiche Quellensammlungen aus amerikanischen, aber auch osteuropäischen Archiven sowie dem NATO-Archiv vor.

Hinsichtlich der KSZE-Politik der Bundesrepublik nach 1975 betritt die vorliegende Studie quellenmäßig weitgehend Neuland. Sie beruht auf einer systematischen Auswertung der Akten des Auswärtigen Amts. Die Basis bildet die Edition der Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (Kurztitel: AAPD), die das Institut für Zeitgeschichte im Auftrag des Auswärtigen Amts seit 1990 herausgibt. Die Fondsedition veröffentlicht jährlich entlang der gesetzlichen Dreißigjahresfrist die amtlichen Akten des Außenministeriums der Bundesrepublik; neben den Bänden für die Jahre 1949 bis 1953 liegen aus der laufenden Reihe die Bände für die Jahre 1962 bis 1983 vor.[88] Herangezogen wurden ferner die im Zuge der Editionsarbeiten deklassifizierten Verschlusssachen des Auswärtigen Amts, die in Kopien als Bestand B 150 im Politischen Archiv allgemein zugänglich sind. Da die KSZE-Akten des Ministeriums zum großen Teil seinerzeit nicht als

[87] Vgl. dazu insbesondere die im Literaturverzeichnis angegebenen Jahresbände der AAPD. Im Rahmen der amtlichen britischen Aktenedition Documents on British Policy Overseas sind erschienen Bd. III/II: The Conference on Security and Co-operation in Europe, 1972–1975, und Bd. III/III: Détente in Europe, 1972–76. Aus der Serie Foreign Relations of the United States, 1969–1976, liegt vor Bd. XXXIX: European Security 1969–1976.

[88] Zur Edition der AAPD vgl. ausführlich Pautsch, Die „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland"; Blasius, Der ehrenvolle Auftrag des Auswärtigen Amts.

Verschlusssache eingestuft wurden, kommt den offenen Akten eine besondere Bedeutung zu. Die vorliegende Arbeit hat sie deshalb vollständig auszuwerten versucht. Ergänzend wurden die zugänglichen Bestände des Bundeskanzleramts und anderer Ministerien im Bundesarchiv Koblenz sowie verschiedene Deposita im Archiv der Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn sowie im Privatarchiv von Helmut Schmidt in Hamburg eingesehen. Interviews mit Hans-Dietrich Genscher sowie wichtigen KSZE-Diplomaten des Auswärtigen Amts ergänzen darüber hinaus die schriftlichen Akten.

5. Begriffe und Zitierweise

Die Studie verwendet aus sprachlichen Gründen Kollektivbegriffe, die der näheren Erläuterung bedürfen. So bezeichnet „der Westen" im KSZE-Prozess die NATO-Mitgliedstaaten einschließlich der neun EG-Länder; in gleicher Weise wird auch von den „Fünfzehn" (NATO-Mitgliedern) und den „Neun" bzw. nach dem Beitritt Griechenlands „Zehn" (EG-Staaten) gesprochen. Analog benutze ich den Terminus „der Osten" zur Kennzeichnung der Mitgliedstaaten der Warschauer Vertrags-Organisation (WVO). Schließlich umfasst der Begriff „N+N" die neutralen und nichtgebundenen Länder; gelegentlich wird die sich im Rahmen der KSZE organisierende Staatengruppe der Einfachheit halber als „Neutrale" bezeichnet, ohne dadurch die Sonderrolle vor allem Jugoslawiens in Frage zu stellen. Eine besondere Schwierigkeit stellt der Gebrauch der Begriffe „Deutschland" und „deutsch" dar, spielten doch in der KSZE beide deutsche Staaten eine gewichtige Rolle. Dem Sprachgebrauch der AAPD folgend, werden beide Bezeichnungen zur Kennzeichnung der Politik der Bundesrepublik nur in einem Kontext verwendet, der Missverständnisse ausschließt.

Die verwendete Fachliteratur wird in den Anmerkungen mit Kurztiteln angeführt; die vollständigen Angaben können über das Literaturverzeichnis erschlossen werden. Wie bereits erläutert, stützt sich die Arbeit vor allem auf eine systematische Auswertung der Akten des Auswärtigen Amts. Die Zitierweise folgt dabei ebenfalls derjenigen, die in den AAPD verwendet wird. Da sich der größte Teil der verwendeten offenen Akten im Politischen Archiv des Auswärtigen Amts noch im so genannten „Zwischenarchiv" befindet, werden sie unter Angabe der Nummer ihres B-Bestandes und des ausfertigenden Referats sowie der sechsstelligen Bandnummer zitiert (z. B. „B 28 (Referat 212), Bd. 123456"). Die angegebenen Internet-Quellen wurden zuletzt am 7. November 2014 geprüft.

Prolog: 9. Mai 1975: Die KSZE und das Gedenken an den Zweiten Weltkrieg

Am 9. Mai 1975 traten die Unterhändler der 35 KSZE-Teilnehmerstaaten in Genf wie üblich zu einer Sitzung der Kommission I zusammen, die für die Redaktion des wichtigen Prinzipienkatalogs zuständig war. Doch dieser Tag war etwas Besonderes: Hinter verschlossenen Türen und ohne Verlautbarungen gegenüber Presse und Öffentlichkeit gedachten die Delegationen des 30. Jahrestags des Kriegsendes 1945.

Bereits einen Tag zuvor hatte der französische Staatspräsident die übliche Zeremonie abgehalten und am Grab des Unbekannten Soldaten einen Kranz niedergelegt. Zuvor hatte er – zum Ärger der französischen Widerstands- und Frontkämpferverbände – in einem Schreiben die Regierungen der übrigen acht Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften wissen lassen, dass ein Gedenken dieser Art zum Kriegsende 1945 in Zukunft nicht mehr stattfinden werde. Es sei Zeit für Europa, so Valérie Giscard d'Estaing, „sich der Zukunft zuzuwenden und die Gedanken auf das Einigende und Verbindende zu konzentrieren".[1] Es ist nicht bekannt, ob er damit auch ein Zeichen für die in Genf versammelten Diplomaten setzen wollte. Jedenfalls nahmen diese den Ball auf und gedachten in einer außergewöhnlichen Sitzung, die so noch wenige Jahre zuvor undenkbar schien, des runden Jahrestags.

Der Zeitpunkt hätte nicht bedeutsamer sein können. Zwar war der weitaus größte Teil der Schlussakte bereits ausformuliert und beim Konferenzsekretariat registriert. In fast allen Körben gab es aber noch wichtige offene Fragen. Dies betraf die Regelung zur Ankündigung militärischer Manöver in Korb I ebenso wie das umstrittene Thema Meistbegünstigung in Korb II und die Regelung der Konferenzfolgen im vierten Korb. Doch es war gerade die Prinzipienkommission, in der trotz intensiver, teilweise bis spät in die Nacht andauernder Verhandlungen immer noch eine abschließende Klärung jener Frage ausstand, die für die Bundesrepublik wie keine zweite für die Folgen des Zweiten Weltkriegs stand: die Zulässigkeit friedlicher Grenzänderungen und damit die Offenhaltung der deutschen Frage. Zwar hatten vertrauliche Dreiecksverhandlungen zwischen Washington, Moskau und Bonn auf höchster Ebene eine grundsätzliche Einigung über die Formulierung der Passage gebracht. Aber noch hatten die Teilnehmerstaaten in Genf den genauen Wortlaut – es ging um nicht weniger als ein höchst bedeutsa-

[1] Vgl. den Artikel „Ein Schlussstrich Giscards unter die Vergangenheit, in: Neue Zürcher Zeitung vom 10./11. 5. 1975, S. 2. Auf Dauer war diese Entscheidung innenpolitisch nicht durchzusetzen. Am 27. 2. 1980 beschloss der französische Ministerrat, wieder offiziell des Kriegsendes zu gedenken. Es war aber ausgerechnet unter dem ersten sozialistischen Staatspräsidenten François Mitterrand, dass sich nach dem Wahlsieg der Linken die französische Nationalversammlung am 23. 9. 1981 mit überwältigender Mehrheit dafür aussprach, den 8. Mai zu einem arbeitsfreien Feiertag zu machen. Vgl. PA-AA, B 26 (Referat 203), Bd. 140611, Drahtberichte Nr. 1658 und Nr. 1741 des Botschafters Herbst vom 14. 9. bzw. 24. 9. 1981.

mes Komma – nicht verabschiedet, und ungeklärt war weiterhin auch die genaue Platzierung des Prinzips im Dekalog der Schlussakte.[2] Es war daher kein Zufall, dass das Gedenken an das Kriegsende gerade in der ersten Kommission stattfand, welche die Aufgabe hatte, Verhaltensnormen für das friedliche Zusammenleben der Staaten in Europa aufzustellen.

Vor diesem Hintergrund war es der Bonner Delegation nicht wohl bei dem Gedanken an die Veranstaltung. Sie hegte die Befürchtung, die sowjetische Regierung könnte den Jahrestag propagandistisch dazu nutzen, ihr Konferenzziel – die Sicherung ihrer nach 1945 gewonnenen Hegemonie in Ostmittel- und Osteuropa – geschichtspolitisch zu legitimieren und gemeinsam mit den übrigen Ostblockstaaten die Bundesrepublik dabei an den Pranger zu stellen. Wie sich herausstellte, war dieser Verdacht jedoch unbegründet. Zur Überraschung Bonns bemühten sich ungeachtet des weiter von sachlichen Divergenzen geprägten Verhandlungsstands in Genf alle Vertreter darum, die Veranstaltung möglichst niedrig zu hängen. Was die Diplomaten nicht wussten: Der 30. Jahrestag des Kriegsendes war zuvor Thema des KP-Gipfels Mitte März in Budapest gewesen, bei dem KPdSU-Chef Breschnew die Bedeutung eines Abschlusses der KSZE hervorgehoben und eine dem Klima der Entspannung entsprechende Anpassung der Feierlichkeiten angemahnt hatte. Für Moskau hieß dies: vergleichsweise kurze Ansprachen, Verzicht auf eine Militärparade auf dem Roten Platz und im Rang niedrigere Delegationen aus den „Bruderstaaten". Bei allem Stolz auf den Sieg über den Faschismus, so der Generalsekretär, sei es an der Zeit, auch des „dreißigjährigen Kampfs für einen stabilen Frieden" zu gedenken. Kein Zweifel, Moskau wünschte sich als Friedensmacht zu zeigen.[3]

So blieb denn auch in Genf der sowjetische Delegationsleiter Anatolij Kowaljow der Sitzung fern und überließ seinem Stellvertreter, Lew Mendelewitsch, das Wort. Der sowjetische Diplomat schlug sofort eine gemäßigte Tonlage an. Er erinnerte an die Opfer des Zweiten Weltkriegs und an die Befreiung vom Faschismus, schlug dann aber den Bogen zur KSZE. Der Blick müsse in die Zukunft gerichtet werden, so Mendelewitsch. „Das Verständnis dafür, dass der Friede das Hauptziel aller Völker sei, wachse ständig. Daher sei es auch möglich, für die Entspannung zu arbeiten." Der Friede müsse durch Kooperation noch sicherer gemacht werden, so dass „Sicherheit die Realität Europas schlechthin" werde. Auch der Leiter der polnischen Delegation, Marian Dobrosielski, hob die Leiden seines Landes hervor, „die es als erstes Land zu tragen hatte, das dem Faschismus mit der Waffe Widerstand geleistet habe". Die rumänische Delegation erklärte, „dass die KSZE

[2] Vgl. dazu den Drahterlass Nr. 2704 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 7. 7. 1975 an die KSZE-Delegation in Wien und an die Botschaft in Washington, in: AAPD 1975, II, Dok. 193. Ungeklärt war darüber hinaus die genaue Formulierung einer Rechtswahrungs- bzw. Unberührtheitsklausel, mit der sichergestellt werden sollte, dass die Vier-Mächte-Verantwortung für Berlin uneingeschränkt fortbestand. Vgl. dazu PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111533, Aufzeichnung des Referats 212 vom 9. 6. 1975.

[3] Protokoll des KP-Gipfels am 18. 3. 1975 in Budapest, in: URL: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB191/1975-03-18%20Brezhnev%20memcon.pdf>.

einen Beitrag dazu leisten müsse, dass die Ursachen des Zweiten Weltkrieges, nämlich Gewalt, Druck, Diktat und Einmischung in die Angelegenheiten anderer Länder mit dem Ziel beseitigt würden, die Herrschaft der Gewalt durch die Herrschaft des Rechts zu ersetzen".

Aus der westlichen Staatengruppe ergriffen Frankreich, die USA, Großbritannien und Kanada das Wort; nur die letzten beiden Länder waren mit ihren Delegationsleitern vertreten. Die Beiträge der Vier waren zuvor von den neun EG-Staaten und im NATO-Kreis besprochen worden. Sie strichen noch stärker die Bedeutung der KSZE als Mittel der Friedenssicherung heraus. Es sei legitim, so der oberste britische Diplomat in Genf, David Hildyard, „dass die Konferenz eine Generation nach Kriegsende ihren Blick in die Zukunft richte" und ihren Beitrag dazu leisten wolle, „dass Kriege aller Art, seien es heiße oder kalte, unmöglich würden". Der amerikanische Delegierte bekundete den Willen seines Landes, „die Lehren der Vergangenheit zu beherzigen, um die Zukunft zu gestalten".

Dies waren trotz aller Floskeln erstaunliche Töne, ganz besonders von den Osteuropäern. Deren Redner gingen zwar pflichtgemäß auf die vom „Faschismus" verursachten Leiden ein. In keiner Erklärung aber, so meldete der überraschte Bonner Delegationsleiter Klaus Blech an die Zentrale, „gab es eine Bezugnahme auf die Deutschen, Deutschland oder die Bundesrepublik, auch keine Bemerkungen, die wir als indirekt gegen uns gerichtete Polemik verstehen mussten". Fast noch bemerkenswerter war freilich die Tatsache, dass sich Blech und sein DDR-Kollege Siegfried Bock bereits vor Beginn der Sitzung in seltener Einmütigkeit dahingehend abgesprochen hatten, nicht das Wort zu ergreifen, sondern sich angesichts der gemäßigten Erklärungen schweigend zu verhalten. Auch zum abendlichen Empfang, der in der sowjetischen Ständigen Vertretung bei den Vereinten Nationen in Genf (und nicht der Moskauer KSZE-Delegation) stattfand, kamen die Delegationsleiter – jedoch ohne den Bonner Vertreter – nur zu einem kurzen „acte de présence", wie es in der Diplomatensprache hieß, zusammen. An eine größere, gar pompöse Zeremonie war nicht gedacht.[4]

Tatsächlich lag etwas Außergewöhnliches in dem Umstand, dass Vertreter aus 35 Staaten blockübergreifend und, wie der jugoslawische Sprecher meinte, „im Geiste der Freundschaft und der Zusammenarbeit", gemeinsam eines Tages gedachten, der, so wiederum Hildyard, bislang eher einer der „individuellen und nationalen Erinnerungen der meisten Anwesenden" gewesen war. Mochte dies vordergründig auch als Zeichen dafür verstanden werden, dass trotz des zum Teil erbitterten Ringens um die Formulierung der Schlussakte die Diplomaten nunmehr ein positives Konferenzergebnis fest im Blick hatten, so geht die Bedeutung der kurzen Zusammenkunft doch darüber hinaus. Fast schien es, als habe sich an diesem Tag in Genf für einen kurzen Moment die Tür zu einem europäischen Gedenken im Zeichen der Entspannung geöffnet. Die Stellungnahmen der Delegationen umrissen den erinnerungskulturellen Raum der Sicherheitskonferenz.

[4] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 106585, Drahtbericht Nr. 927 des Botschafters Blech, z. Z. Genf (KSZE-Delegation), vom 9. 5. 1975 an das Auswärtige Amt.

Sie offenbarten den langen Schatten, den der Zweite Weltkrieg auf die KSZE warf und aus dem die Unterhändler der 35 Teilnehmerstaaten mit ihrer Arbeit heraustreten wollten. Sie markierten zugleich jenen von Gewalt und Machtmissbrauch geprägten „Erfahrungsraum“[5] einer Generation, der die meisten der anwesenden Diplomaten wie auch ihre Regierungschefs und Minister in den Hauptstädten angehörten. Die Beiträge – wie wenig später die Reden der Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel in Helsinki – verdeutlichten die enge inhaltliche Verbindung der KSZE mit den Folgen des Zweiten Weltkriegs, deren politisch-militärisches Konfliktpotential entschärft und deren humanitäre Härten abgemildert werden sollten. Der gemäßigte Ton der Veranstaltung stand zugleich für einen Wandel der Gedenkkultur im veränderten internationalen Umfeld der Ost-West-Entspannung.[6] Dies traf im Besonderen auf Moskau und seine Verbündeten zu, denn, wie Kowaljow später gegenüber einem US-Diplomaten meinte, die UdSSR neige bei der KSZE „aus ihren historischen Traditionen, besonders [den] Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg, dazu, in erster Linie Sicherheitsfragen zu betonen“.[7] Insbesondere die Ansprachen der westlichen Vertreter legten aber den Akzent auf die Zukunft, zu deren friedlicher Entwicklung die Konferenz einen Schlüsselbeitrag liefern sollte. Die gedämpfte Zeremonie anlässlich des Jahrestags des Kriegsendes steht deshalb gleichsam für die beiden Fluchtpunkte der Konferenz, deren Blick auf den Zweiten Weltkrieg zurück und zugleich nach vorne auf die Überwindung seiner Folgen gerichtet war.

[5] Koselleck, „Erfahrungsraum“ und „Erwartungshorizont“.

[6] Dem korrespondierte auch ein neuartiger Ton in den Erklärungen der Bundesregierung zum 8. 5. 1975, welche die Ursachen von Gewalt und Leid des Zweiten Weltkrieges sowie seine Folgen für das geteilte Deutschland auf die NS-Herrschaft zurückführten. Vgl. dazu Faulenbach, Der 8. Mai 1945 in der deutschen Erinnerungskultur, S. 53.

[7] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115099, Drahtbericht Nr. 989 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 18. 3. 1977 an das Auswärtige Amt. Zur Geschichte des sowjetischen Gedenkens an den Zweiten Weltkrieg vgl. Bonwetsch, Erinnerungskultur in Deutschland und Russland.

I. Die Rahmenbedingungen des KSZE-Prozesses

1. Akteure und Handlungsebenen I

Der Entscheidungsprozess, der zur Entwicklung und Ausformulierung der inhaltlichen und verhandlungstaktischen KSZE-Politik des Westens führte, vollzog sich auf nationaler und multilateraler Ebene. Sie ist mit fortschreitender Dauer des KSZE-Prozesses immer mehr auch das Ergebnis der Wechselwirkung von innen- und außenpolitischen bzw. sicherheits- und gesellschaftspolitischen Einflussfaktoren. Nach der Festlegung der Ziele auf nationaler Ebene trugen die zehn (seit 1981: elf) EG-Mitgliedstaaten ihre Vorstellungen in die zuständigen Gremien der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, um sie nach Möglichkeit zu harmonisieren. Parallel dazu stimmten sich die fünfzehn NATO-Länder in den Bündnisgremien ab. Dieser Modus prägte auch die Arbeit der westlichen KSZE-Delegationen während des gesamten KSZE-Prozesses von Genf 1972 bis Paris 1990. Sie berieten in einem EPZ- und einem NATO-Caucus und meldeten anschließend ihre Befunde in die Hauptstädte.[1] Zusammengefasst lässt sich feststellen, dass die KSZE-Diplomaten „nach nationalen Weisungen auf der Basis gemeinsamer westlicher Positionen" verfuhren.[2]

Diesem Modell folgend, sollen im Folgenden wichtige Akteure bzw. Akteursgruppen vorgestellt werden, welche die KSZE-Politik der Bundesrepublik bestimmten. Dem zentralen Mitspieler, dem Auswärtigen Amt, ist wegen seiner herausragenden Bedeutung ein eigenes Kapitel gewidmet. Schließlich wird der multilaterale Entscheidungsprozess skizziert. Er war für die Bundesrepublik von herausragender Bedeutung, denn sie war in besonderem Maße darauf angewiesen, ihre nationalen Interessen mit denen ihrer Verbündeten eng zu verzahnen und eine geschlossene westliche Verhandlungsposition herzustellen.

1.1. Bundeskanzleramt

Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und damit auch der Außenpolitik. Dazu verfügt er über eine eigene außenpolitische Abteilung, die in ihrem Aufbau ein kleines Spiegelbild der politischen Abteilungen des Auswärtigen Amts darstellt.[3] Mit Unterzeichnung des Grundlagenvertrags mit der DDR 1972

[1] Zu dem Entscheidungsmodell vgl. Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 212–215.

[2] So formulierte es der Beauftragte der Bundesregierung für die Rüstungskontrolle, Botschafter Friedrich Ruth, mit Blick auf den Konsultationsmechanismus bei der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE). Vgl. das Protokoll des Treffens der vier Politischen Direktoren am 15. 8. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 234, S. 1197.

[3] Zur Organisation des Bundeskanzleramts vgl. Die Bundesministerien 1949–1999, S. 531–539; Korte, Bundeskanzleramt, S. 206 f.

und der Errichtung Ständiger Vertretungen in Bonn bzw. Ost-Berlin wurde – ungeachtet des weiter bestehenden Deutschlandreferats im Außenministerium und den Arbeitseinheiten im Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (BMB) – die Zuständigkeit für die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten, die, um die berühmte Formulierung Willy Brandts in seiner Regierungserklärung von 1969 zu benutzen, „füreinander nicht Ausland" sein konnten[4], im Kanzleramt angesiedelt.[5] In der Praxis jedoch richtet sich die Einmischung des Bundeskanzlers in die auswärtige Politik stark nach den Zuständigkeiten, wie sie die Geschäftsordnung der Bundesregierung festlegt. Sie hängt ferner von den Themenfeldern sowie letztlich auch von der Persönlichkeit des Regierungschefs und dessen Interessen ab. Hinzu kommt schließlich, dass seit der Großen Koalition 1966 der Außenminister vom Koalitionspartner gestellt wurde. Dessen Amt war deshalb Teil des koalitionären Gleichgewichts, auf das der Bundeskanzler Rücksicht nehmen musste.[6]

Diese Konstellation unterscheidet den außenpolitischen Entscheidungsprozess der Bundesrepublik von demokratischen Staaten mit anderen politischen Systemen. In den USA dominierte Henry Kissinger zunächst als Nationaler Sicherheitsberater im Weiße Haus, ab 1974 als Außenminister den außenpolitischen Entscheidungsprozess und bestimmte auch die amerikanische KSZE-Politik.[7] Nach der Unterzeichnung der Schlussakte 1975 wechselte die Initiative mehr und mehr ins Weiße Haus, wo seit Januar 1977 der neue Präsident Carter im KSZE-Rahmen eine eigene Menschenrechtsagenda verfolgte. In Frankreich wiederum stand der Präsident im Zentrum der exekutiven Gewalt; naturgemäß bestimmte deshalb er die Ziele der Pariser KSZE-Politik. In Österreich lag das Schwergewicht der KSZE-Politik trotz der herausragenden Person von Bundeskanzler Bruno Kreisky beim Außenministerium.[8] In der Schweiz mit ihrem System der Kollegialregierung ohne Staatspräsidenten oder Regierungschef nahmen sich das Außendepartment und seine Spitzenbeamten der Konferenz an.[9]

Vor diesem Hintergrund kann festgestellt werden, dass innerhalb der Bundesregierung die KSZE-Politik weitgehend die Prärogative des Auswärtigen Amts

[4] Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt am 28. 10. 1969, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 71, 5. Sitzung, S. 21.

[5] Vgl. Garton Ash, Im Namen Europas, S. 62 f. Mit Erlass vom 25. 4. 1974 übernahm das Bundeskanzleramt die Zuständigkeit für die Ständige Vertretung der Bundesrepublik in Ost-Berlin. Vgl. Die Bundesministerien 1949–1999, S. 528.

[6] Vgl. Schweitzer, Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, S. 3 f.

[7] Craig/George, Zwischen Krieg und Frieden, S. 223 f.

[8] Vgl. Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 23–46.

[9] Vgl. Rosin, Die Schweiz im KSZE-Prozeß, S. 27–31. Gelegentlich berief sich die Bundesrepublik auf den unterschiedlichen Entscheidungsprozess. Als der Sicherheitsberater von Carter, Zbigniew Brzezinski, im Juni 1980 beim Weltwirtschaftsgipfel in Venedig spontan regelmäßige außenpolitische Treffen hoher Beamter des Weißen Hauses, des Elysee, der Downing Street und des Bundeskanzleramts vorschlug, wies dessen außenpolitischer Leiter Berndt von Staden auf die Verfassungs- und Geschäftsordnungslage in der Bundesrepublik hin und bestand „auf der vollen Wahrnehmung der Ressortverantwortlichkeit unseres Außenministeriums". PA-AA, VS-Bd. 11115 (204); B 150, Aktenkopien 1980, Aufzeichnung von Staden vom 24. 6. 1980.

war. Auf die hier vor allem interessierende Ära Schmidt/Genscher bezogen, gab es dafür im Wesentlichen zwei Gründe. Zum einen bestand innerhalb der sozialliberalen Koalition – ganz im Unterschied zu den Meinungsverschiedenheiten zwischen Kiesinger und Brandt in der Frage einer Europäischen Sicherheitskonferenz – ein entspannungs- und sicherheitspolitischer Grundkonsens, so dass KSZE-Themen zu keinen nennenswerten Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundeskanzleramt und Auswärtigem Amt führten.[10] Diese Interessenschnittmenge wurde durch regelmäßige Koalitionsgespräche der Minister von SPD und FDP sowie durch die Kontakte zwischen Bundeskanzler und Außenminister sowie den Spitzen von Partei und Fraktion gewährleistet.[11]

Zum anderen lagen die primären außenpolitischen Interessen des Bundeskanzleramts in anderen Bereichen. Noch Willy Brandt hatte ein besonderes Interesse an der KSZE gezeigt und sie zum Teil seiner Junktimpolitik gemacht, mit der er das sowjetische Interesse an einer Sicherheitskonferenz benutzte, um seine Ostvertragspolitik durchzusetzen.[12] Seit seinem Rücktritt verlagerte sich aber der Fokus der internationalen Politik. Die Ostverträge und das Berlin-Abkommen waren geschlossen, die Schlussakte unterzeichnet. Das Auswärtige Amt rückte nun ins Zentrum des KSZE-Entscheidungsprozesses, der mit Beginn der Konferenz 1972/73 und der damit verknüpften Arbeitsübernahme durch die Diplomaten „professionalisiert" wurde.[13] Für Helmut Schmidt bedeutete der Ausgleich mit dem Osten aber keinen Abschied von der von ihm vertretenen Gleichgewichtspolitik.[14] Bereits als Verteidigungsminister hatte er der Idee einer Sicherheitskonferenz keinen großen Stellenwert beigemessen. Nun sah er in ihr vor allem ein Vehikel, mit dem das dringendere Thema der konventionellen Abrüstung vorangebracht werden konnte. Aus seiner sicherheitspolitischen Perspektive hatte er keinen Blick für die Junktimpolitik Brandts und Bahrs.[15] So war es nur folgerichtig, dass er trotz Bitten der Parlamentarier den entscheidenden Sitzungen des Auswärtigen Ausschusses im Juni und Juli 1975, in denen über die Unterzeichnung der Schlussakte entschieden wurde, fernblieb und deren Verteidigung Genscher und dessen Beamten überließ.[16] Zudem beanspruchten Mitte der siebziger Jahre eine Reihe anderer Krisenherde seine volle Aufmerksamkeit, so vor allem die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise, die Engpässe bei der Energiever-

[10] Vgl. Genscher, Erinnerungen, S. 184, 188.

[11] Protokolle der Koalitionsgespräche zwischen SPD und FDP für die Regierungen Schmidt/Genscher finden sich in PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 115334 bis Bd. 115345 (1974–1980) und Bd. 125882 bis Bd. 125884 (1980–1982), sowie im Depositum Helmut Schmidt im Archiv für soziale Demokratie. Als beispielhaft kann das Treffen am Abend des 9. März 1976 im Kanzlerbungalow gelten, auf dessen umfangreicher Tagesordnung auch die Entspannungspolitik stand. Das Protokoll stellte dazu lapidar fest: „BK und Genscher legen ihre Positionen dar. Genscher stellt fest, dass es keinen Dissens gibt. Die Aussprache wird nicht zu Ende geführt." Vgl. FES, 1/HSAA 009370, Koalitionsgespräch am 9. 3. 1976, 21.00 bis 24.00 Uhr.

[12] Vgl. Hakkarainen, A State of Peace in Europe; ders., From linkage to freer Movement.

[13] Lentz, Die Entwicklung der deutschen Position zur KSZE, S. 164.

[14] Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 229 f.

[15] Soell, Helmut Schmidt, S. 90–95.

[16] Vgl. Wintzer, Einleitung, S. LXII.

sorgung, der Nord-Süd-Konflikt, die Herausforderung durch den Terrorismus und vor allem die nukleare Aufrüstung der UdSSR. Darüber hinaus bildeten für Schmidt die Ostverträge sowie der Grundlagenvertrag mit der DDR und weniger die KSZE-Schlussakte die entscheidende Referenz. Gegenüber konkreten, direkt zu vereinbarenden Fortschritten im innerdeutschen Reiseverkehr, beim (geheimen) Häftlingsfreikauf und in der Ausreisefrage traten die komplizierten Details des KSZE-Prozesses in den Hintergrund.[17] Dessen ungeachtet erkannte er in der KSZE ein Hilfsinstrument, das er zur Ausgestaltung des bilateralen Verhältnisses zu den Nachbarn im Osten sowie für weitergehende wirtschafts- und energiepolitische Ziele nutzte.[18] So setzte er sich für die Behandlung von Nord-Süd-Fragen bei der KSZE ein, um die osteuropäischen Staaten in eine globale Entwicklungshilfepolitik einzubinden, und verfolgte, auch gegen die Meinung der Fachressorts, das Ziel einer europäischen Energiekonferenz.[19] Insgesamt ging es Schmidt weniger darum, mit diesen Vorschlägen den KSZE-Prozess zu fördern, als umgekehrt darum, diesen dazu zu nutzen, übergeordnete weltwirtschaftliche und energiepolitische Fragen zu lösen.

Dem Sonderinteresse Schmidts an den bilateralen Beziehungen zu Moskau und Ost-Berlin entsprach es, dass das Bundeskanzleramt mit beiden Staaten außerhalb der Konsultationen des Auswärtigen Amts auch über die KSZE sprach. Im Falle der UdSSR griff er auf den seit Ende 1969 existierenden „geheimen Kanal" zurück, dessen sich Willy Brandt und Egon Bahr bedient hatten, um an den üblichen diplomatischen Dienstwegen vorbei einen informellen Kontakt zur Kreml-Führung herzustellen. Auf diesem Weg entfalteten auch Schmidt und Breschnew einen regen Schriftwechsel über außen- und sicherheitspolitische Fragen. Vor allem vor den Folgekonferenzen unterrichteten sie sich über ihre jeweiligen Vorstellungen zur KSZE. Dabei nutzte Bahr seine Kontakte, um mit KGB-General Wjatscheslaw Keworkow und dem Journalisten Walerij Lednew auch über die Verhandlungslinie, jedoch nicht über operative Details auf der Belgrader Nachfolgekonferenz zu sprechen.[20] Selbstredend wurden weder die zuständigen Stellen im Bundeskanzleramt noch das Auswärtige Amt davon in Kenntnis gesetzt. Eine vergleichbare Absprache zwischen Bundeskanzleramt und Kreml im Vorfeld der Madrider Folgekonferenz scheint dagegen ausgeblieben zu sein.[21]

[17] Interview mit Hans Otto Bräutigam am 27. 11. 2009. Dieser Befund wird auch bestätigt durch die unterschiedliche Gewichtung der KSZE in den Erinnerungen Schmidts und seines Vizekanzlers Genscher. Während dem Bundeskanzler hauptsächlich die Gipfelkonferenz in Helsinki als Gelegenheit für Gespräche mit anderen Staats- und Regierungschefs in Erinnerung blieb, widmete Letzterer der KSZE einen eigenen Abschnitt, in dem er ihre Bedeutung für die Wiedervereinigung Deutschlands herausstellte. Vgl. Schmidt, Menschen und Mächte, S. 73 f.; Genscher, Erinnerungen, S. 299–323 (Kapitel 8).

[18] Schmidt, Menschen und Mächte, S. 73.

[19] Vgl. dazu Kapitel III.4.2.

[20] Vgl. dazu DzD VI/4, Nr. 264. Vgl. ferner Kapitel IV.2.2.

[21] Ergänzend sollte festgehalten werden, dass sich Breschnew mehrfach auch mit dem SPD-Vorsitzenden Brandt u. a. über die Themen MBFR und KSZE austauschte. Für einige der Briefe Breschnews an Brandt und die Antwortschreiben des SPD-Vorsitzenden vgl. FES, EBAA001073, EBAA000953, EBAA000954 und EBAA 000955.

Im Falle Ost-Berlins fanden im Vorfeld der Nachfolgekonferenzen auch mehrfach Gespräche zwischen der dem Bundeskanzleramt unterstehenden Ständigen Vertretung in Ost-Berlin und Mitarbeitern des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der DDR über KSZE-Fragen statt, so etwa am 12. Mai, am 2. September und am 12. November 1977 zur Vorbereitung von Belgrad. Diese Treffen ergänzten wiederum die Arbeitsgespräche, welche die Beamten des Auswärtigen Amts mit Vertretern der Ständigen Vertretung der DDR in Bonn führten.[22]

Ungeachtet dieser Kontakte kann zusammenfassend festgehalten werden, dass Schmidt einem Primat der Sicherheitspolitik anhing, der den Blick für die politische Bedeutung des KSZE-Prozesses einschränkte. Seine außenpolitische Abteilung wurde zwar laufend über den Stand des Konferenzprozesses informiert, brachte sich jedoch kaum aktiv in die operativen Vorgänge ein. Dessen ungeachtet bediente er sich der Schlussakte gelegentlich als Argumentationshilfe, eine Herzensangelegenheit war sie ihm nicht. Dies wiederum eröffnete dem Bundesaußenminister Spielraum für die „Erarbeitung eines relativ eigenständig gestaltbaren Politikfeldes“[23]. Auf der Basis eines entspannungspolitischen Konsenses überlies der Kanzler Hans-Dietrich Genscher und dem Auswärtigen Amt die Federführung in KSZE-Angelegenheiten.[24]

1.2. Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG)

Mit der Entscheidung, an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa teilzunehmen, begannen die konkreten Vorbereitungen für die im Herbst 1972 beginnende Vorkonferenz in Dipoli bei Helsinki, in die auch die Fachressorts einbezogen werden mussten. In einer Besprechung am 12. Mai 1972 kündigte Paul Frank, Staatssekretär des Auswärtigen Amts, seinen Kollegen an, dass sein Ministerium eine Arbeitsgruppe ins Leben rufen wolle mit dem Ziel, die Arbeiten zunächst für die Vor-, später auch für die Hauptkonferenz unter den Ressorts zu koordinieren.[25] Vier Tage später befürwortete das Bundeskabinett dieses Vorhaben und entschied darüber hinaus, dass das Auswärtige Amt die Leitung der Arbeitsgruppe übernehmen solle.[26] Die Minister knüpften dabei an eine seit 1969 existierende Arbeitsgruppe zur Sicherheitskonferenz an, der seinerzeit neben dem

[22] Die KSZE-Gespräche wurden auch mit Blick auf die Folgekonferenzen von Madrid 1980–1983 und Wien 1986–1989 fortgesetzt.

[23] Bingen, Realistische Entspannungspolitik, S. 158. Vgl. auch Wiegrefe, Wider die Politik der Supermächte, S. 106; Korte, Bundeskanzleramt, S. 204.

[24] Interviews mit Hans-Dietrich Genscher am 2. 9. 2009 und Hans Otto Bräutigam am 27. 11. 2009.

[25] BArch, B 136, Bd. 6419, Schreiben des Ministerialdirektors von Staden vom 2. 6. 1972 an Ministerialdirigent Fischer, Bundeskanzleramt.

[26] Vgl. Ziffer 18 der Leitlinien der Bundesregierung für die Europäische Sicherheitskonferenz vom 18. 5. 1972, in: AAPD 1972, I, Dok. 138, S. 583f. Zur IMAG vgl. auch Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 500f.; Haftendorn, Das Management der Sicherheitspolitik, S. 346; dies., Abrüstungs- und Entspannungspolitik, S. 311; Lentz, Die Entwicklung der deutschen Position zur KSZE, S. 157, 159f.

Auswärtigen Amt allerdings nur das Bundeskanzleramt und das Verteidigungsministerium angehört hatten.[27]

Der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) gehörten unter Leitung des Politischen Direktors des Auswärtigen Amts die zuständigen Abteilungsleiter (oder deren Vertreter) des Bundeskanzleramts, der Bundesministerien des Innern, der Justiz, für Wirtschaft, der Finanzen, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, für Arbeit und Sozialordnung, der Verteidigung, für Jugend, Familie und Gesundheit, für Verkehr, für Städtebau und Wohnungswesen (seit 1973 für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau), für innerdeutsche Beziehungen, für Bildung und Wissenschaft (seit 1973 für Forschung und Technologie), für wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie des Bundespräsidialamts und des Presse- und Informationsamts an. Die Gruppe hatte vor allem Koordinierungs- und Planungsaufgaben zu bewältigen, war – zumindest formal – aber auch dazu befugt, Entscheidungen zu treffen.[28]

Die konstituierende Sitzung der IMAG fand am 8. September 1972 statt. Der Politische Direktor des Auswärtigen Amts, Berndt von Staden, formulierte als Aufgabe für die Ressortvertreter, „sich einen gemeinsamen Überblick über den verfahrensmäßigen und sachlichen Stand der KSZE-Vorbereitung zu verschaffen, und zwar hinsichtlich der eigenen Haltung, der Abstimmung im Rahmen der Allianz und der politischen Zusammenarbeit (PZ) sowie der Ergebnisse des bilateralen Ost-West-Dialogs".[29] Dies spiegelte das Interesse der Bundesrepublik, aktiv an der Entscheidungsfindung auf europäischer und auf Bündnisebene mitzuwirken mit dem Ziel, „die materiellen Positionen der westlichen Länder für den Kooperationsbereich zu umreißen und zu konkretisieren".[30]

Die Ressorts traten anfangs alle vier bis sechs Wochen zusammen. Vor allem in der Frühphase der Konferenz übte die IMAG eine wichtige Clearing-Funktion aus.[31] In ihrem Rahmen unterrichtete das Auswärtige Amt die Ressorts über die Vorbereitungen im NATO- und EPZ-Rahmen sowie über den Konferenzstand.[32] Ferner diente die Arbeitsgruppe der Feinabstimmung in Einzelfragen, welche die Zuständigkeit der Fachministerien berührten. Dabei zeigte sich, dass innerhalb der Bundesregierung durchaus Skepsis gegenüber einer europäischen Sicherheitskonferenz bestand. So befand das Wirtschaftsministerium, dass die KSZE „als solche nicht der Ort für handelspolitische, industriepolitische oder kooperationspo-

[27] Haftendorn, Abrüstungs- und Entspannungspolitik, S. 310.

[28] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111502, Zuschrift des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von Groll vom 8. 10. 1973 an Referat 110.

[29] PA-AA, VS-Bd. 9005 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1972, Aufzeichnung Hillger vom 14. 9. 1972.

[30] Ebd.

[31] Jacobsen/Mallmann/Meyer (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 500.

[32] Vgl. PA-AA, VS-Bd. 9006 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1972, Protokolle der Sitzungen am 25. 10., 16. 11. und 5. 12. 1972. Zu den Sitzungen am 17. 1., 22. 2., 10. 4. und 25. 6. 1973 vgl. PA-AA, VS-Bd. 9067 (212); B 150, Aktenkopien 1973, Aufzeichnungen Lindemann vom 17. 1., 9. 3., 10. 4. und 30. 7. 1973.

litische Verhandlungen sein könne".[33] Im Rahmen der IMAG wurden ferner Sicherheitsbedenken des Verteidigungs- und des Innenministeriums gegen Texte der Schlussakte zu Korb I (militärische Aspekte der Sicherheit) bzw. zu Korb III ausgeräumt.[34] Vorbehalte dieser Art waren indes nicht Ausdruck einer Fundamentalkritik, sondern durch die jeweiligen Sachinteressen – und Rivalitäten – der Ressorts begründet.

Die IMAG billigte schließlich den Personalplan für die Konferenz und stellte damit sicher, dass die Ministerien Vertreter in die Unterausschüsse entsenden konnten, ein Verfahren, das während des gesamten KSZE-Prozesses Anwendung fand.[35] Zugleich sicherte das Auswärtige Amt zu, „durch einen entsprechenden Verteiler dafür [zu] sorgen, daß die Ressorts über den Verlauf der KSZE und die Ergebnisse auf den sie speziell interessierenden Gebieten ständig unterrichtet" würden.[36] Sämtliche Delegationsberichte waren indes vom Delegationsleiter oder seinem Stellvertreter zu zeichnen; damit unterstrich das Außenamt seine herausgehobene Stellung im Bonner Entscheidungsprozess.

Mit der Abstimmung inhaltlicher Ziele, der Sicherung ihrer Konferenzteilnahme sowie der Festlegung der Informationskanäle zwischen KSZE-Delegation, Auswärtigem Amt und Fachministerien hatte die Arbeitsgruppe ihre Aufgaben weitgehend erfüllt. Sie blieb zwar, wie es der Kabinettsbeschluss vom Mai 1972 vorsah, nach Unterzeichnung der Schlussakte am 1. August 1975 weiter bestehen. Insgesamt lässt sich aber feststellen, dass ihre Bedeutung kontinuierlich abnahm. Zu Sitzungen wurde immer seltener eingeladen, in der Regel nur noch zur Vor- und Nachbereitung der Folgetreffen. Die Intensität der bisherigen interministeriellen Konsultationen wurde auch später nicht mehr erreicht. Zwischen dem Helsinki-Gipfel 1975 und dem Beginn der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), die im Januar 1984 in Stockholm begann, trat die IMAG nur neun Mal zusammen; zwischen der Sitzung im Juli 1981, auf der das Auswärtige Amt über die Vorbereitungen zum Madrider Folgetreffen informierte, und der Sitzung zur KVAE vergingen mehr als zweieinhalb Jahre. Zum Vergleich: In der Vorbereitungsphase 1972/73 fanden zwölf IMAG-Sitzungen statt.[37]

Auch seitens des Auswärtigen Amts legte man keine großen Aktivitäten mehr an den Tag, die Arbeitsgruppe für die Abstimmung mit den Ressorts zu nutzen. Dabei war zunächst sogar überlegt worden, die Arbeitsgruppe zu einer interministeriellen Schaltstelle für die Durchführung der Helsinki-Schlussakte durch die Bundesrepublik zu institutionalisieren, etwa hinsichtlich der für eine Vereinfachung der Ein- und Ausreisebestimmungen notwendigen Änderung von Verord-

[33] PA-AA, VS-Bd. 9005 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1972, Aufzeichnung Hillger vom 14. 9. 1972.
[34] Vgl. dazu beispielhaft PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111502, Protokoll der 10. IMAG-Sitzung vom 7. 9. 1973.
[35] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111502, Rundschreiben des Ministerialdirektors van Well vom 26. 6. 1973 über die IMAG-Sitzung vom Vortag.
[36] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111502, Protokoll der 10. IMAG-Sitzung vom 7. 9. 1973.
[37] Vgl. Tabelle 1.

nungen und Gesetzen.[38] In der Praxis trugen die seltenen Treffen nach der Gipfelkonferenz aber ausschließlich Informationscharakter. Als Koordinierungsstelle taugte die IMAG indes nicht mehr. Dementsprechend wurde es auch nicht mehr als notwendig erachtet, einen Vertreter der Amtsleitung zu entsenden.[39] Trotzdem hatte das Auswärtige Amt noch ein Interesse daran, die Arbeitsgruppe gelegentlich einzuberufen und die Ressorts der Form halber einzubinden. Die IMAG, so das nüchterne Fazit von Joetze, war eine „rein symbolische Veranstaltung", die „weder genutzt noch geschadet" habe.[40]

1.3. Der Bundestag und seine Ausschüsse

Die Außenpolitik ist Aufgabe der Exekutive. Gleichwohl stehen der Legislative grundgesetzlich verankerte Mitwirkungsrechte zu, so dass sich für den Bereich der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik von einem durch den Bundestag kontrollierten und partiell mitverantworteten „Primat der Regierung" sprechen lässt.[41] Für die KSZE-Politik der Bundesrepublik spielte der Bundestag freilich weniger eine mitgestaltende Rolle, sondern profilierte sich als Kontrollinstanz und Transmissionsriemen zur Öffentlichkeit. Zwar fand die Sicherheitskonferenz anfänglich noch verhältnismäßig geringe parlamentarische Beachtung und wurde vom Ringen um die Ostverträge deutlich überlagert.[42] Doch mit dem Abschluss der Vertragsverhandlungen durch die Bundesregierung und der Konkretisierung der Konferenzplanungen nahmen sich die Fraktionen der Opposition mehr und mehr auch dem Thema KSZE an. Sie gehörte als „verlängerter Arm" der Ost- und Entspannungspolitik der sozialliberalen Koalition zum Kern einer verbissen geführten Debatte zwischen Regierung und Opposition über die außenpolitische Ausrichtung der Bundesrepublik.[43]

Für die Bundesregierung wiederum war es wichtig, dem latenten Vorwurf zuvorzukommen, die Bundesregierung informiere den Bundestag nur mangelhaft und praktiziere hinter dessen Rücken eine Geheimdiplomatie. Mit der Unterrichtung des Parlaments trug sie schließlich auch der wachsenden Bedeutung der öf-

[38] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111546, Aufzeichnung des Referats 212 „Nach der KSZE" vom 1. 8. 1975.

[39] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133351, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 7. 10. 1980.

[40] Interview mit Günter Joetze am 9. 12. 2009.

[41] Wolfrum, Grundgesetz und Außenpolitik, S. 159–164, 167 (Zitat). Vgl. auch Ismayr, Bundestag, S. 177 f.; Majonica, Bundestag und Außenpolitik. Die außenpolitische Mitwirkung des Parlaments besteht nach Art. 24 Abs. 1, Art. 59 Abs. 2 und Art. 115a des Grundgesetzes bei der Übertragung von Hoheitsrechten, bei der Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen und zur Feststellung des Verteidigungsfalls. Mit Gesetz vom 21. 12. 1992 wurde Art. 23 GG um die Mitgestaltungsrechte von Bundestag und Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union erweitert. Vgl. Gruner, Das Verhältnis Bund – Länder – Europa in der Geschichte der Bundesrepublik, S. 74 f.

[42] Haftendorn, Abrüstungs- und Entspannungspolitik, S. 345 f.

[43] Zur kritischen Haltung der Christdemokraten vgl. Hacke, Parlamentarische Opposition und Entspannungspolitik.

fentlichen Meinung im außenpolitischen Entscheidungsprozess Rechnung, welche Opposition und Regierung in ihrem Sinne beeinflussen wollten.[44] Die sozialliberale Koalition wollte sich bei diesem umstrittenen Thema nichts vorwerfen lassen und verwies wiederholt auf ihr Bemühen, über den Stand der KSZE zu informieren.[45]

Ihre Kontrollfunktion übten die Abgeordneten zum einen im Plenum, etwa anlässlich von Regierungserklärungen des Bundeskanzlers und im Rahmen der außenpolitischen Aussprachen während der Haushaltsdebatten, und zum anderen in den Bundestagsausschüssen aus.[46] Während die Sicherheitskonferenz bei diesen Gelegenheiten nur ein Thema unter vielen war, lösten die Anfragen der Fraktionen zur KSZE mehrfach lange Debatten aus. Sie zwangen die Bundesregierung zu detaillierter Auskunft und ermöglichten eine vertiefende Sachauseinandersetzung. Mit einer Fülle von mündlichen und schriftlichen Fragen erbaten einzelne Abgeordnete darüber hinaus Informationen über konkrete humanitäre Fortschritte bei der Durchführung der Schlussakte.[47] Höhepunkte vor Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki stellten die zwei großen Grundsatzdebatten zur KSZE am 17. Oktober 1974 und am 25. Juli 1975 dar. Anlass für die erste war die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, welche die Opposition unter Hinweis auf die deutschlandpolitische Bedeutung der Konferenz zur Darlegung ihrer grundsätzlichen Vorbehalte nutzte.[48] In der turbulenten zweiten Debatte ging es schließlich um die Unterzeichnung der Schlussakte durch die Bundesregierung, die CDU und CSU mit einem Antrag verhindern wollten.[49]

Die Bundesregierung informierte die Abgeordneten über die KSZE darüber hinaus in ihren Ausschüssen. Die Unterrichtungen erfolgten primär im Auswärtigen Ausschuss und seinen Unterausschüssen für Abrüstung und Rüstungskon-

[44] Zur Rolle der öffentlichen Meinung vgl. auch Kapitel I.1.4.

[45] So machte Außenminister Genscher am 25. 7. 1975 die Opposition darauf aufmerksam, dass der Auswärtige Ausschuss „in zehn Sitzungen allein in dieser Legislaturperiode die Konferenzmaterie beraten [hat]. Er ist außerdem ständig über den Gang der Verhandlungen eingehend unterrichtet worden." Vgl. BT Stenographische Berichte, Bd. 94, 183. Sitzung, S. 12797. Vgl. dazu ferner die Antwort der Bundesregierung vom 8. 9. 1981 auf eine Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion: BT Drucksachen, Bd. 274, Drucksache 9/643, Anlage 2.

[46] Vgl. Ismayr, Bundestag, S. 183–186. Vgl. auch Tabelle 2.

[47] Vgl. Tabelle 3.

[48] Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom 8. 7. 1974 („Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)"), in: BT Drucksachen, Bd. 192, Drucksache 7/2354; Antwort der Bundesregierung vom 10. 10. 1974, in: BT Drucksachen, Bd. 195, Drucksache Nr. 7/2616; Bundestagsdebatte vom 17. 10. 1974, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 89, 125. Sitzung, S. 8326–8420. Vgl. Jacobsen/Mallmann/Meier, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 508; Schneider, Alois Mertes, S. 281–284. Zu Recht ist davon gesprochen worden, dass diese Bundestagssitzung „eine erste außenpolitische Bewährungsprobe für die Regierung Schmidt/Genscher im Parlament" darstellte. Vgl. Karl/Krause, Außenpolitischer Strukturwandel und parlamentarischer Entscheidungsprozeß, S. 67.

[49] Vgl. BT Stenographische Berichte, Bd. 94, 183. Sitzung, S. 12797–12874. Für die Anträge der CDU/CSU-Fraktion bzw. der SPD/FDP-Koalition vgl. BT Drucksachen, Bd. 208, Drucksachen 7/3885 bzw. 7/3884 (neu). Vgl. dazu auch Kapitel II.2.3.

trolle sowie für Rundfunkfragen[50], daneben im Innerdeutschen Ausschuss. Dem Auswärtigen Ausschuss kam naturgemäß die wichtigste Rolle zu, denn mit seiner Vertraulichkeit war er „das zentrale Organ zur außenpolitischen Willensbildung des Parlaments, in dem die Außenpolitik der Bundesregierung einer steten fraktionsübergreifenden Kontrolle und Begleitung unterzogen“[51] wurde. Als nach der Bundestagswahl am 28. September 1969 CDU und CSU erstmals die Regierungsbänke räumen mussten, überließ ihnen die Koalition aus SPD und FDP den Vorsitz des Auswärtigen Ausschusses.[52] Auf diese Weise wurde er zum zentralen Forum im Ringen um eine gemeinsame Außenpolitik von Regierung und Opposition.[53] Der Bedeutung des Ausschusses entsprechend entsandte die Bundesregierung im Regelfall den Parlamentarischen Staatssekretär bzw. Staatsminister und die für Sachfragen zuständigen Abteilungs- und Unterabteilungsleiter des Auswärtigen Amts; in wichtigen Sitzungen war aber auch Hans-Dietrich Genscher selbst anwesend.[54] Gelegentlich erhielten die Berichterstatter – auch die der Opposition – im Auswärtigen Amt Einsicht in vertrauliche KSZE-Unterlagen.[55] Daraus erwuchs ein Verhältnis zwischen Parlamentariern und Exekutive, das nach beiden Richtungen Handlungsoptionen eröffnete. Während die Abgeordneten der Opposition versuchten, von der Regierung Informationen zu erhalten, um Einfluss auf den außenpolitischen Entscheidungsprozess zu nehmen, nutzte das Auswärtige Amt den Ausschuss als Forum, um Überzeugungsarbeit in eigener Sache zu leisten und den Vorwurf zu entkräften, die Opposition nur unzureichend und spät über die Entwicklung der KSZE zu informieren.[56]

Das KSZE-Interesse der Parlamentarier war deutlich von der Auseinandersetzung um die Ostverträge geprägt. Dies wird zum einen durch die Häufigkeit belegt, mit der sie sich gerade während der Genfer Phase der Konferenz widmeten: Zwischen 1973 bis 1975 beschäftigte sich der Auswärtige Ausschuss in insgesamt elf Sitzungen ausführlich mit der KSZE-Thematik.[57] Zum anderen standen die

[50] Der Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle war ein gemeinsamer Unterausschuss des Auswärtigen und des Verteidigungsausschusses. Innen- sowie Verkehrs- und Postausschuss wiederum entsandten Vertreter in den Unterausschuss für Rundfunkfragen. Zur Entstehung der Ausschüsse vgl. Hölscher, Einleitung, S. XXXVII–XXXIX.

[51] Pilz, Der Auswärtige Ausschuss, S. 123. Vgl. ferner Majonica, Bundestag und Außenpolitik, S. 117–119.

[52] Wintzer, Zwischen Mauerbau und NATO-Doppelbeschluss, S. 150 f. Vorsitzender des Ausschusses wurde der ehemalige Außenminister Gerhard Schröder; er behielt diesen Posten bis zum Jahr 1980.

[53] Vgl. dazu umfassend Hölscher, Abschied vom Konzept der gemeinsamen Außenpolitik, S. 349 f.

[54] Hölscher, Einleitung, S. XXXIV f.

[55] Schweitzer, Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, S. 14, Anm. 49.

[56] Zum Doppelcharakter des Auswärtigen Ausschusses als Instrument der „Informationsgewinnung und Selbstdarstellung“ vgl. Hölscher, Einleitung, S. XCIII–C. Vgl. dazu auch Schweitzer, Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, S. 10.

[57] Vgl. Tabelle 4. Die vertraulichen Sitzungsprotokolle des Auswärtigen Ausschusses für die siebte und achte Legislaturperiode liegen gedruckt vor. Vgl. Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976; Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980.

Prinzipienerklärung und deren deutschland- und berlinpolitische Auswirkungen im Vordergrund. Dabei ging die Auskunftsbereitschaft des Auswärtigen Amts nicht so weit, sich in operativer Hinsicht in die Karten schauen zu lassen. So stellte es bewusst die in Genf diskutierten Texte nicht zur Verfügung; und in der Endphase der Verhandlungen verteilten die Beamten des Auswärtigen Amts zu Beginn der Sitzung die relevanten Entwürfe, um sie nach Sitzungsschluss gleich wieder einzusammeln.[58] Auch bei den Nachfolgetreffen achtete die Bundesregierung darauf, dass sie die Kontrolle über den Informationsfluss behielt. So lehnte sie den Wunsch der Abgeordneten ab, die Stellungnahmen der Delegation im Plenum und in den Arbeitsgruppen des Belgrader Treffens zu veröffentlichen. Sie stellte ihnen jedoch „eine Sammlung ausgewählter Erklärungen" zu den „wichtigsten Themen der Implementierungskritik, wie Dissidentenverfolgungen, Afghanistan, Pflichtumtauscherhöhung, Journalistenverordnung der DDR, Rückgang der Aussiedlerzahlen in der Sowjetunion usw." zur Verfügung. Ein entsprechendes Vorgehen billigte Genscher schließlich auch für die Madrider Konferenz.[59]

Nach der Helsinki-Konferenz verschob sich der Interessenschwerpunkt der CDU/CSU-Abgeordneten merklich. Nachdem sie die Unterzeichnung der Schlussakte nicht hatte abwenden können, konzentrierte sich die Opposition in der Folgezeit darauf, von der Regierungskoalition Rechenschaft über ihre Bemühungen zur Umsetzung des Menschenrechtsprinzips in Osteuropa, vor allem aber in der DDR, abzulegen und sie anzuhalten, Verletzungen durch die kommunistischen Diktaturen offen zur Sprache zu bringen. Noch am Tag der Unterzeichnung der Schlussakte kündigte ihr Fraktionsvorsitzender, Karl Carstens, im ZDF an, dass die Union „eine Art Erfolgskontrolle" ausüben werde und die Bundesregierung „in regelmäßigen Zeitabständen" fragen werde, „was aus diesen Absichtserklärungen von Helsinki praktisch geworden ist".[60] Der Nachweis konkreter Fortschritte in diesem Bereich, dies wusste die Union schon seit der Genfer Konferenzphase[61], war die Achillesferse der Bonner KSZE-Politik. Verstärken konnten CDU und CSU den Druck, als sie nach der Bundestagswahl 1976 die stärkste Fraktion bildeten und die meisten Abgeordneten in den Ausschuss entsandten. Dementsprechend stellte die Bundesregierung ihre Entspannungspolitik ausführlich in zwei Antworten vom 24. Mai 1977 und vom 16. Februar 1979 zu zwei Großen Anfragen der CDU/CSU-Fraktion und der Fraktionen von SPD und FDP

[58] Vgl. z. B. die 54. und 55. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages am 11. 6. bzw. 18. 6. 1975, in: Der Auswärtige Ausschuß 1972–1976, S. 1360 und S. 1371 f. Franz Josef Strauß bescheinigte der Bundesregierung deshalb „eine merkwürdige Auffassung von Demokratie und ein noch merkwürdigeres Verhältnis zum Problem: Wort und Wahrheit." Vgl. Strauß, Deutschland Deine Zukunft, S. 87.

[59] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133352, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 16. 12. 1980. Für die Belgrader Konferenz vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 110863, Sammlung von Erklärungen der deutschen Delegation, die Joetze am 24. 11. 1977 zur Weiterleitung an den Auswärtigen Ausschuss vorlegte.

[60] BArch, B 136, Bd. 18092, Interview des Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion, Carstens, am 1. 8. 1975 mit dem ZDF.

[61] Vgl. Rock, Macht, Märkte und Moral, S. 221.

dar.[62] Am 8. und 9. März 1979 fand dazu eine ausführliche Debatte im Bundestag statt. Ergänzt wurden diese Ausführungen durch eine weitere Antwort vom 23. September 1980 auf eine Große Anfrage der Regierungsfraktionen zur Weiterentwicklung des Entspannungsprozesses und der KSZE. Die Opposition forderte von der Bundesregierung darüber hinaus zwei Mal Auskunft über die Vorbereitungen zu den Nachfolgekonferenzen von Belgrad und Madrid. Von besonderer Bedeutung ist schließlich auch eine Fragestunde am 5. Mai 1977 im Bundestag, in der Außenminister Genscher nahezu zwei Stunden zur KSZE Rede und Antwort stand.

Entsprechende Auskünfte musste die Bundesregierung der Opposition weiterhin auch in den Bundestagsausschüssen geben. Bis Ende 1981 schickte sie ihre Berichterstatter zu mehr als 30 Ausschusssitzungen, um sich den Fragen der Abgeordneten zu stellen – eine eindrucksvolle Zahl, welche die Bedeutung des Themas für die innenpolitische Auseinandersetzung unterstreicht. Am häufigsten standen die Vertreter des Auswärtigen Amts naturgemäß wieder im Auswärtigen Ausschuss Rede und Antwort.[63] Der Unterausschuss für Rundfunkfragen ließ sich darüber hinaus in fünf Sitzungen informieren; Themen hier waren Fragen der Informationsfreiheit, insbesondere die Störsender kommunistischer Staaten sowie allgemein die Tätigkeit der Sender Radio Free Europe und Radio Liberty.[64] Die Mitglieder des Unterausschusses für Abrüstung und Rüstungskontrolle ließen sich von den KSZE-Experten und dem Abrüstungsbeauftragten der Bundesregierung bis 1981 insgesamt acht Mal über die Durchführung der Vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM) und das die Madrider Nachfolgekonferenz prägende Mandat für eine Konferenz über Abrüstung in Europa informieren.[65] Der Innerdeutsche Ausschuss schließlich wurde vom Minister für innerdeutsche Beziehungen und seinen Beamten sechs Mal über die deutschlandpolitischen Implikationen der KSZE unterrichtet, zunächst allerdings nur bis Ende 1978.[66]

Trotz der zahlreichen Unterrichtungen durch die Vertreter der Bundesregierung fällt auf, dass das Interesse der Parlamentarier nach dem Helsinki-Gipfel erlahmte. Zwar informierte Staatsminister Karl Moersch am 18. September 1975 den Auswärtigen Ausschuss über die ersten Versuche, die Bestimmungen der Schlussakte zu implementieren.[67] Es vergingen aber mehr als 1½ Jahre, bis die

[62] Vgl. dazu Kapitel IV.1.1.2.

[63] Vgl. Tabelle 5.

[64] Die Bundesregierung informierte den Unterausschuss für Rundfunkfragen am 14. 9. und 15. 12. 1977 sowie am 18. 10. 1978, 14. 3. 1979 und am 7. 5. 1981. Vgl. PA-AA, B 4 (Referat 011), Bd. 115252 und Bd. 125818.

[65] Die Unterrichtung im Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle erfolgte am 20. 4. 1977, am 22. 2. und 31. 5. 1978, am 27. 2. und 18. 6. 1980, sowie am 8. 4., 13. 5. und 11. 11. 1981. Für die Kurzprotokolle vgl. PA-AA, B 4 (Referat 011), Bd. 115251 und Bd. 125817.

[66] Der Innerdeutsche Ausschuss wurde von der Bundesregierung am 11. 5., 15. 6., 7. 9. und 14. 12. 1977 sowie am 15. 3. und 15. 11. 1978 über den Stand der KSZE unterrichtet. Für eine Übersicht über die Unterrichtung des Bundestags durch die Bundesregierung vgl. Anlage 2 der Antwort der Bundesregierung vom 8. 9. 1981 auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion über das Madrider Folgetreffen, in: BT Drucksachen, Bd. 274, Drucksache 9/643, S. 15.

[67] Vgl. Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, 58. Sitzung, S. 1467–1469 („Bericht der Bundesregierung über den Stand der Ost-West-Beziehungen nach Helsinki“).

Bundesregierung am 20. April 1977 – im Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle – wieder über die KSZE informierte. Dieser Befund bestätigt die im empirischen Teil dieser Arbeit vertretene These, dass die erste Phase des anschließenden KSZE-Prozesses eine Übergangs- und Orientierungszeit darstellte, in der alle Beteiligten bis auf die unmittelbar befassten Diplomaten keine größeren KSZE-Aktivitäten entwickelten. Dies hieß aber nicht, dass die Konferenz für die Arbeit von Parlament und Ausschüssen gänzlich ohne Bedeutung war. Auch wenn KSZE-Belange nicht ausdrücklich auf der Tagesordnung standen, spielten sie eine wiederkehrende Rolle bei der Erörterung übergeordneter Themen wie den NATO-Ministerratstagungen oder den bilateralen Beziehungen zum Osten.

Aber nicht nur in den Bundestagsausschüssen warfen die Parlamentarier ein kritisches Auge auf die KSZE-Politik der sozialliberalen Koalition. Zwar lehnte es die Bundesregierung im Unterschied zu den USA ab, Parlamentarier in ihre Konferenzdelegationen aufzunehmen, und verwies dabei auf den Charakter der KSZE als Staatenkonferenz. Dessen ungeachtet reisten aber zahlreiche Abgeordnete nach Genf, Belgrad und Madrid, um sich vor Ort ein persönliches Bild über die Verhandlungen zu machen. Namentlich Alois Mertes und Werner Marx äußerten sich wiederholt positiv zur Betreuung vor Ort und zur Arbeit der bundesdeutschen Delegation. Die Parlamentarier nutzten ihren Aufenthalt, um mit zahlreichen Delegationen zu sprechen. Dabei versuchten sie, ihre Haltung in der Deutschland- und Berlinfrage darzulegen, jedoch den Eindruck einer sich von der Bundesregierung fundamental unterscheidenden KSZE-Politik zu vermeiden. Die Besuche erfüllten eine wichtige Multiplikatorfunktion und trugen wesentlich zur Überwindung der ablehnenden Haltung der Opposition zum Helsinki-Prozess bei. Sie bereiteten den Boden dafür, dass Helmut Kohl als Bundeskanzler die sozialliberale KSZE-Politik ohne nennenswerten innerparteilichen Widerstand fortsetzen konnte.[68]

Auch die internationalen Kontakte von Parlamentariern sollten in diesem Zusammenhang als Faktor des KSZE-Prozesses nicht vernachlässigt werden. Dies geschah etwa bei den Zusammenkünften der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, die sich regelmäßig mit dem Stand des KSZE-Prozesses befasste und zu den Nachfolgekonferenzen eigene Beobachter schickte.[69] Daneben war vor allem die Mitarbeit der Bonner Abgeordneten in der Interparlamentarischen Union (IPU) von Bedeutung. Dieses interparlamentarische Gremium widmete

[68] Die Abgeordneten Mertes (CDU) und Dirnecker (CSU) reisten vom 23. bis 25. 4. 1975 nach Genf, um sich ein Bild über den Verhandlungsstand zu machen. Ihnen folgte vom 4. bis 6. Juni 1975 eine Delegation des Unterausschusses für Abrüstung und Rüstungskontrolle, der die Abgeordneten Pawelczyk (SPD), Horn (SPD), Marx (CDU), Mertes (CDU) und Achenbach (FDP) angehörten. Die Belgrader Folgekonferenz besuchten vom 15. bis 17. 11. 1977 die Abgeordneten Klein (CDU), Mertes (CDU) und von Wrangel (CDU) sowie der Fraktionsmitarbeiter Dirnecker (CSU). Vgl. Schneider, Alois Mertes, S. 285 f.; Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, 54. Sitzung am 11. 6. 1975, S. 1349–1358; Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 18. Sitzung am 23. 11. 1977, S. 413 f. Vgl. dazu auch Kapitel IV.4.1.

[69] Vgl. etwa Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 9. Sitzung am 25. 5. 1977, CD-ROM-Supplement, S. 174.

sich seit seiner Gründung 1889 ausdrücklich der Förderung friedlicher Krisenbeilegung und Fragen der Konfliktvermeidung, seit dem Zweiten Weltkrieg vermehrt der weltweiten Durchsetzung der Menschenrechte.[70] Tatsächlich meldete sich die IPU während des gesamten KSZE-Prozesses mit eigenen Beiträgen zu Wort. Dieses transnationale parlamentarische Netzwerk führte schließlich folgerichtig dazu, dass die Staats- und Regierungschefs in der Charta von Paris vom 21. November 1990 die Gründung einer Parlamentarischen Versammlung der KSZE (seit 1995 der OSZE) vornahmen.[71]

Zusammenfassend wird man sagen können, dass der Einfluss der Bundestagsausschüsse auf die Entscheidungen des Außenministers letztlich nur begrenzt war.[72] Die intensive Beschäftigung des Auswärtigen Ausschusses mit KSZE-Fragen trug vor allem, so das Fazit des damaligen Abgeordneten Schweitzer, „zu einer umfassenden Klärung der Standpunkte der Bundestagsfraktionen zu der von der Bundesregierung im Rahmen von EG und NATO verfolgten außenpolitischen Generallinie" bei.[73] Gleichwohl trugen die Unterrichtung der Bundesregierung, die Besuche der Abgeordneten bei den Nachfolgekonferenzen und die Einbindung in internationale parlamentarische Netzwerke maßgeblich dazu bei, dass sich CDU und CSU dem KSZE-Kurs der Bundesregierung langsam annäherten und ihre selbstverschuldete Isolation, in die sie durch die Ablehnung der Schlussakte geraten waren, überwanden.

1.4. Wissenschaft, Öffentlichkeit und Medien, Nichtregierungsorganisationen und Zivilgesellschaft

Charakteristisch für den Wandel des Politischen ist die „Zunahme der Kommunikationsströme in und zwischen Nationen außerhalb der eigentlichen D[iplomatie], die wachsende Bedeutung nicht-gouvernementaler Außenpolitik sowie die stärkere Kontrolle der D[iplomatie] durch das Parlament und die Öffentlichkeit".[74] Auch wenn, wie diese Studie belegen soll, eher von einem Wandel der Diplomatie als von einem daraus resultierenden Bedeutungsverlust gesprochen werden kann, ist gerade der KSZE-Prozess ein wichtiges Beispiel für das komplexe Zusammenspiel von Regierungen und zivilgesellschaftlichen Akteuren hin zu einer „offenen" Diplomatie.[75]

Wissenschaft

Die Überlegungen einer die Blockkonfrontation überwindenden europäischen Sicherheitsordnung übte eine große Faszination auf die Politikwissenschaft und ihre

[70] Pilz, Der Auswärtige Ausschuss, S. 145–147.
[71] Ebd., S. 153–155.
[72] Ebd., S. 124–128; Schweitzer, Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, S. 23 f.
[73] Schweitzer, Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages, S. 18.
[74] Schmidt, Artikel „Diplomatie", S. 168.
[75] Wilhelm, Diplomatie, S. 338.

Institutionen im In- und Ausland aus. Als die Détente Mitte der sechziger Jahre an Fahrt aufnahm, geriet deshalb auch die Politische Wissenschaft, insbesondere in Europa, in den Bann der Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz.[76] Aufmerksam verfolgten ihre Vertreter den Verlauf des KSZE-Prozesses mit seiner Vielzahl an Sondertreffen und schufen dabei ihr ganz eigenes wissenschaftliches „Monitoring"-System.

Neben der wissenschaftlichen Begleitung des Konferenzprozesses wirkten die Politik beratenden Institute auch als Stichwortgeber für die Regierungen. Auf europäischer, auch blocküberbergreifender Ebene bildeten sie ein transnationales Wissenschaftsnetzwerk.[77] Für die Bundesrepublik sind insbesondere die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) in Bonn, die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Ebenhausen und das Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOST) in Köln zu nennen. Während die letzten beiden in umfassendem Maße Expertenbeiträge für den internen Gebrauch lieferten, wirkten die DGAP und ihre Zeitschrift „Europa-Archiv" nicht nur als Transmissionsriemen zwischen Politik und Wissenschaft, sondern auch als Multiplikatoren für die Öffentlichkeit. Hochrangige Diplomaten wirkten Anfang der 1970er Jahre in der Ost-Studiengruppe der DGAP mit und bemühten sich darum, die noch vorherrschende Skepsis gegenüber der KSZE abzubauen.[78] Das „Europa-Archiv" wiederum war für die Diplomaten des Auswärtigen Amts das bevorzugte Organ, in dem sie ihre Sicht auf die KSZE darstellten, um so Einfluss auf die öffentliche Debatte zu nehmen.[79] Allen Beratungseinrichtungen gemeinsam ist das große Interesse der Wissenschaftler an Fragen des Aufbaus einer europäischen Sicherheitsarchitektur. Das KSZE-Projekt lieferte ihnen ein höchst interessantes Fallbeispiel, das mit funktionalistischer Methode zu untersuchen sich lohnte. Daneben bauten auch die Parteistiftungen in der Bundesrepublik Kontakte zu osteuropäischen Stellen auf.[80]

In diesem Zusammenhang sollten auch die „Nationalen Komitees für europäische Sicherheit und Zusammenarbeit" erwähnt werden. Sie wurden nach dem „Budapester Appell" 1969 in den Staaten des Warschauer Pakts (außer Rumänien) mit der Aufgabe ins Leben gerufen, den Konferenzgedanken zu fördern und insbesondere Möglichkeiten zur wirtschaftlich-technischen und wissenschaftlichen Kooperation zu erörtern. Die Komitees, denen neben ehemaligen kommunistischen Funktionsträgern auch Vertreter von Hochschulen angehörten, veranstalteten Konferenzen und bauten untereinander sowie zu Einrichtungen in west-

[76] Vgl. Wettig, Der „Prager Frühling", die militärische Intervention und die weltpolitischen Folgen, S. 153; Soutou, Convergence theories in France during the 1960s and 1970s, besonders S. 29 f.

[77] Zu den wissenschaftlichen Netzwerken im KSZE-Prozess vgl. Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 57–61.

[78] Eisermann, Außenpolitik und Strategiediskussion, S. 272.

[79] Vgl. dazu den nächsten Abschnitt „Öffentlichkeit und Medien".

[80] So trat 1988 auf einer gemeinsam mit dem Potsdamer Militärgeschichtlichen Institut der DDR durchgeführten Veranstaltung der Friedrich-Naumann-Stiftung erstmals ein NVA-General auf. Vgl. Bartsch, Der Ausbau der militärpolitischen Beziehungen, S. 47.

lichen und neutralen Staaten Kontakte auf, in der Bundesrepublik etwa zum DKP-nahen „Initiativkreis Europäische Sicherheitskonferenz".[81]

In Bonn standen die Wissenschaftsinstitute dem Auswärtigen Amt mit ihrer Expertise zur Seite. Ihr Einfluss auf den KSZE-Entscheidungsprozess ist aber kaum nachzuweisen und dürfte eher gering zu veranschlagen sein, zumal die Verbindung zwischen Politikberatung und diplomatischer Praxis in der Bundesrepublik jener Zeit noch wenig ausgeprägt war.[82] Einen größeren Wirkungskreis entfalteten sie nach 1975 als Forum für den Informationsaustausch unter den KSZE-Akteuren. So kam es zu Kolloquien, gelegentlich zu Kooperationsveranstaltungen mit Partnereinrichtungen anderer Teilnehmerländer, an denen auch Vertreter des Auswärtigen Amts teilnahmen. Wegen der Regierungsnähe der Vertreter aus den osteuropäischen Staaten waren diese Veranstaltungen für die Bonner Diplomaten eine wichtige Informationsquelle und ein Gradmesser dessen, was sie in den offiziellen Gesprächen erwarten konnten. Beispielhaft hierfür war etwa eine Tagung, welche das BIOST im November 1979 gemeinsam mit dem polnischen Institut für internationale Angelegenheiten (PISM) veranstaltete. Am Rande dieser Veranstaltung kam es zu Gesprächen zwischen dem KSZE-Referenten des Auswärtigen Amts, Joetze, und dem stellvertretenden Abteilungsleiter im polnischen Außenministerium, Nowak. Sie bildeten den Auftakt zu bilateralen KSZE-Konsultationen im Vorfeld von Madrid, die schließlich Anfang April 1980 stattfanden.[83]

Auch das Bundeskanzleramt bediente sich der Expertise der Wissenschaftler. Typischerweise suchte Helmut Schmidt aber eher Rat in Fragen der Rüstungskontrolle, so im Herbst 1977, als er Karl Kaiser von der DGAP, Uwe Nerlich von der SWP und Christoph Bertram vom Londoner Institut für Strategische Studien bat, wegen des festgefahrenen Stands der Wiener MBFR-Verhandlungen Vorschläge für eine Weiterbehandlung der Frage der Streitkräftereduzierungen zu machen.[84]

Insgesamt wird man feststellen müssen, dass die für die 1960er und frühen 1970er Jahre typischen Gedankenspiele der Politologen über ein europäisches Sicherheitssystem keinen nennenswerten Einfluss auf die tatsächlichen zwischenstaatlichen Verhandlungen hatten. Mit der Unterzeichnung der Schlussakte 1975, die gerade keine feste Sicherheitsordnung etablierte, und dem Beginn des Implementierungsprozesses verloren sie gänzlich ihren Zweck. Auch die zahlreichen Nationalkomitees und Initiativkreise schliefen nach und nach ein und belegen

[81] Der im Juli 1970 gegründete Initiativkreis hielt, nach dem Rückzug der SPD-Vertreter aus den Planungen, erst am 25. 9. 1971 in Bad Godesberg eine erste Konferenz ab. Als Präsident fungierte Eugen Kogon. Vgl. PA-AA, B 40, Bd. 183, Aufzeichnung des Referats II A 3 vom 20. 10. 1971.

[82] Vgl. von Staden, Wissenschaftliche Politikberatung in der außenpolitischen Praxis, besonders S. 361–365.

[83] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133362, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 11. 9. 1979.

[84] HSA, MBFR 1976–1978 (u. a. SALT), Schreiben des Staatssekretärs Schüler, Bundeskanzleramt, vom 29. 11. 1977 an den Bundestagsabgeordneten Pawelczyk (SPD). Vgl. dazu auch Kapitel V.3.

damit, dass gerade für die östlich inspirierten Unterstützergruppen mit dem Helsinki-Gipfel eher ein Schlusspunkt gesetzt denn ein Anfang gemacht wurde. Dessen ungeachtet lieferten die Wissenschaftler auch nach dem Helsinki-Gipfel für die Bonner Diplomatie wichtige Beiträge, die jedoch eher als „Denkanstöße“[85] betrachtet werden müssen. Wichtiger war dagegen das Netzwerk, das unter dem Schirm der KSZE entstand und in dessen Rahmen Wissenschaftler – und gelegentlich Diplomaten – systemübergreifend zusammengebracht wurden.

Öffentlichkeit und Medien

Die KSZE ist nicht allein deshalb einer der bemerkenswertesten Vorgänge der jüngeren Diplomatiegeschichte, weil durch Medien, Parlamentarier und Interessengruppen ein außergewöhnliches Maß an Öffentlichkeit hergestellt wurde. Schon die Verfahrensregeln der Konferenz sahen öffentliche Plenarsitzungen ausdrücklich vor und schrieben so Öffentlichkeit als wesentliches Strukturelement des KSZE-Prozesses fest.[86] Darüber hinaus war die Herstellung einer systemübergreifenden Öffentlichkeit, die sich aus der breiten Publikation der Schlussakte, der Förderung des Informationsflusses, freier journalistischer Arbeit und dem Kultur- bzw. Wissenstransfers ergeben sollte, selbst Gegenstand der Verhandlungen.

Dabei stand die Sicherheitskonferenz nicht in allen Staaten gleichermaßen im Fokus der Öffentlichkeit. Vielmehr nahm das Interesse vom Zentrum Europas zu seiner Peripherie hin deutlich ab. Während die KSZE naturgemäß in der Bundesrepublik die größte Aufmerksamkeit bekam und auch ein kleiner Staat wie die Niederlande mit der KSZE noch große Hoffnungen in deren entspannungspolitische Wirkung setzte, nahm die britische und irische Öffentlichkeit ein eher distanziertes Verhältnis zu den Verhandlungen ein. Auch in den süd- und nordeuropäischen Teilnehmerstaaten herrschte nur ein „mattes“ Interesse, wie die Bonner Vertretungen berichteten. Mitte der 1970er Jahre registrierte man im Auswärtigen Amt bedauernd ein verbreitetes Desinteresse der öffentlichen Meinung in den meisten Teilnehmerländern; und die Regierungen unternähmen nur wenig, um daran etwas zu ändern.[87] In den USA wiederum übten sich Öffentlichkeit und Regierung gleichermaßen in Zurückhaltung; osteuropäische Exilorganisationen, jüdischen Verbände und weite Teile der Presse standen der Konferenz lange sogar ablehnend gegenüber. Erst als die KSZE-Länder seit 1975 mit der Durchführung der Helsinki-Bestimmungen begannen, setzte auch jenseits des Atlantiks allmählich ein Umdenken ein.

Ganz anders muss das öffentliche Interesse in der Bundesrepublik bewertet werden. Hier entwickelte sich die KSZE als verlängerter Arm der Ostpolitik zu einem „heißen“ Thema auch der Medien. Das Auswärtige Amt zog daraus früh den Schluss: „Wir haben ein Interesse daran, die Öffentlichkeit und insbesondere

[85] Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 61.
[86] Vgl. von Staden, Der Helsinki-Prozeß, S. 29.
[87] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 106585, Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 8. 7. 1975.

Verbände und nichtregierungsamtliche Organisationen über die Grundzüge der Haltung der Bundesregierung zu KSZE-Fragen zu unterrichten. […] Dadurch können wir dazu beitragen, den Meinungsaustausch allgemein zu versachlichen und für eine Förderung des Konferenzgedankens im Sinne unserer Entspannungspolitik zu wirken."[88] Als Folge hiervon legten die Bonner KSZE-Beamten in einer Reihe von mit der Amtsleitung abgestimmten Artikeln und Vorträgen den Standpunkt der Bundesregierung zu KSZE-Fragen dar, vor allem, aber nicht nur, im „Europa-Archiv". Angesichts des neuartigen Konferenztyps und des großen Informationsbedürfnisses von Öffentlichkeit und Publizistik forderten die Redaktionen bzw. Organisationen diese Beiträge häufig ausdrücklich an.[89] Ferner gehörte die „Pflege der Presse" zu den Aufgaben sowohl der Presseabteilung im Auswärtigen Amt als auch der Delegationen vor Ort.

Die Bedeutung der KSZE-Öffentlichkeitsarbeit, die das Auswärtige Amt betrieb, stieg in der Phase der Durchführung der Helsinki-Schlussakte noch an. Mit einer bewussten Informationspolitik wollte das Ministerium Behauptungen entgegentreten, die Bundesregierung setze sich auf den Nachfolgekonferenzen „nicht intensiv genug für die humanitären Belange" ein.[90] Dem entsprach es, dass die zuständige Arbeitseinheit in der Zeit Hans-Dietrich Genschers personell und finanziell erheblich ausgebaut wurde. Mit ihrer Hilfe nutzte der Außenminister seine Medienauftritte bewusst, um vor allem in den Krisen seit Ende der 1970er Jahre seinen entspannungspolitischen Kurs zu vermitteln.[91]

Die öffentliche Meinung war aber auch eine wichtige Karte im Spiel der nun einsetzenden Konferenzdiplomatie. Sie bildete, wie Genscher es im Ministerkomitee des Europarats ausdrückte, für die Verwirklichung von Korb III die „wichtigste Kontrollinstanz".[92] Die westliche Öffentlichkeit und der von ihr – durch die Medien, aber auch durch die Abgeordneten auf nationaler wie europäischer Ebene – erzeugte Druck konnten schließlich zur Begründung westlicher humanitärer Forderungen eingesetzt werden. Genscher und seine Beamten waren deshalb bemüht, aktiv die innenpolitische Diskussion mitzugestalten und in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Von besonderer Bedeutung für die öffentliche Wirkung der KSZE waren schließlich Rundfunk und Fernsehen. Dies galt namentlich für Rundfunkanstalten wie „Radio Free Europe", „Radio Liberty", die „Voice of America", der „BBC World Service" und die „Deutsche Welle", die landessprachliche Programme in

[88] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 109292, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 14. 6. 1972.

[89] Interview mit Günter Joetze am 9. 12. 2009. Vgl. dazu die Beiträge von Klaus Blech, Guido Brunner, Per Fischer, Paul Frank, Dieter Gescher, Götz von Groll, Günter Joetze, Jörg Kastl, und Günther van Well im Literaturverzeichnis.

[90] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115089, Zuschrift des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 24. 11. 1977 an das Referat 011.

[91] Vgl. Bresselau von Bressensdorf, Frieden durch Kommunikation, besonders Kapitel I.3, III.5 und IV.5.

[92] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 106591, Runderlass Nr. 52 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 7. 5. 1976 über die 58. Sitzung des Ministerkomitees des Europarats.

die ostmittel- und osteuropäischen Staaten ausstrahlten.[93] Die Unterzeichnung der Ostverträge schlug aber auch für die westdeutschen Medien ein neues Kapitel auf. Die Eröffnung ständiger Redaktionen machte in den 1970er Jahren die bundesdeutschen Journalisten schließlich zum Teil einer entstehenden transnationalen Öffentlichkeit, innerhalb derer sich die oppositionellen Stimmen artikulieren konnten.[94] Dies trifft nicht zuletzt auf die Entwicklung des innerdeutschen Verhältnisses zu, für welche das öffentlich-rechtliche Fernsehen der Bundesrepublik große Bedeutung erlangte.[95] Seit dem Grundlagenvertrag vom Dezember 1972 waren westdeutsche Korrespondenten in der DDR zugelassen. Die Ständige Vertretung Bonns in Ost-Berlin führte regelmäßige Hintergrundgespräche mit den Journalisten in dem Wissen, dass sie in deren Berichterstattung einflossen und in die DDR zurückwirkten.[96] Die DDR-Führung sah sich generell von einem dramatischen Anstieg der Kontakte und des Informationsaustauschs zwischen den beiden deutschen Staaten bedroht.[97] Da aber auch nach Helsinki westliche Presseerzeugnisse in der DDR schwer erhältlich blieben, war es das Westfernsehen, das ein Korrektiv zum medialen Selbstbild Ost-Berlins darstellte. Zwar zeigen neuere Studien, dass der Einfluss der westdeutschen Rundfunkanstalten nicht überschätzt werden darf.[98] Unbestritten ist freilich, dass sie zur Ausbildung einer kritischen Öffentlichkeit beigetragen haben und aus der DDR, so das Urteil Hans Otto Bräutigams, „das bestinformierte Land im sowjetischen Herrschaftsbereich" machten.[99] Die Ost-Berliner Parteiführung wiederum empfand die politische Berichterstattung, ja selbst das Unterhaltungsprogramm von ARD und ZDF als Bedrohung[100] und befürchtete nach dem Urteil des ehemaligen Programmdirektors der ARD, Dietrich Schwarzkopf, ihre „informationspolitische Souveränität" zu verlieren.[101]

Auch die Bundesregierung war von der Anziehungskraft der Programme von ARD und ZDF überzeugt. Vor allem Genscher erkannte früh die Bedeutung eines durch die KSZE erleichterten Medienzugangs im Osten. Bereits ein Jahr vor der Unterzeichnung der Schlussakte, machte er Präsident Nixon in San Clemente „auf die Bedeutung des Fernsehens bei der Verbesserung des Informationsaustausches" im Rahmen einer KSZE aufmerksam.[102] Im August 1979 erklärte er seinem amerikanischen Amtskollegen Cyrus Vance: „Die innere Entwicklung in der

[93] Vgl. Kapitel III.5.3.
[94] Vgl. Metzger, Jenseits der Berichterstattung.
[95] Vgl. dazu Schildt, Zwei Staaten – eine Hörfunk- und Fernsehnation; Staadt/Voigt/Wolle, Operation Fernsehen.
[96] Vgl. Bräutigam, Ständige Vertretung, S. 264.
[97] Vgl. Wentker, Öffnung als Risiko, S. 299.
[98] Vgl. Meyen, Die ARD in der DDR, S. 28–31.
[99] Vgl. Bräutigam, Ständige Vertretung, S. 264.
[100] Ebd., S. 33f.
[101] Schwarzkopf, Die ARD, S. 3.
[102] Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Nixon am 26. 7. 1974 in San Clemente, in: AAPD 1974, II, Dok. 225, S. 996. So auch Helmut Schmidt gegenüber dem japanischen Ministerpräsidenten Fukuda am 18. 10. 1978 in Tokio, in: AAPD 1978, II, Dok. 305, S. 1506.

DDR werde wesentlich dadurch beeinflußt, daß 85 Prozent der Bevölkerung die Fernsehsendungen aus der Bundesrepublik sehen könnten. Dabei enthielten nicht nur die politischen Sendungen, sondern gerade auch das Werbefernsehen eine unglaubliche Sprengkraft."[103] Für Günter Gaus, Ständiger Vertreter Bonns in Ost-Berlin, stellte der westliche Fernseh- und Radiokonsum „die stärkste Rezeption von Informationen aus einem anderen Staat über europäische Blockgrenzen hinweg überhaupt" dar.[104]

Die Gefahr, die von der westlichen Berichterstattung und dem Empfang westdeutscher Fernseh- und Radioanstalten in der DDR ausging, wurde von der DDR-Führung klar erkannt. In einer geheimen Rede vor den Ersten Sekretären der SED-Kreisleitungen am 25. Februar 1977 in Ost-Berlin zählte Erich Honecker die Auseinandersetzung mit den Westmedien zu den „Kampfbedingungen" in der DDR. Zwar sei eine „Auseinandersetzung mit der westlichen ‚Hetze'" auch „mit Argumenten" zu führen. „Bei der Arbeit gegen die Wirkung der westlichen Medien", so fuhr der SED-Generalsekretär ungeachtet der auch von ihm in Helsinki eingegangenen Verpflichtungen fort, „sei mehr als bisher der Angriff als Mittel zu wählen."[105]

Die dadurch eingeleitete Offensive Ost-Berlins beschränkte sich nicht allein auf administrative und propagandistische Mittel, wie Genscher bei seinem Moskau-Besuch Mitte Juni 1977 erfahren musste. Im Vorfeld hatten sich DDR-Vertreter im Kreml darüber beschwert, dass Lothar Loewe zur Begleitung des Bundesaußenministers zählte. Die DDR-Behörden hatten den ARD-Korrespondenten in Ost-Berlin Weihnachten 1976 wegen seiner kritischen Beiträge ausgewiesen. Nun fürchteten sie, dass auch seine Berichterstattung über die Visite des Bonner Außenministers negative Auswirkungen auf die DDR-Zuschauer haben könnte.

[103] Vgl. den Drahtbericht Nr. 2849 des Gesandten Dannenbring, Washington, vom 11. 8. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 224, S. 1076. 1977 konnten etwa 90% der Ostdeutschen Westfernsehen empfangen, wenn auch häufig nur mit schlechter Bildqualität. Vgl. Meyen, Die ARD in der DDR, S. 29.

[104] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111661, Schriftbericht des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom November 1976 an das Bundeskanzleramt. Noch aus der Rückschau verwies Hans-Dietrich Genscher auf „die Wirkung der KSZE und die Rolle der Medien", um die Dynamik der Ereignisse im Herbst 1989 in der DDR zu erklären: „Ein Ergebnis der Schlussakte von Helsinki war, dass es den westlichen Medien seitdem möglich war, aus dem sowjetischen Machtbereich zu berichten. Das heißt: Westdeutsche Fernsehstationen wie ZDF und ARD konnten aus der DDR in die DDR berichten, sodass über die westdeutschen Medien aus Leipzig die Botschaft der Demonstrationen in den Westen gelangte, und nicht nur in den Westen – auch in Rostock konnte man das sehen. […] Und viele haben dann gesagt: Ja, warum machen wir das hier nicht auch so, wir denken genauso wie die. Wir erleben hier auch die Bedeutung des Eintritts in die Informationsgesellschaft und eine mediale Information, die sozusagen zeitgleich stattfindet. Aber das wäre nicht vorstellbar gewesen, hätten wir nicht in Helsinki so großen Wert darauf gelegt, dass zum Beispiel neue Arbeitsmöglichkeiten für die westlichen Medien geschaffen werden." Genscher, Die Chance der Deutschen, S. 146. Vgl. ferner die Zeitzeugengespräche, die Heribert Schwan und Rolf Steininger mit Klaus von Dohnanyi und Genscher führten. Schwan/Steininger, Die Bonner Republik, S. 134, 204.

[105] Vgl. PA-AA, VS-Bd. 10987 (210); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 318 des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 31. 3. 1977 an das Auswärtige Amt.

Dementsprechend teilte Julij Kwizinskij, für die DDR zuständiger Mitarbeiter im sowjetischen Außenministerium, einem Bonner Diplomaten mit, dass der Kreml wegen der Anwesenheit Loewes „erheblich verärgert" sei und die Regierungsgespräche durch diese Frage belastet würden. „Man müsse davon ausgehen", so Kwizinskij nach Gesprächen in der DDR-Botschaft, „dass Loewe nach Rückkehr im Fernsehen über [seine] Begleitung Bundesministers nach Moskau berichte und dies Millionen von Fernsehzuschauern in der DDR sehen würden."[106]

Mochten auch westliche Zeitungen nach wie vor nur schwer zu bekommen sein und der kommunistische Staatsapparat die Arbeit westlicher Journalisten weiterhin behindern, wo immer es ging, so stellte die Schlussakte doch auch in diesem Bereich für die Bundesrepublik eine Berufungsgrundlage im Kampf um Öffentlichkeit dar, die Ausdruck einer wachsenden Verflechtung von Außenpolitik und Öffentlichkeit im KSZE-Prozess ist.

Nichtregierungsorganisationen und Zivilgesellschaft

Das Vordringen der „Non-Governmental Organizations", kurz NGOs, spiegelt die von der Entwicklung moderner Kommunikationsmittel vorangetriebene „explosionsartige" Ausdehnung einer „internationalen Zivilgesellschaft"[107] seit den 1950er und 1960er Jahren wider.[108] Diese Entwicklung, ein zentrales Merkmal des Kalten Kriegs, erfuhr einen starken Auftrieb durch die KSZE, die nach westlichen Vorstellungen bewusst als eine Konferenz „für die Menschen" angelegt war. Dies hieß zum einen, dass nicht allein Regierungsstellen den wirtschaftlichen und kulturellen Dialog zwischen den Ländern gestalten, sondern die Menschen selbst die Möglichkeit erhalten sollten, über die Systemgrenzen hinweg zu reisen, Kontakte zu knüpfen und Informationen auszutauschen. Zum anderen waren die Bürgerrechtler und Dissidenten aufgefordert, sich die Schlussakte anzueignen und individuelle Freiheiten gegenüber ihren Regierungen einzufordern. „Multilaterale Entspannungspolitik", so beschrieb Andreas Meyer-Landrut, 1975 Unterabteilungsleiter, später Botschafter in Moskau und ab 1983 Staatssekretär des Auswärtigen Amts dieses Konzept, „ist nicht die Fortsetzung klassischer Bündnis- und Sicherheitspolitik, sondern eine neue zusätzliche Dimension der Zusammenarbeit, die von den Menschen selbst gestaltet werden kann und die ihnen unmittelbaren Nutzen bringt."[109]

Nach Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte 1975 bildeten sich deshalb rasch „Helsinki-Gruppen" in den ostmittel- und osteuropäischen Staaten[110], deren

[106] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133099, Drahtbericht Nr. 2114 des Botschafters Wieck, Moskau, vom 15. 6. 1977 an das Auswärtige Amt.

[107] Morgan, The Seventies and the Rebirth of Human Rights, S 240.

[108] Stöver, Der Kalte Krieg, S. 25, 429–436; Dülffer, Völkerrecht im Ost-West-Konflikt 1945–1991, S. 256.

[109] Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 14. 5. 1975, in: AAPD 1975, I, Dok. 116, S. 517.

[110] Die erste Gründung einer „Helsinki-Gruppe", der bald weitere folgen sollten, erfolgte am 12. 5. 1976 in Moskau. Vgl. Wawra, Ein Schandfleck der westlichen Diplomatie?, S. 68–71; von Bredow, Der KSZE-Prozess, S. 120.

Schicksal sich im Westen wiederum zahlreiche Menschenrechtsorganisationen annahmen. Gruppen wie etwa die Kommission für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und Helsinki Watch in den USA[111] oder die Deutsche Gesellschaft für Menschenrechte mit Sitz in Frankfurt am Main nutzten die KSZE, um ihre Anliegen öffentlichkeitswirksam zu präsentieren und Druck auf die Regierungen zu erzeugen, sich stärker für die Beachtung der Menschenrechte durch die kommunistischen Regime einzusetzen. Die größte Organisation dieser Art, die 1977 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnete Amnesty International (AI), zögerte zunächst, die Schlussakte als Instrument zur Förderung der Menschenrechte in Osteuropa zu nutzen. Sie legte den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit weiterhin auf die Vereinten Nationen in New York. Erst im September 1975, einen Monat nach Beendigung des Helsinki-Gipfels, beschloss AI, die „unerwartete Hilfe", die sich ihr mit der Schlussakte bot, für ihre Zwecke zu nutzen.[112] Ungeachtet ihrer Heterogenität bildeten auf diese Weise Exilorganisationen und Menschenrechtsgruppen im Westen sowie Bürgerrechtler und Dissidenten im Osten allmählich informationelle Netzwerke.[113]

Die wachsende Bedeutung der NGOs im KSZE-Prozess und deren Rezeption in der westlichen Öffentlichkeit stellte für die Diplomaten wiederum eine Herausforderung dar. Zwar spielte die Einflussnahme auf das Bild der KSZE in der Öffentlichkeit für das Bonner Außenministerium, wie gesehen, von Beginn an eine große Rolle. Doch kommunizierten in diesem Diskursrahmen vornehmlich Diplomaten, Journalisten und Wissenschaftler miteinander. Demgegenüber bildeten Menschenrechtsaktivisten, ob organisiert oder als Einzelne agierend, eine neue Akteursgruppe, deren Aktivitäten zwar grundsätzlich willkommen waren, jedoch so zu kanalisieren waren, dass sie die Entspannung im Allgemeinen und die Sicherheitskonferenz im Besonderen nicht gefährdeten.[114] Ihr Auftauchen zwang die Regierungsvertreter, den diplomatischen Elfenbeinturm zu verlassen.

Für das Verhältnis zwischen bundesdeutscher Diplomatie und Zivilgesellschaft kann dabei eine Entwicklung festgestellt werden. Die humanitären Gruppen wurden zunächst von den Bonner Beamten eher zurückhaltend unterstützt. Spätestens auf der zweiten Folgekonferenz 1980 bis 1983 in Madrid aber gehörte die Betreuung und Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure vor allem für die Delegation vor Ort zu einem selbstverständlichen Teil ihrer Arbeit. Der Umgang mit Petitionen und die Vermittlung von Kontakten war diplomatisches Alltagsgeschäft geworden. Ja die Aktivitäten der Menschenrechtsgruppen wurden argumentativ gegenüber den östlichen Teilnehmern genutzt, um die Durchsetzung westlicher Positionen zu fördern. Wie die Parlamentarier, die sich regelmäßig vor

111 Snyder, The Influence of Western Human Rights Groups on United States CSCE Policy.

112 Mihr, Die Bedeutung des KSZE-Prozesses. Zur Arbeit von Amnesty International im KSZE-Prozess vgl. auch Cmiel, The Emergence of Human Rights Politics in the United States.

113 Vgl. dazu Snyder, Human Rights Activism and the End of the Cold War; Dehnert, „Eine neue Beschaffenheit der Lage"; Wawra, Ein Schandfleck der westlichen Diplomatie?; Müller, Von der Konfrontation zum Dialog.

114 Vgl. dazu von Bredow, Der KSZE-Prozess, S. 97–103.

Ort über die Folgekonferenzen unterrichteten, sahen die Bonner Diplomaten auch in den Vertretern der Zivilgesellschaft mehr und mehr „willkommene Multiplikatoren unserer Auffassungen und Argumente“[115], wie es in den Instruktionen für Madrid ausdrücklich hieß. Die Bundesregierung könne sich zwar, ungeachtet dessen, dass sie die Ziele grundsätzlich teile, „die von einigen Menschenrechtsgruppen benutzten Methoden und Mittel, die für gesellschaftliche Gruppen, nicht aber für Regierungen angemessen sind, nicht zu eigen [machen]. Sie betrachtet aber das Drängen und die Druckausübung von Menschenrechtsgruppen als arbeitsteilige Unterstützung ihrer Politik und begrüßt sie deshalb.“[116] Die Bonner Delegation für Madrid wurde entsprechend angewiesen, deren Vertreter angemessen zu betreuen und ihre Anliegen (in Übereinstimmung mit EPZ- und Bündnispositionen) zu unterstützen.[117]

2. Akteure und Handlungsebenen II: Das Auswärtige Amt

Nach Artikel 73 des Grundgesetzes und Paragraph 11 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung besitzt das Auswärtige Amt eine „Generalkompetenz“ für die Koordinierung und operative Durchführung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik.[118] Zur Bewältigung der damit verbundenen vielfältigen Aufgaben unterhält es nicht nur ein engmaschiges Netz berufsdiplomatischer Vertretungen und Konsulate; ihm obliegt auch die – gelegentlich von anderen Ressorts angefochtene – Kompetenz zur Führung von Vertragsverhandlungen und zur Vertretung der Bundesregierung bei multilateralen Konferenzen, darunter diejenigen über die Reduzierung konventioneller Streitkräfte (MBFR) und die KSZE.[119] Insbesondere bei Letzterer spiegelt sich dabei auch deutlich die geschilderte komplizierte Verschränkung nationaler und multilateraler Elemente im organisatorischen Rahmen der Entscheidungsfindung innerhalb des Bonner Außenministeriums.

Mit dem Amtsantritt von Hans-Dietrich Genscher am 17. Mai 1974 bezog ein Politiker die Ministerräume des Auswärtigen Amts, der die KSZE schon länger im Blick hatte. Bereits als Oppositionspolitiker hatte er den neuartigen Ansatz von Schröders „Politik der Bewegung“ erkannt, zugleich aber deren Beschränkung gespürt.[120] Auch als Innenminister der sozialliberalen Koalition war er mit Fragen

[115] Schrifterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 17. 12. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 369, S. 1915.

[116] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133405, Entwurf des Referats 212 vom 16. 12. 1980 für einen Vortrag im Auswärtigen Ausschuss, Anlage 2g.

[117] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133389, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 6. 11. 1980 („Politische Grundorientierung für die Delegation der Bundesrepublik Deutschland auf dem KSZE-Folgetreffen in Madrid“).

[118] Korte, Bundeskanzleramt, S. 204.

[119] Haftendorn, Management der Sicherheitspolitik, S. 342.

[120] Vgl. Genscher, Neue Ansätze in Gerhard Schröders Ostpolitik.

der Ostvertrags- und KSZE-Politik befasst gewesen. Vor diesem Hintergrund hatte Genscher bereits 1966 in einer Rede in Stuttgart Grundlinien einer flexiblen Ostpolitik entworfen. Dabei sprach er sich für eine faktische Anerkennung der Machtverhältnisse in der DDR und Gespräche mit Ost-Berlin mit dem Ziel aus, durch humanitäre Erleichterungen die Zusammengehörigkeit der Menschen in beiden deutschen Staaten zu fördern. Im Herbst desselben Jahres befürwortete er im Bundestag eine Teilnahme der Bundesrepublik an einer „gesamteuropäischen Friedenskonferenz", die unter Teilnahme der Vereinigten Staaten über die Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems beraten sollte. Dass der Hauptverbündete Bonns an einer solchen Konferenz teilnehmen musste, erschien Genscher unabdingbar.[121] Dies verdeutlichte er auch dem sowjetischen Ministerpräsidenten Kossygin anlässlich der Gespräche, welche die FDP-Führung im Juli 1969 in Moskau u. a. über den nun dringlich gewordenen östlichen Konferenzvorschlag führte.[122] Im Unterschied zu Schmidt, der aus seiner Zeit als Verteidigungsminister ein gerüttelt Maß an Skepsis mitbrachte, brachte der ehemalige Innenminister also eine positive Grundeinstellung zum Konferenzprojekt und überdies ein ausgeprägtes Gespür für dessen deutschland- und berlinpolitische Unterströmungen mit.

Nach seinem Umzug ins Auswärtige Amt rückte Genscher schließlich von der Peripherie ins Zentrum der Bonner Konferenzpolitik. In seiner Politik ließ er sich von dem von ihm entwickelten Konzept einer „realistischen Entspannungspolitik" leiten. Damit hatte er sich bereits als Innenminister Anfang der 1970er Jahre in die Sicherheitsdebatte eingemischt, doch erst mit seinem Engagement im KSZE-Prozess wuchs dem Begriff auch Substanz zu. In einem Interview mit dem Berliner „Tagesspiegel" griff er ihn erstmals in seinem neuen Amt auf.[123] Noch umfassender äußerte er sich dann in einem Interview mit der ARD im Mai 1975. Darin definierte er „realistische Entspannungspolitik" als eine „Entspannungspolitik, die die Notwendigkeit der Entspannung bejaht, um Konflikte nach Möglichkeit zu vermeiden und Reibungsflächen abzubauen, die aber weiß, dass diese Entspannungspolitik für sich nicht Sicherheit schafft, sondern Verteidigungsanstrengungen braucht, und dass diese Verteidigungsanstrengungen nicht allein zu bestimmen sind in ihrem Ausmaß von eigenen Zielvorstellungen, sondern dass sie weitgehend mitbestimmt werden von den Verteidigungsanstrengungen der anderen Seite. Niemand, der heute über Entspannung spricht, niemand, der heute über die Leistungsfähigkeit des westlichen Bündnisses spricht, kann ja an dem vorbeigehen, was an Rüstungsanstrengungen im Warschauer Pakt unternommen wird. […] Der Westen muss also im Bezug auf den Abschluss der KSZE auch eine gemeinsame Antwort über den Fortgang der Entspannungspolitik nach dieser Konferenz finden, um jener – nennen wir es einmal: illusionären Auffassung ent-

121 Interview mit Hans-Dietrich Genscher am 2. 9. 2009; Genscher, Erinnerungen, S. 92–99; Bingen, Realistische Entspannungspolitik, S. 156.

122 Drahtbericht Nr. 1125 des Botschafters Allardt, Moskau, vom 25. 7. 1969 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1969, II, Dok. 248.

123 Vgl. Bulletin der Bundesregierung 1974, S. 1010.

gegenzuwirken, dass nach der KSZE das Bündnis ganz oder teilweise überflüssig wäre. Das wäre eine gefährliche Entwicklung, die niemand wünschen kann."[124]

Neben der programmatischen hatte das von Genscher vertretene Konzept aber auch eine wichtige parteitaktische Bedeutung. Wollte er mit seiner Hilfe seinerzeit als Innenminister außenpolitisch Profil gewinnen, nutzte er es später, um sich und seine Partei programmatisch gleichermaßen vom pazifistisch geprägten linken Flügel der SPD und vom Gleichgewichtspolitiker Helmut Schmidt abzugrenzen. Mit Hilfe einer „realistischen Entspannungspolitik" hoffte Genscher aber auch, einen eigenen außenpolitischen Akzent gegenüber der noch von weiten Teilen in CDU und CSU vertretenen „Alles-oder-Nichts"-Politik zu setzen, zugleich aber deren Bedenken, die Détente könnte eine riskante Eigendynamik entwickeln, zu zerstreuen und die Tür für eine zukünftige Partnerschaft offenzuhalten.[125]

Obwohl sich Genscher immer für außenpolitische Belange interessiert hatte, sah er sich nach seiner Amtsübernahme über Nacht vor die Aufgabe gestellt, die Verantwortung für die Bonner KSZE-Politik im letzten Verhandlungsjahr der Genfer Konferenzphase zu übernehmen. Es war der Leiter der Politischen Abteilung und spätere Staatssekretär des Amts, Günther van Well, der Genscher mit den laufenden KSZE-Geschäften vertraut machte.[126] Zur Durchführung der KSZE-Politik stand dem Außenminister überdies ein hochprofessioneller Apparat zur Verfügung, der bereits seit Jahren mit der Materie befasst war. Dabei kam Genscher entgegen, dass im Auswärtigen Amt allmählich eine neue Generation von Berufsdiplomaten in leitende Positionen aufstieg. Als mit Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte 1975 der lange und wechselvolle Prozess ihrer Durchführung begann, stand ihm damit eine Alterskohorte zur Verfügung, welche die Auseinandersetzung um die Ostpolitik hinter sich gelassen und sich zum wichtigsten Träger der Entspannungspolitik entwickelt hatte. Mochten hier und da auch unterschiedliche Meinungen über die operativen Details bestehen, so war die sozialliberale Ostpolitik und der KSZE-Prozess als deren multilaterale Fortsetzung für die bundesdeutschen Diplomaten längst ein fester Teil der außenpolitischen Staatsräson der Bundesrepublik geworden.[127]

Die organisatorische und koordinierende Leitung der KSZE-Vorbereitungen innerhalb der Bundesregierung lag seit der 1969 ins Leben gerufenen und noch ganz den Sicherheitsfragen gewidmeten „Arbeitsgruppe KSE" beim Auswärtigen

[124] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111660, Fernschreiben Nr. 2930 des Bundespresseamts vom 23. 5. 1975 an das Auswärtige Amt. Für eine Darstellung von Genschers „realistischer Entspannungspolitik" vgl. beispielhaft die vom Auswärtigen Amt verfasste Antwort der Bundesregierung vom 16. 2. 1979 auf Anfragen der Fraktionen von SPD und FDP sowie der CDU/CSU-Fraktion („Erhaltung und Festigung des Friedens durch Sicherheit, Rüstungskontrolle, Abrüstung und den Abbau der politischen Spannungen"), in: BT Drucksachen, Bd. 150, Drucksache Nr. 8/2587, besonders S. 9 f. Zu Genschers Konzept vgl. auch ausführlich Bingen, Realistische Entspannungspolitik, S. 157–160; Bresselau von Bressensdorf, Frieden durch Kommunikation, Kapitel II.

[125] Interview mit Hans-Dietrich Genscher am 2. 9. 2009.

[126] Genscher, Erinnerungen, S. 228; Interview mit Hans-Dietrich Genscher am 2. 9. 2009.

[127] Interview mit Hans-Dietrich Genscher am 2. 9. 2009.

Amt. Die Federführung des Hauses wurde durch die Leitlinien zur Kabinettsvorlage vom 16. Mai 1972 für die Konferenzführung bestätigt. Der Beschluss behielt auch nach dem Helsinki-Gipfel 1975 seine Gültigkeit.[128] Als Schaltstelle zwischen der Leitungsebene und den Arbeitseinheiten des Hauses fungierte der Leiter der Politischen Abteilung. Er war intensiv mit der KSZE-Materie befasst, urteilte – wie im Falle des ehemaligen Delegationsleiters Klaus Blech – oftmals aus eigener Erfahrung und vertrat die Bundesregierung in KSZE-Angelegenheiten häufig in den Bundestags-Ausschüssen.[129]

Die Zuständigkeit innerhalb des Ministeriums lag bei Referat II A 3 bzw. Referat 212, wie es nach der organisatorischen Neugliederung zum 1. 10. 1972 hieß. Damit setzten Walter Scheel und sein Staatssekretär Paul Frank innerhalb des Hauses wie auch nach außen ein deutliches Signal, dass die Sicherheitskonferenz fortan primär unter politischen Gesichtspunkten behandelt und nicht mehr wie bisher vom Abrüstungsreferat betreut würde. Die Übertragung der Konferenzarbeit an Referat II A 3/212 war daher auch ein Ausweis für den deutschland- und ostpolitischen Schwerpunkt, den das Außenministerium thematisch mit der KSZE verband.[130] Als Grundsatzreferat der Unterabteilung II A bzw. 21, der so genannten „Ostabteilung" des Auswärtigen Amts, gehörte es in die unmittelbare Nachbarschaft der Arbeitseinheit für Deutschland- und Berlinangelegenheiten (Referat 210), des Sowjetunion-Referats (Referat 213) und des für die übrigen osteuropäischen Staaten zuständigen Referats 214.[131] Alle diese Referate leisteten wichtige Zuarbeiten im Rahmen der Gesamtplanungen für die KSZE.

Viele der mit der KSZE befassten Beamten rekrutierten sich aus den genannten Arbeitseinheiten, wie folgende Beispiele belegen: Günther van Well leitete 1970/71 das Deutschland-Referat, wurde danach zunächst der für KSZE zuständige Leiter der Unterabteilung 21, dann Abteilungsleiter 2, ab 1977 dann Staatssekretär des Auswärtigen Amts; in dieser Eigenschaft gab er auf der ersten Nachfolgekonferenz 1977/78 in Belgrad für die Bundesrepublik die Eröffnungs- und die Schlusserklärung ab. Klaus Blech folgte ihm in diesen Funktionen als Referatsleiter 210, Unterabteilungsleiter 21 (1973/74) und ab 1977 als Politischer Direktor; zwischen den letzten beiden Positionen war Blech Leiter der Bonner KSZE-Delegation in Genf und des Planungsstabs im Auswärtigen Amt. Andreas Meyer-Landrut wiederum war Leiter des Sowjetunion-Referats (Referat 213), bevor er 1974 von Blech den Posten des Unterabteilungsleiters 21 übernahm; nach einer Phase als Leiter der Politischen Abteilung 3 (Mittel- und Lateinamerika, Afrika, Asien und Ozeanien) begleitete er den KSZE-Prozess seit Oktober 1980 als Botschafter in

[128] Zum Auswärtigen Amt unter Hans-Dietrich Genscher vgl. auch Bresselau von Bressensdorf, Frieden durch Kommunikation, Kapitel I.1.

[129] Zur Arbeit des Politischen Direktors vgl. Scharioth, Was macht ein Politischer Direktor?

[130] Haftendorn, Das Management der Sicherheitspolitik, S. 345.

[131] Vgl. dazu die den Bänden der Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland jährlich beigefügten Organisationspläne des Auswärtigen Amts. Zum folgenden vgl. die Personenregister der AAPD-Bände, welche kontinuierlich die Funktionen der Beamten im jeweiligen Jahr erfassen.

Moskau und ab 1. November 1983 als Staatssekretär des Auswärtigen Amts.[132] Günter Joetze wiederum arbeitete während der Planungsphase der KSZE ebenfalls im Referat 210, um dann über den Umweg einer Botschaftertätigkeit in Niamey und der Mitarbeit im Planungsstab (unter Klaus Blech) 1977 die Leitung des KSZE-Referats zu übernehmen und bis zu seiner Versetzung 1984 zu einer zentralen Figur für die operative KSZE-Politik der Bundesrepublik zu werden. Ein Blick auf die personelle Besetzung des Referats II A 3/212 zeigt auch, dass die Leitung zwischen 1971 und 1984 nur einmal wechselte und mit Götz Freiherr von Groll bzw. Joetze eine starke personelle Kontinuität der Bonner KSZE-Politik auf Arbeitsebene gewährleistet war.[133] Der Karriereverlauf wichtiger, mit der KSZE befasster Beamter zeigt ebenfalls die Bedeutung, welche Genschers Auswärtiges Amt dem Konferenzprozess insgesamt beimaß.

Eine Schlüsselfunktion kam Referat 212 zu. Das KSZE-Referat koordinierte die Arbeit zwischen den Stellen im Hause und fungierte als Schaltstelle zu den Delegationen der Bundesrepublik. Es übernahm zugleich die Funktion eines „Sekretariats" der IMAG und war zuständig für den Informationsaustausch mit den beteiligten Ressorts. Auch nach dem Gipfel in Helsinki verblieb die Zuständigkeit bei Referat 212. Mit der Unterzeichnung der Schlussakte am 1. August 1975 entfiel zwar „das hektische und aufreibende Geschäft der Weisungserteilung zu allen Tages- und Nachtzeiten, an Wochenenden und Feiertagen". Der Arbeitsanfall indes blieb, wie der damalige Referatsleiter beklagte, nach wie vor äußerst hoch: „Neben täglichen Weisungen zu spezialisierten Einzelfragen der Konferenzfolgen in internationalen Gremien (UNESCO, ECE), im bilateralen Bereich und auf Einzelanfragen (z. B. Arbeitsbedingungen für Journalisten, Familienzusammenführung, Reiseerleichterungen, Geschäftskontakte, KSZE-Dokumentation) treten nun allgemeine Fragen aus dem Bereich der Sicherheits- und Entspannungspolitik und der ideologischen Auseinandersetzung in den Vordergrund, darunter die Entwicklung einer Sicherheitsdoktrin der Staaten der Europäischen Gemeinschaft, die Rolle der westeuropäischen KPen (EG- und NATO-Implikationen bei Regierungsbeteiligung) usw. Analysen über sozial-ökonomische Strukturfragen Osteuropas, die vor der KSZE zwei höhere Beamte voll beschäftigten, haben ebenfalls wieder an Bedeutung gewonnen." Hinzu kamen die Steuerung der IMAG, die Mitarbeit in den beiden Koordinierungsgremien der EPZ, der Arbeitsgruppe KSZE und der Osteuropaexperten, die Konsultationen im Bündnis und im Europarat sowie die bilateralen KSZE-Gespräche mit den osteuropäischen Teilnehmerstaaten und den Ungebundenen.[134]

[132] Die Übertragung der Genfer Delegationsleitung auf Klaus Blech und der Unterabteilung 21 auf Andreas Meyer-Landrut war eine der ersten Personalentscheidungen von Hans-Dietrich Genscher. Sie war nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass Brunner, enger Vertrauter Walter Scheels, nicht das volle Vertrauen des neuen Außenministers in dieser Sache besaß. Vgl. Meyer-Landrut, Mit Gott und langen Unterhosen, S. 106 f.; Interview mit Klaus Blech am 9. 12. 2009.

[133] Vgl. Tabelle 6.

[134] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116376, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 21. Februar 1976.

Während Referat 212 also die Gesamtleitung oblag, steuerten zwei weitere Arbeitseinheiten ihre Expertise in wichtigen Teilbereichen der KSZE bei. Bei der Behandlung von Fragen der militärischen Vertrauensbildung (Korb I) wirkten die Mitarbeiter des Referats II B 2 bzw. des Referats 221 der Unterabteilung für Rüstungskontrolle an der Formulierung der Bonner KSZE-Politik mit.[135] Es war zuständig für Fragen der regionalen Abrüstung und stand bei seiner Arbeit in engem Kontakt zum Bundesministerium der Verteidigung. Es besaß zugleich die Zuständigkeit für MBFR und fungierte damit als Clearing-Stelle für Fragen der militärischen Sicherheit im Rahmen der KSZE und der Wiener Verhandlungen. Seine Bedeutung wuchs, als infolge der zunehmenden Ost-West-Spannungen Ende der siebziger Jahre sicherheitspolitische Themen in den Vordergrund rückten und auch den KSZE-Prozess zu bestimmen begannen. Neben dem Rüstungskontrollreferat kümmerte sich Referat III A 6 bzw. Referat 421 („Wirtschaftsbeziehungen West-Ost") um Fragen der wirtschaftlich-technischen Zusammenarbeit (Korb II).

Neben diesen drei zentralen Fachreferaten waren nicht zuletzt auch die Ländereferate mit der KSZE befasst. Sie waren dafür zuständig, die Implementierungsberichte der Botschaften auszuwerten, die jeweilige Länderhaltung zu analysieren und sich an Vorbereitung und Durchführung der seit 1975 stattfindenden bilateralen KSZE-Konsultationen mit anderen Teilnehmerstaaten zu beteiligen. Waren alle diese Arbeitseinheiten mit den bilateralen Aspekten der Bonner KSZE-Politik beschäftigt, so lieferten die für die „Europäische Politische Zusammenarbeit" bzw. das atlantische Bündnis zuständigen Referate 200 und 201 Beiträge für die multilaterale Zusammenarbeit. Zu den Belangen von Korb III wurde schließlich auch die Kulturabteilung hinzugezogen, die etwa die Federführung bei der Vorbereitung und Begleitung des Wissenschaftlichen Forums im Februar 1980 in Hamburg übernahm.

Schließlich muss insbesondere für die Konferenzphase 1973 bis 1975 die maßgebliche Arbeit der Rechtsabteilung genannt werden. Dem Völkerrechtsberater oblag es, die komplizierten Redaktionsarbeiten der Kommissionen und Unterkommissionen zu überprüfen. Vor allem musste er sicherstellen, dass die Formulierungen die deutschland-, berlin- und europapolitischen Rechtspositionen Bonns wahrten und die auf der Grundlage der bilateralen Ostverträge vereinbarte Praxis nicht beeinträchtigten sowie dass eine unter den fünf deutschsprachigen Teilnehmerländern Bundesrepublik, DDR, Liechtenstein, Österreich und Schweiz abgestimmte verbindliche Übersetzung der Schlussakte hergestellt wurde. Mit besonderer Sorgfalt müsse darauf geachtet werden, so formulierte es seinerzeit Carl-Friedrich Fleischhauer, „daß keine Formeln verwendet werden, die in der Deutschlandfrage gegen uns verwendet werden könnten, und sei es auch nur in dem Sinne, daß [uns] mangelnde Konsequenz in der Staatsangehörigkeitsfrage und in der Frage der Fortexistenz des deutschen Volkes vorgeworfen werden kann".[136]

[135] Vgl. Haftendorn, Das Management der Sicherheitspolitik, S. 346.

[136] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111536, Zuschrift des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Fleischhauer vom 13. 2. 1975 an Referat 212. Für eine Beschreibung der KSZE-Arbeit der

Die herausgehobene Stellung des KSZE-Referats innerhalb des Auswärtigen Amts spiegelte sich auch in der Organisation der Nachfolgekonferenzen wider. Im Unterschied zur KSZE-Konferenz 1973–1975 entsandte Referat 212 selbst keinen Mitarbeiter zu den Treffen, sondern fungierte als „Brückenkopf“[137] in der Bonner Zentrale und koordinierte die Beiträge der beteiligten Arbeitseinheiten, lieferte der Leitungsebene Entscheidungsvorlagen und informierte, wenn nötig, die übrigen Ressorts. Dabei lässt sich feststellen, dass von der Leitungsebene über die Politischen Abteilungen bis zu den Handels-, Rechts- und Kulturabteilungen nahezu alle Stellen des Auswärtigen Amts in unterschiedlicher Intensität mit Arbeiten zur Vorbereitung, Ausformulierung und Durchführung der KSZE befasst waren. So waren z. B. an der Vorbereitung für das Belgrader Folgetreffen das Deutschland- und das Völkerrechtsreferat (210 und 500) sowie das Referat „Wirtschaftsbeziehungen West – Ost“ (421) und das Abrüstungsreferat (221) am intensivsten beteiligt.[138]

Von besonderer Bedeutung war schließlich auch die innenpolitische Absicherung der Bonner KSZE-Politik durch das Auswärtige Amt, die wegen der engen personellen und konzeptionellen Verflechtung mit der Neuen Ostpolitik besonders umstritten war. Hierfür waren das Inlandsreferat 011 und das Parlaments- und Kabinettsreferat 012 zuständig, die beide zum Leitungsstab des Amts gehörten und den Informationsfluss zu den Arbeitskreisen der Parteien, den Fraktionen, den Bundesländern sowie zu den parlamentarischen Gremien wie dem Auswärtigen Ausschuss herstellten. Hans-Dietrich Genscher sprach in diesem Zusammenhang einmal davon, dass die Bundesregierung bei der KSZE einen „Zwei-Fronten-Krieg“ führen musste: Neben der Notwendigkeit, der Sowjetunion Zugeständnisse im KSZE-Prozess abzuringen, trat die Notwendigkeit, die KSZE-Politik gegen eine Opposition durchzusetzen, welche die Schlussakte von Helsinki im Bundestag abgelehnt hatte.[139]

Eine Schlüsselfigur für den Kontakt zu den Oppositionsparteien war dabei Alois Mertes. Mertes gehörte seit 1952 dem Auswärtigen Amt an und übernahm dort 1969 die Leitung des Referats II B 2 (Europäische Sicherheit und sonstige Fragen regionaler Abrüstung und Rüstungskontrolle). Als Kritiker der Neuen Ostpolitik tat er sich mit dem neuen sozialliberalen Kurs schwer und musste im Februar 1970 die Zuständigkeit für den Gewaltverzichtsdialog mit dem Osten wie auch für die Sicherheitskonferenz abgeben.[140] Mertes schied Anfang 1971 aus dem Auswärtigen

Rechtsabteilung vgl. auch PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111674, Zuschrift des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Fleischhauer vom 17. 3. 1976 an das Referat 212. Zur Rolle des Völkerrechtsberaters Fleischhauer vgl. auch Meyer-Landrut, Mit Gott und langen Unterhosen, S. 107.

137 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133391, Aufzeichnung des Referats 212 vom 4. 12. 1979. Vgl. ferner Tabelle 7.

138 Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133391, undatierte Aufstellung des Referats 212 („Referate des AA, die zur Vorbereitung des KSZE-Folgetreffens in Belgrad Beiträge geliefert hatten“).

139 Schwan/Steininger, Die Bonner Republik, S. 204f.

140 Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Mertes vom 5. 2. 1970, in: AAPD 1970, I, Dok. 36; Schneider, Alois Mertes, S. 110–123, besonders S. 120f.; Interview mit Günter Joetze am 9. 12. 2009.

Dienst aus und zog, nach einem Zwischenspiel als Bevollmächtigter des Landes Rheinland-Pfalz, im September 1972 für die CDU in den Bundestag ein. Seine Erfahrung machte ihn zu einem wichtigen außenpolitischen Ratgeber Rainer Barzels und später Helmut Kohls als Fraktionsführer. Sein wichtigstes Forum wurde dabei der Auswärtige Ausschuss des Bundestages, wo er sich zu einem kritischen, aber konstruktiven Sprecher in Sachen KSZE entwickelte. Auch Außenminister Genscher pflegte den Kontakt zu dem einflussreichen Oppositionspolitiker. Mit Mertes, der wie er unweit von Bonn in Wachtberg-Pech wohnte, traf er sich regelmäßig an Wochenenden, um über ihn die Spitzen von CDU und CSU zu informieren.[141] Nach dem schwarz-gelben Regierungswechsel 1982 kehrte Mertes als Staatsminister unter Genscher in das Auswärtige Amt zurück und erwies sich bis zu seinem Tod 1985 als ein wichtiger Multiplikator für dessen KSZE-Politik.

3. Der bi- und multilaterale Abstimmungsprozess

Die Außenpolitik der Bundesrepublik vollzog sich innerhalb eines engmaschigen Konsultationsnetzes auf bi- und multilateraler Ebene. Dass die Bundesrepublik am liebsten im europa- und bündnispolitischen „Geleitzug" fuhr, wie Hans-Peter Schwarz treffend formulierte[142], war aber weder Ausdruck einer „selbstlosen" Europäisierung der bundesdeutschen Außenpolitik noch einer machtpolitischen Schwäche. Vielmehr war die Selbstbeschränkung Teil des außenpolitischen Kalküls einer mittleren Macht mit dem Ziel, die nationalen Interessen gegenüber Deutschlands Nachbarn zu legitimieren und ihre Akzeptanz zu erhöhen.

Dies galt im besonderen Maße für die KSZE-Politik der Bundesrepublik. Hatte bereits die Unterzeichnung der Ostverträge ein System normaler Regierungsbeziehungen zu den kommunistischen Ländern geschaffen[143], so erweiterte sich dieser Kommunikationsraum im KSZE-Rahmen zu einem stetigen Fluss bi- und multilateraler Ost-West-Gespräche. Dem Gewinn an Autonomie in den Ostbeziehungen entsprach eine noch intensivere Einbettung der Bonner KSZE-Politik in den Entscheidungsrahmen des Westens.[144] Die KSZE führte innerhalb der westlichen Staatengruppe zu einer Intensivierung der bestehenden politischen Zusammenarbeit sowohl in der NATO als auch in den Europäischen Gemeinschaften. Andere Organe wie der Europarat und die Westeuropäische Union traten hinzu. Von den internationalen Organisationen war die Wirtschaftskommission der Ver-

[141] Genscher, Erinnerungen, S. 307; Mertes, Alois Mertes – ein Lebensbild, S. XXII; Schneider, Alois Mertes, S. 263–266. Zu Mertes vgl. auch Wettig, Alois Mertes und die Haltung der CDU/CSU zu den Ostverträgen der sozialliberalen Bundesregierung; Grau, Gegen den Strom, S. 521 f.

[142] Schwarz, Die gezähmten Deutschen, S. 40. Vgl. dazu ferner Garton Ash, Im Namen Europas, S. 64 f. Zur „Europäisierung" der nationalen Interessen Bonns, die darauf zielte, dass die Wiedervereinigung im europäischen Interesse liege, vgl. ebd., S. 35–44.

[143] Vgl. Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, S. 5 f.

[144] Für einen Überblick über das westliche Koordinationsnetz zur KSZE vgl. auch Senoo, Ein Irrweg zur deutschen Einheit?, S. 226–231.

einten Nationen für Europa (ECE) mit Sitz in Genf von besonderer Bedeutung, das einzige Organ, das in der Schlussakte ausdrücklich als Kooperationsforum genannt war.

Im Folgenden sollen die wichtigsten der genannten Gesprächsforen vorgestellt werden. Dabei soll deutlich werden, dass die Bundesregierung auch auf bi- und multilateraler Ebene versuchte, der westlichen KSZE-Politik Nachdruck zu verschaffen, einen Interessenausgleich vorzubereiten und letztlich ihre Modus-vivendi-Politik gegenüber dem Osten weiter abzusichern.

3.1. NATO

Das nordatlantische Bündnis hatte sich in den siebziger Jahren längst von einem reinen Verteidigungsbündnis zu einem zentralen Ort auch für politische Konsultationen gewandelt.[145] Den Höhepunkt dieser Entwicklung erreichte das Bündnis 1967 mit der Verabschiedung des Harmel-Berichts über die künftigen Aufgaben der Allianz. Im NATO-Rahmen stimmten die Bündnispartner ihre Antworten auf die verschiedenen Konferenzvorschläge des Warschauer Pakts der sechziger Jahre ab und entwickelten die inhaltlichen und verfahrenstaktischen Positionen für die Verhandlungen. Während der Konferenz 1973 bis 1975 bildete die Allianz den Gesprächsrahmen, in dem vor allem Fragen der militärischen Sicherheit (Korb I) erörtert wurden.

Die Bedeutung der NATO als Konsultationsorgan ging aber über diesen sachlichen Bezug zur KSZE weit hinaus. Ihre Organe boten den EG-Mitgliedern zugleich Gelegenheit, ihre zuvor untereinander entwickelte Haltung mit jenen Bündnispartnern abzustimmen, die nicht an der politischen Zusammenarbeit mitwirkten, also vornehmlich mit den USA und Kanada, aber auch den Flankenstaaten Norwegen, Portugal, Griechenland und Türkei. Dies führte dazu, dass die KSZE-Konsultationen der NATO thematisch umfassend waren und nach dem Helsinki-Gipfel 1975 etwa auch Menschenrechtsfragen einschlossen.

Auch nach Unterzeichnung der Schlussakte waren sich die Verbündeten einig, dass ein Meinungsaustausch unter den Fünfzehn weiterhin notwendig war. Vor allem der Bonner NATO-Botschafter, Franz Krapf, wies auf die Bedeutung der Bündnisorgane als „Informationspool" hin, in dem die Nachrichten über den Stand der KSZE-Implementierung des Ostens gesammelt und dessen einseitiger Interpretation der Schlussakten öffentlichkeitswirksam begegnet werden konnte.[146] Entscheidende Schaltstelle für die KSZE-Arbeit in der NATO blieb der Politische Ausschuss auf Gesandtenebene, der seine Weisungen vom Ständigen NATO-Rat oder vom halbjährlich tagenden Ministerrat erhielt. Zur Vorbereitung der KSZE-Folgetreffen trafen seine Mitglieder zusätzlich mit den KSZE-Experten aus

[145] Vgl. Nünlist, Die westliche Allianz und Chruščevs Außenpolitik im Jahre 1955, besonders S. 15, S. 19–21 und S. 23.

[146] Drahtbericht des Botschafters Krapf, Brüssel (NATO), vom 19. 9. 1975 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1975, II, Dok. 275, S. 1277 f.

den westlichen Hauptstädten zusammen. Das Hauptinteresse des Ausschusses lag bei den Körben I und III. Daneben stand für die Sacherörterungen des Korbs II der NATO-Wirtschaftsausschuss zur Verfügung.

Inhaltlich konzentrierte sich das Bündnis zunächst auf die Vertrauensbildenden Maßnahmen sowie auf die Beobachtung der Durchführung des Korbs II durch die Staatshandelsländer. Am 1. Oktober 1975 beschloss der Ständige NATO-Rat ferner, den Politischen Ausschuss damit zu beauftragen, regelmäßig über den Stand der Implementierung der Schlussakte in den Ostblockstaaten zu berichten.[147] Die dortigen Botschaften der NATO-Länder wurden angewiesen, anhand eines Fragebogens halbjährlich über den Stand der Implementierung Bericht zu erstatten. Diese Informationen verarbeitete der dem NATO-Generalsekretär unterstellte Internationale Stab zu einem Halbjahresbericht, der vom Politischen Ausschuss erörtert und nach Billigung durch den Ständigen NATO-Rat den Außenministern bei ihren turnusmäßigen Treffen vorgelegt wurde. „Zweck der Berichte ist es vornehmlich, gemeinsame Bewertungskriterien herauszuarbeiten, um damit zu einer in etwa gleichen Bewertung der Bündnispartner zu gelangen."[148] Die Außenminister äußerten sich auf dieser Basis schließlich regelmäßig in den Ministerrats-Kommuniqués zum Stand der Implementierung und gegebenenfalls zum weiteren Vorgehen.

Diese Praxis wurde auch nach der Belgrader Folgekonferenz fortgesetzt. Darauf drängte nicht zuletzt die Bundesregierung in ihrem Bemühen, ein möglichst einheitliches und solidarisches Auftreten des Westens bei den Folgetreffen zu gewährleisten. In einem Erlass vom 17. März 1978 teilte das Auswärtige Amt den Vertretungen in den WVO-Ländern deshalb mit, dass sich die entsprechende Dokumentation für die westlichen Delegationen als „sehr nützlich erwiesen" habe. „Das Auswärtige Amt legt deshalb Wert darauf, daß diese Dokumentation fortgeschrieben wird."[149] Bis zum Beginn der Madrider Nachfolgekonferenz am 13. November 1980 lagen so elf Halbjahresberichte vor.[150]

3.2. Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)

Mit dem nach dem Generalsekretär des belgischen Außenministeriums, Vicomte de Davignon, benannten Bericht über die politische Einigung vom 20. Juli 1970,

147 Vgl. Maresca, Die KSZE seit 1975, S. 29.

148 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133372, Zuschrift des Vortragenden Legationsrats Bauch vom 23. 7. 1979 an Referat 213. Den ersten Bericht nahmen die NATO-Außenminister auf ihrer Frühjahrstagung am 20./21. 5. 1976 in Oslo „ohne Diskussion" zur Kenntnis. Vgl. den Runderlass Nr. 1995 des Ministerialdirektors van Well vom 24. 5. 1976, in: AAPD 1976, I, Dok. 152, S. 687.

149 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116360, Drahterlaß Nr. 1327 des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 17. 3. 1978 an die Botschaften in Budapest, Bukarest, Moskau, Prag und Warschau sowie an die Ständige Vertretung in Ost-Berlin.

150 Für die Einzelmeldungen der Botschaften der Bundesrepublik in den Warschauer-Pakt-Staaten sowie für die Halbjahresberichte der NATO 1975 bis 1981 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116362, Bd. 133372 und Bd. 133373.

den die EG-Außenminister am 27. Oktober desselben Jahres billigten, öffneten die Europäischen Gemeinschaften ein neues Kapitel der Zusammenarbeit. Die Wirtschaftsgemeinschaft bekam ein politisches Standbein, die bestehenden Organe wurden durch im Vergleich hierzu allerdings noch bescheidene Strukturen der politischen Zusammenarbeit ergänzt.[151] Dieser Schritt war umso wichtiger, als sich das Verhältnis zwischen Europa und den USA seit Ende der sechziger Jahre nicht mehr ganz spannungsfrei entwickelte. Unterschiedliche wirtschaftliche Interessen, der wachsende amerikanisch-sowjetische Bilateralismus in der Entspannungs- und Rüstungskontrollpolitik, gepaart mit offensichtlichem Desinteresse Washingtons an einer europäischen Sicherheitskonferenz, ließen das Bedürfnis der Westeuropäer nach größerer politischer Eigenständigkeit wachsen.[152]

Entsprechend dem „Davignon-Bericht" bildete das Politische Komitee (PK) das Planungs- und Koordinierungszentrum einer gemeinsamen Außenpolitik der Neun.[153] Das Komitee setzte sich aus den Leitern der Politischen Abteilungen der beteiligten Außenministerien zusammen, die sich in der Regel monatlich in der Hauptstadt der Ratspräsidentschaft trafen.[154] Wichtigste Aufgabe der Tagungen war es, die Treffen der Außenminister im Rahmen der EPZ vorzubereiten. Als Schaltstelle fungierte in den Außenministerien jeweils ein Beamter als „Korrespondent". Die von der jeweiligen Ratspräsidentschaft in Umlauf gebrachten Mitteilungen wurden diesen in Form der so genannten „europäischen Korrespondenz" (Correspondence européenne, abgekürzt Coreu) übermittelt.[155]

Als die Außenminister der Europäischen Gemeinschaften sich am 19. November 1970 in München erstmals im Rahmen der EPZ trafen, legten sie die Konferenz über Sicherheit in Europa als – neben dem Nahen Osten – zweiten Schwerpunkt ihrer außenpolitischen Zusammenarbeit fest. Zu diesem Zweck setzte das PK am 9. Februar 1971 eine „Arbeitsgruppe KSZE" ein, die sich am 1. März 1971 in Paris zu ihrer konstituierenden Sitzung traf und der die Vorbereitung und Koordinierung der Neuner-Position oblag. Die AG war dem Politischen Komitee berichtspflichtig, das dann gegebenenfalls eine Entscheidung der Außenminister herbeiführ-

[151] Bericht der EG-Außenminister vom 20. 7. 1970 über die politische Einigung, in: Europa-Archiv 1970, D 520–524; Runderlass Nr. 5123 des Ministerialdirektors von Staden vom 28. 10. 1970, in: AAPD 1970, III, Dok. 499.

[152] Romano, From Détente in Europe to European Détente, S. 80 f.; dies., The Main Task of the European Political Cooperation, S. 124 f.; Möckli, European Foreign Policy during the Cold War, S. 61 f.

[153] Zum folgenden vgl. auch PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 108878, Aufzeichnung des Attachés Trebesch vom 12. 3. 1974.

[154] Das PK besaß keine Geschäftsordnung. Stattdessen tagte das Komitee auf der Basis einer vorher vereinbarten Tagesordnung. Ein vertrauliches Ergebnisprotokoll („Relevée de conclusions") fasste die Beschlüsse zusammen und bildete auf diese Weise eine Art Richtschnur für die Mitgliedstaaten. Die Ergebnisprotokolle wurden seitens des Auswärtigen Amts jeweils durch regelmäßige Erläuterungen in Form eines umfangreichen Erlasses ergänzt. Zahlreiche Relevées finden sich im Bestand B 150 des PA-AA. Seit 1984 war die Vertraulichkeit aufgehoben; die Erlasse wurden in den offenen Akten des Referats 200 eingegliedert.

[155] Vgl. dazu Hector, Von der Arbeitsgruppe bis zum Europäischen Rat, S. 59; Beuth, Regiert wird schriftlich, S. 122.

te.[156] Sie bildete für den gesamten Verlauf des KSZE-Prozesses die eigentliche Arbeitsebene innerhalb der EPZ und war deshalb für die Bundesrepublik von zentraler Bedeutung. Zu Recht bezeichnete sie der Politische Direktor des Auswärtigen Amts, Klaus Blech, 1977 daher auch als „die operativste" aller EPZ-Einrichtungen.[157]

Auch der 1974 geschaffene Europäische Rat widmete sich immer wieder der KSZE-Problematik und stärkte damit die von den Institutionen der EPZ ausgearbeiteten gemeinsamen Positionen auf allerhöchster Ebene. Dies geschah erstmals am 10./11. März 1975 in Dublin mit der Verabschiedung einer KSZE-Erklärung, in der die Staats- und Regierungschefs ausdrücklich die „abgestimmte Diplomatie" der Neun bei der Konferenz würdigten.[158]

Nach dem Vorbild der KSZE dehnten die EG-Länder ihre politische Zusammenarbeit auch auf andere Bereiche aus. Rasch traten neue Arbeitsgruppen, etwa zur Lage im Nahen Osten und in Afrika, hinzu. Auch die Abstimmung der Neun in Fragen der KSZE-Implementierung musste nach Unterzeichnung der Schlussakte auf eine neue Grundlage gestellt werden. Dazu beschloss das PK Anfang September 1975, die AG KSZE mit einem erweiterten Mandat neu aufzustellen. Sie hatte nun die Aufgabe, „die KSZE-Texte und ihre Durchführung im autonomen und bilateralen Bereich zu analysieren, die Haltung der Neun zu Fragen der multilateralen Implementierung (ECE – UNESCO) zu koordinieren sowie einen Informationsaustausch über die Entwicklung der bilateralen Beziehungen durchzuführen".[159] Hinzu trat die Vorbereitung der Nachfolgekonferenzen und Expertentagungen, auf denen die EG-Länder die weitaus meisten ihrer Vorschläge als Gemeinschaftsvorschläge einbrachten.

Begünstigt durch das wenig prononcierte Engagement der USA, erwies sich die KSZE als zunächst wichtigstes Operationsfeld der sechs bzw. neun, seit 1. Januar 1981 zehn EG-Mitgliedstaaten[160], um sich als politische Kraft zu profilieren.[161] Die

[156] Vgl. den Runderlass Nr. 5590 des Ministerialdirektors von Staden vom 23. 11. 1970, in: AAPD 1970, III, Dok. 564, S. 2102; PA-AA, B 40, Bd. 192, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lahn vom 2. März 1971; PA-AA, B 40, Bd. 193, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 24. 6. 1971. Zur Organisation der KSZE-Politik im Rahmen der EPZ vgl. auch Romano, From Détente in Europe to European Détente, S. 79 f., 157–160; dies., The Main Task of the European Political Cooperation, S. 126–129; Möckli, European Foreign Policy during the Cold War, S. 56 f., 66–68; Groll, Die KSZE und die Europäische Gemeinschaft, S. 28.

[157] Ministerialdirektor Blech in der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 25. 5. 1977, in: Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 9. Sitzung, S. 158.

[158] Runderlass Nr. 944 des Ministerialdirektors van Well vom 12. 3. 1975, in: AAPD 1975, I, Dok. 49, S. 255 f. Vgl. dazu auch den Runderlass Nr. 104 des Vortragenden Legationsrats Engels vom 18. 7. 1975, in: AAPD 1975, II, Dok. 209, S. 969 f.

[159] Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 24. 9. 1975, in: AAPD 1975, II, Dok. 282, S. 1306. Vgl. ferner PA-AA, VS-Bd. 10202 (212); B 150, Aktenkopien 1975, Runderlass Nr. 3603 von Gehl vom 10. 9. 1975; PA-AA, VS-Bd. 10196 (212); B 150, Aktenkopien 1975, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kühn vom 10. 10. 1975; Groll, Die KSZE und die Europäische Gemeinschaft, S. 34.

[160] Zum 1. 1. 1973 traten Dänemark, Großbritannien und Irland, zum 1. Januar 1981 Griechenland den Europäischen Gemeinschaften bei.

[161] Interview mit Günter Joetze am 9. 12. 2009.

weitgespannte Thematik zwang sie, eine gemeinsame Politik in nahezu allen sicherheits-, wirtschafts-, sozial- und kulturpolitischen Fragen zu formulieren. Im KSZE-Prozess profitierten sie von der engen Zusammenarbeit. Sie teilten die Zuständigkeit für die Themen unter sich auf, stimmten sich bei den Folgereffen in einem separaten „Caucus" ab und traten in den jeweiligen Kommissionen mit einem Sprecher („Chef de file") auf. Diese koordinierte Arbeitsteilung führte zwar immer wieder zu Spannungen mit Washington und den übrigen NATO-Partnern[162], sparte aber Kräfte und trug, vor allem im Vergleich zu der ganz auf die Kontrolle Moskaus ausgerichteten Gruppe der Ostblockländer, erheblich zur Entlastung der Diplomaten vor Ort bei. „Per saldo", so urteilte Klaus Blech rückblickend, „war die Koalitionskriegführung besser, als wenn jeder Einzelkämpfer gewesen wäre."[163] Italiens Ministerpräsident Aldo Moro unterzeichnete die Schlussakte auch als amtierender EG-Ratspräsident und meldete damit für die Gemeinschaft, formal in ihrer Zuständigkeit für Korb II, den Anspruch an, als Akteur am KSZE-Prozess teilzunehmen.[164] Für Bonn wiederum war die EPZ ein unverzichtbares Forum, um ihre KSZE-Interessen in den multilateralen Konsultationsprozess einzubringen und ihnen wirkungsvoll Gehör zu verschaffen.[165]

3.3. Europarat

Bereits am 24. Januar 1973 verabschiedete die Beratende Versammlung des Europarats eine Empfehlung, in der sie den Wunsch nach einer aktiveren Rolle im Entspannungsprozess äußerte und das Ministerkomitee (MK) aufforderte, „[to] seek and promote the co-ordination of the policies of member States in the preparation of the Conference on Security and Co-operation in Europe".[166] Auch in der Folgezeit sorgten Resolutionen und Anfragen der Versammlung dafür, dass das Thema KSZE auf der Tagesordnung des Europarats blieb.

Nach anfänglichem Zögern erkannte die Bundesregierung im Laufe des Jahres 1974 die Vorteile einer Einbindung des Europarats in den multilateralen Konsultationsprozess.[167] Nach dem Helsinki-Gipfel wollte sie das Organ dazu nutzen, die Durchführung der Schlussakte mit den darin vertretenen N+N-Ländern Österreich, Malta, Schweden, der Schweiz und Zypern abzustimmen (nur Finnland und Jugoslawien gehörten dem Europarat nicht an). Darüber hinaus bildete die

[162] Vgl. Gerz, Unterwegs im Auswärtigen Dienst, S. 204.
[163] Interview mit Klaus Blech am 9. 12. 2009.
[164] Romano, The Main Task of the European Political Cooperation, S. 125.
[165] Zur Rolle der EPZ vgl. PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 108887, Aufzeichnung des Referats 200 vom 22. 7. 1975. Vgl. ferner die Ausführungen Genschers am 25. 7. 1975 in Bundestag, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 94, 183. Sitzung, S. 12799 f.; Aufzeichnung des Generalsekretariats der EG zur Rolle der Europäischen Gemeinschaften im KSZE-Prozess, in: Meneguzzi Rostagni (Hrsg.), The Helsinki Process, S. 183–187 (Dokument Nr. 6).
[166] PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 109143, Empfehlung Nr. 692 (1973).
[167] PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 109143, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Ruhfus vom 11. 3. 1975 und Aufzeichnung des Referats 200 vom 12. 6. 1975.

humanitäre Materie des Korbs III traditionell einen Arbeitsschwerpunkt des Europarats und schien damit für Bonn geeignet, im „Follow-up" von Helsinki die Rolle eines Multiplikators westlicher Anliegen zu spielen, etwa durch das Monitoring der östlichen Implementierungspolitik.[168]

In diesem Sinne sondierte van Well bereits am Rande der Schlusskonferenz in Helsinki mit Österreich, Schweden und der Schweiz die Frage, ob der Europarat „als Zentralstelle für die Sammlung von Informationen über die Durchführung der KSZE-Beschlüsse zu Korb III in den einzelnen KSZE-Teilnehmerstaaten" eingerichtet werden könnte. Wenig später wurde Botschafter Lüders, der Leiter der Bonner Ständigen Vertretung in Straßburg, angewiesen, sich im Komitee der Ministerbeauftragten (KMB) für ein entsprechendes Mandat der Organe des Europarats einzusetzen.[169]

Zunächst erhielt der Vorstoß der Bundesregierung aber wenig Unterstützung. Sowohl die Partner in der EPZ, die keine institutionalisierten KSZE-Konsultationen außerhalb der politischen Zusammenarbeit wünschten, als auch die Neutralen, die mit Blick auf ihre Vermittlerrolle im KSZE-Prozess jeden Anschein einer neuen Blockbildung vermeiden wollten, lehnten das deutsche Ansinnen ab. Trotzdem verschlossen sich die Beteiligten dem Bonner Wunsch nicht völlig und erklärten sich zu einem informellen „Erfahrungsaustausch" im Europarat bereit.[170] Diese Praxis wurde in den Folgejahren beibehalten.

Neben dem KMB war das halbjährlich tagende Ministerkomitee das zweite wichtige Gremium, in dem auf hoher Ebene KSZE-Belange besprochen werden konnten. Nach Unterzeichnung der Schlussakte erfolgte am 27. November 1975 ein erster Meinungsaustausch über die Zukunft der Entspannungspolitik und der KSZE[171], dem weitere folgten. Am 6. Mai 1976 beauftragten die Minister das KMB, zur Vorbereitung der Belgrader Folgekonferenz gemeinsam mit den KSZE-Experten aus den jeweiligen Hauptstädten eine Bilanz der bisherigen Implementierung zu erstellen.[172] Am 27. Januar 1977 beschloss das Ministerkomitee schließlich einen regelmäßigen außenpolitischen Meinungsaustausch „nach dem bei KSZE-Fragen erprobten Modell (halbjährlich im MK, Vorbereitung im Komitee der Ministerbeauftragten mit Unterstützung von Experten

168 PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 109143, Drahtbericht Nr. 36 des Botschafters Lüders, Straßburg, vom 4. 3. 1975 an das Auswärtige Amt. Vgl. auch die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 24. 9. 1975, in: AAPD 1975, II, Dok. 282, S. 1306.

169 PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 109143, Drahterlass Nr. 118 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz vom 10. 9. 1975 an die Ständige Vertretung beim Europarat in Straßburg.

170 Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111663, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Seibert vom 16. 10. 1975; PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 111683, Anlage 5 zum Schriftbericht Nr. 337 des Botschafters Lüders, Straßburg, vom 21. 5. 1976 an das Auswärtige Amt über die 258. Sitzung des Komitees der Ministerbeauftragten vom 17. bis 26. 5. 1976.

171 PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 109146, Protokoll der 57. Sitzung des Ministerkomitees am 27. 11. 1975.

172 PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 106591, Runderlass Nr. 52 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 7. 5. 1976 über die 58. Sitzung des Ministerkomitees des Europarats.

der Zentralen)", der auf Vorschlag von Genscher auch VN-Fragen einschließen sollte.[173]

Auf diese Weise wurde die KSZE zu einem der „Schwerpunkte der politischen Aussprache im Europarat".[174] Ungeachtet der ursprünglichen Skepsis der meisten Beteiligten entwickelten sich die Sitzungen des KMB mit den KSZE-Experten wie auch die Treffen des Ministerkomitees für die westlichen und neutralen Teilnehmergruppen allmählich zu einer wichtigen Informationsbörse. Sicherlich übertrieb Genscher, wenn er zur Rolle des Europarats meinte, dieser übe ein wichtiges „Wächteramt" bei der Durchführung der Helsinki-Beschlüsse aus.[175] Doch für die Bundesregierung stellte er eine weitere Möglichkeit dar, die eigene KSZE-Politik in einem multilateralen Organ abzusichern. Zugleich fungierten der Europarat und hier besonders die Aussprachen in der Parlamentarischen Versammlung für Bonn in der öffentlichen Auseinandersetzung über Auslegung und Anwendung der Schlussakte als Multiplikator westlicher KSZE-Positionen.

3.4. Bonner Vierergruppe

Der Vollständigkeit halber soll noch jenes Organ erwähnt werden, das vor allem in der Frühzeit der KSZE eine herausragende Rolle für die Bundesrepublik spielte: die Bonner Vierergruppe. In diesem Gesprächskreis, in dem seit der Berlinkrise 1961 die drei Westmächte und die Bundesrepublik regelmäßig über deutschland- und berlinpolitische Fragen berieten, wurde seit November 1969 auch intensiv über die Auswirkungen einer europäischen Sicherheitskonferenz beraten.[176] Zu klären war insbesondere die Form einer Teilnahme der DDR und die Behandlung deutschlandpolitischer Fragen auf der Konferenz.[177] Im weiteren Verlauf entwickelte sich die Vierergruppe zu einem entscheidenden Koordinierungs- und Konsultationsorgan, in dem die Vertreter des Auswärtigen Amts die westlichen KSZE-Positionen mit den laufenden Verhandlungen über die Ostverträge zeitlich und inhaltlich zu verzahnen versuchten.[178] Nach dem Abschluss der Verträge und mit Beginn der Hauptkonferenz nutzte die Bundesregierung die Vierergruppe dann, um sicherzustellen, dass die in Genf ausgearbeiteten Texte keine ihrer Rechtspositionen preisgab und beispielsweise die Drei- bzw. Vier-

[173] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 106593, Runderlass Nr. 12 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 1. 2. 1977.

[174] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133389, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 3. 9. 1980.

[175] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 106591, Runderlass Nr. 52 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 7. 5. 1976 über die 58. Sitzung des Ministerkomitees des Europarats.

[176] Vgl. Haftendorn, Das institutionelle Instrumentarium der Alliierten Vorbehaltsrechte, S. 49, 61–68.

[177] Vgl. PA-AA, B 40, Bd. 186, Aufzeichnung des Referats II A 1 vom 25. 11. 1969; Aufzeichnung des Referats II A 3 vom 9. 2. 1971.

[178] Vgl. Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 5; Joetze, Der KSZE-Prozeß in geschichtlicher Perspektive, S. 280.

mächterechte mit Bezug auf Gesamtdeutschland gewahrt blieben.[179] Nach Billigung der Schlussakte verlor die Vierergruppe aber weitgehend ihre Bedeutung für die multilateralen KSZE-Planungen.[180]

Diesem engen deutschland- und berlinpolitischen Konsultationsmechanismus entsprang Mitte der siebziger Jahre eine weitere Gruppe. Sie bestand aus den Politischen Direktoren der Außenministerien der Bundesrepublik, Frankreichs, Großbritanniens und der USA, die an wechselnden Orten zunächst unregelmäßig zusammenkamen. Ihr Zweck war es, sich über Deutschland- und Berlin-Fragen hinaus „im engsten Kreis und unter Wahrung strengster Vertraulichkeit mit sensitiven Fragen der westlichen Sicherheit im weitesten Sinne befassen zu können".[181] Damit trug die Gruppe der Entwicklung Rechnung, dass sich nach Abschluss der Ostverträge die unter den Vier zu konsultierenden Themen ständig erweiterten und der Wunsch aufkam, ein politisches Konsultationsforum außerhalb von NATO und EPZ zu schaffen.[182] Dem entsprach es, dass auch die vier Außenminister, die sich turnusmäßig am Vorabend der NATO-Ministerratstagungen trafen, um deutschland- und berlinpolitische Fragen zu erörtern, immer häufiger der Weltpolitik zuwandten. Die KSZE war zwar nur ein Thema unter vielen, mit dem sich die Direktoren befassten, sie nahm jedoch immer wieder breiten Raum ein. An wichtigen Wegmarken des KSZE-Prozesses trafen sie sich sogar, um ausschließlich dessen Fortgang zu erörtern; dazu zogen sie eigens die Leiter der KSZE-Delegationen sowie die KSZE-Experten aus den jeweiligen Außenministerien hinzu.[183] Die Existenz der Vierertreffen war unter den Verbündeten ein offenes Geheimnis und dem Verdacht ausgesetzt, Bonn, London, Paris und Washington wollten ein „Direktorium" errichten.[184] Trotz dieser Vorbehalte war die Run-

[179] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111536, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Pieck vom 21. 11. 1974.

[180] Vgl. auch Haftendorn, Das institutionelle Instrumentarium der Alliierten Vorbehaltsrechte, S. 72.

[181] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 4. 10. 1978, in: AAPD 1978, II, Dok. 294, S. 1466. Zum Konsultationsmechanismus unter den Vier vgl. auch die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 27. 5. 1980, in: AAPD 1980, I, Dok. 158.

[182] Da die USA routinemäßig die Protokollführung übernahmen, finden sich im Archivbestand des Auswärtigen Amts keine Mitschriften aus eigener Hand. In der Regel wurden aber vom Politischen Direktor oder dem Kontaktbeamten des USA-Referats einzelne Aufzeichnungen angefertigt. Vgl. beispielsweise die Aufzeichnungen des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Schenk vom 28. 1. und des Ministerialdirektors Blech vom 16. 12. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 29 und Dok. 366.

[183] Solche KSZE-Treffen auf Direktorenebene fanden beispielsweise am 18. 10. 1982 in Paris und am 22. 4. 1983 in London statt. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 13238A (212); B 150, Aktenkopien 1982, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 20. 10. 1982; Drahtbericht Nr. 681 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze, z. Z. London, vom 23. 4. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 116.

[184] Vgl. dazu die Aufzeichnung des Staatssekretärs Gehlhoff vom 5. 2. 1976, in: AAPD 1976, I, Dok. 35, S. 143. Zu den Befürchtungen etwa Italiens hinsichtlich eines „Vierer-Direktoriums" vgl. das Gespräch des Staatssekretärs van Well mit dem italienischen Botschafter Orlandi-Contucci am 19. 12. 1978, in: AAPD 1978, II, Dok. 391; Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 27. 5. 1980, in: AAPD 1980, I, Dok. 158; Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 13. 7. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 203. Luigi Ferraris, italienischer

de der vier Politischen Direktoren, die 1978 institutionalisiert wurde[185], für die Bundesrepublik ganz unverzichtbar, um im Vorfeld der NATO- und EPZ-Konsultationen die KSZE-Standpunkte zu klären und eine Meinungsführerschaft herzustellen.

3.5. Bilaterale Konsultationen

Dienten die bisher vorgestellten Organe der Abstimmung unter den westlichen Staaten (und, im Europarat, mit den N+N-Staaten), so öffneten die Gespräche auf bilateraler Ebene mit den übrigen KSZE-Teilnehmerländern die Möglichkeit der selbständigen Kontaktpflege, was insbesondere für die sowjetischen Klientelstaaten von großem Reiz war. Der bilaterale Informationsaustausch hatte bereits die Phase der Konferenzvorbereitung gekennzeichnet. Während die osteuropäischen Staaten die Gespräche zum Anlass nahmen, Druck auf eine baldige Eröffnung aufzubauen, bot sich für die NATO-Staaten die Gelegenheit, die Vorbereitungsphase zu kontrollieren und für ihren Standpunkt bei den kleineren WVO-Staaten und den ungebundenen Staaten zu werben. Die Gespräche der Bundesregierung wurden in der Regel von den Botschaften bzw. (im Falle des Ostblocks) von den Handelsvertretungen oder aber im Rahmen allgemeiner politischer Konsultationen geführt.

Zur Fortsetzung der bilateralen Kontakte nach Unterzeichnung der Schlussakte 1975 konnten sich die Regierungen auf den entsprechenden Passus in Korb IV der Schlussakte beziehen, in dem die Teilnehmerstaaten die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Durchführung der Bestimmungen ausdrücklich festgelegt und damit die Möglichkeit zu bilateralen KSZE-Konsultationen für die Implementierungsphase vorgesehen hatten.[186] Diese Konsultationen wurden in der Hauptsache mit den Staaten des Warschauer Pakts und der Gruppe der Neutralen und Ungebundenen in unregelmäßigen Abständen auf einer Ad-hoc-Basis geführt.

Hinsichtlich der zuletzt genannten Staatengruppe dienten – neben dem bereits erwähnten Forum des Europarats – die Konsultationen zugleich dazu, über die Arbeiten der Neun im Rahmen der EPZ zu unterrichten.[187] Insgesamt vollzogen

KSZE-Delegationsleiter in Genf und 1980 bis 1988 Roms Botschafter in der Bundesrepublik, bemerkte gegenüber dem Bonner Politischen Direktor Klaus Blech einmal, dass die italienische Regierung zwar um die Existenz der Direktorenrunde wisse. Solange sie aber Verschwiegenheit wahre, müsse sich Rom dazu nicht äußern. Interview mit Klaus Blech am 9. 12. 2009.

185 Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Schenk vom 26. 9. 1978, in: AAPD 1978, II, Dok. 280. Vgl. ferner PA-AA, VS-Bd. 11112 (204); B 150, Aktenkopien 1978, Drahterlass Nr. 4925 des Ministerialdirektors Blech vom 4. 10. 1978 an die Botschaften in London und Paris.

186 Vgl. Abschnitt 1b) des Dokuments „Folgen der Konferenz" der Schlussakte, in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 965.

187 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111665, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 2. 7. 1976.

sich die Gespräche dabei auf drei unterschiedlichen Ebenen. KSZE-Themen wurden von den Außenministern bzw. den Staats- und Regierungschefs im Rahmen der üblichen Besuchsdiplomatie behandelt. Unterhalb dieser Ebene war die KSZE natürlich auch Thema der politischen Konsultationen auf der Ebene der Abteilungsleiter, die im Rahmen der Ostvertragspolitik mit den osteuropäischen Regierungen vereinbart wurden.[188] Von besonderer Bedeutung waren aber die KSZE-Konsultationen, die zwischen den Experten der jeweiligen Außenministerien, den Fachreferenten und Rechtsberatern, gelegentlich den Abteilungs- und Unterabteilungsleitern, stattfanden.[189]

Die ersten KSZE-Gespräche mit neutralen und ungebundenen Staaten führte die Bundesrepublik am 19. und 20. Februar 1976 mit Finnland, am 22. und 23. März 1976 mit Österreich und am 6. und 7. Mai 1976 mit Jugoslawien. Mit den osteuropäischen Staaten nahm sie am 25./26. Mai 1976 in Bukarest und am 14./15. Juni 1976 mit der UdSSR in Bonn den Gesprächsfaden auf. Diese speziellen Konsultationen können besondere Aufmerksamkeit beanspruchen, da sie eine völlig neue, ausschließlich KSZE-Themen gewidmete Gesprächsebene darstellen. Hier war der Ort für den vertrauensvollen bilateralen Meinungsaustausch zur Vorbereitung der Folgetreffen. In der Regel fanden Konsultationen deshalb ein- bis zweimal unmittelbar vor deren Beginn statt. Auf diese Weise entwickelte sich ein relativ dichtes Kommunikationsnetz, das zu einem zentralen Bestandteil des KSZE-Prozesses wurde.

Die bilateralen KSZE-Konsultationen stießen vor allem seitens der WVO-Staaten auf großes Interesse, entsprachen sie doch deren Auffassung, wonach die Durchführung der Beschlüsse vorrangig eine zwischenstaatliche Angelegenheit war. Die Tatsache, dass sie oft die Initiative für KSZE-Konsultationen mit den westlichen und neutralen Teilnehmerstaaten ergriffen, war darüber hinaus Teil ihrer Vorbereitungsstrategie für die Folgetreffen, um eine möglichst positive Erfolgsstatistik vorweisen zu können.[190] Dieses Engagement stieß bei der Bundesregierung auf Zurückhaltung, überwog doch in Bonn das Interesse an einer gründlichen Abstimmung unter den Partnern. Dennoch ging sie bereitwillig auf die jeweiligen Gesprächswünsche ein. Aus Sicht des Auswärtigen Amts boten sie die Möglichkeit, die eigenen Ziele zu fördern, den ostmitteleuropäischen Staaten die

[188] Beispielsweise wurden regelmäßige politische Konsultationen zwischen der Bundesrepublik und Polen anlässlich des Besuchs des polnischen KP-Chefs Gierek vom 8. bis 12. 6. 1976 in Bonn vereinbart. Vgl. dazu die gemeinsame Erklärung, in: Bulletin der Bundesregierung 1976, S. 670–672. Die ersten bilateralen Konsultationen, bei denen auch KSZE-Fragen erörtert wurden, wurden von Ministerialdirektor van Well und dem polnischen Vizeaußenminister Czyrek vom 17. bis 20. 9. 1976 in Bonn geführt. Für das Protokoll vgl. PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178661.

[189] Vgl. Tabelle 8.

[190] So stellte beispielsweise die tschechoslowakische Regierung im Vorfeld der Belgrader Folgekonferenz mehrfach in der Presse als Beweis ihrer „Über-Soll-Erfüllung" der Helsinki-Schlußakte heraus, dass bis Mai 1977 insgesamt 86 politische Gespräche mit KSZE-Teilnehmerstaaten geführt worden seien. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115100, Schriftbericht Nr. 789 des Botschafters Diesel, Prag, vom 31. 5. 1977 an das Auswärtige Amt.

Gelegenheit zu geben, eigene Vorstellungen zu artikulieren, und Moskau zu signalisieren, „dass wir sie als individuelle Staaten behandeln und nicht bloß als Mitläufer im Pakt".[191]

Einen Sonderfall stellten naturgemäß die Gespräche über KSZE-Themen zwischen Bonn und Ost-Berlin dar. Sie wurden erst nach Unterzeichnung der Schlussakte auf Wunsch der DDR aufgenommen. Dabei wurde seitens des Auswärtigen Amts großer Wert darauf gelegt, dass es sich nicht um formelle KSZE-Konsultationen, sondern um Informationsgespräche handelte, „bei denen keinerlei förmliche Handlungen vollzogen wurden (wie etwa Übergabe von Noten oder sonstigen Papieren)".[192] Ein erster Meinungsaustausch dieser Art fand am 2. Oktober 1975 zwischen Gaus und Siegfried Bock im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten (MfAA) in Ost-Berlin statt, bei dem beide Seiten übereinkamen, diese Treffen „von Zeit zu Zeit" fortzusetzen.[193] Am 9. Juli 1976 schlug die DDR-Vertretung in Bonn offiziell Gespräche zur Vorbereitung der Folgekonferenz in Belgrad vor.[194] Anfänglich hatte vor allem das Ministerium für innerdeutsche Beziehungen starke Bedenken gegen ein Treffen auf ministerieller Ebene, noch dazu wenn es in Ost-Berlin stattfand. Demgegenüber war das Auswärtige Amt „grundsätzlich bereit"[195], mit der DDR über KSZE-Fragen zu sprechen. Es erkannte allerdings selbst den heiklen Charakter der Mission. Die Bundesregierung hatte bislang auf bilateralem Weg mit Ost-Berlin einiges erreicht, und KSZE-Gespräche waren so zu führen, „dass die DDR hinter das bilateral Erreichte nicht wieder zurückgeht".[196] Die Meinungsverschiedenheit zwischen innerdeutschem Ministerium und Auswärtigem Amt blieb vorerst ungelöst. Während Ersteres darauf bestand, Günter Gaus, der allein „das gesamte Verhandlungsspektrum mit der DDR" überblicke, mit der Gesprächsführung zu betrauen[197], favorisierten Genschers Beamte ein formloses Treffen zwischen dem Politischen Direktor van Well und dem Leiter der DDR-Vertretung, Michael Kohl, das die Zuständigkeit des BMB für die bilateralen Fragen wahrte.[198] Diesen Vorschlag machte sich auch Bundesaußenminister Genscher zu eigen und entschied damit die Differenzen mit

[191] Interview mit Günter Joetze am 9. 12. 2009.

[192] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116357, Zuschrift des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 5. 7. 1978 an das Referat 210.

[193] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111661, Drahtbericht Nr. 1556 des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 8. 10. 1975 an das Auswärtige Amt.

[194] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111661, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 9. 7. 1976.

[195] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111661, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 15. 7. 1976.

[196] PA-AA, VS-Bd. 10932 (210); B 150, Aktenkopien 1975, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lücking vom 8. 7. 1976.

[197] PA-AA, B 38 (Referat 210), Bd. 115033, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lücking vom 9. 7. 1976; BArch, B 136, Bd. 18093, Schreiben des Staatssekretärs Morgenstern, Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, vom 20. 7. 1976 an Staatssekretär Hermes.

[198] PA-AA, B 38 (Referat 210), Bd. 115033, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 30. 8. 1976.

dem BMB. Als DDR-Außenminister Fischer Anfang Oktober in einem frostigen Gespräch am Rande der VN-Generalversammlung auf den Vorschlag zurückkam, „zum Thema KSZE-Folgen und Belgrad 1977 in förmliche Konsultationen einzutreten", wies Genscher ihn darauf hin, dass es „Konsultationen" mit der DDR nicht geben könne. Er verwies „auf die bereits bestehenden Kontakte mit der DDR-Mission in Bonn" und erklärte sich lediglich bereit, sie im Auswärtigen Amt „auf dem Gebiet des Gedankenaustauschs über die KSZE-Folgen fortzusetzen".[199] Ein erstes Gespräch fand schließlich am 26. Oktober 1976 zwischen van Well und Kohl statt.[200] Es bildete den Auftakt zu insgesamt sechs weiteren Gesprächen im folgenden Jahr (jeweils drei in Ost-Berlin und in Bonn), die von der Ständigen Vertretung oder vom Auswärtigen Amt geführt wurden. 1978 bestätigten Bundeskanzleramt und Auswärtiges Amt diese Sonderregelung für die DDR, wonach Bonns Ständige Vertretung die Gespräche im MfAA und das Auswärtige Amt „Arbeitsgespräche" in seinem Haus führen sollten.[201]

Diese Entwicklung verstärkte sich noch mit Fortschreiten des KSZE-Prozesses. Als gegen Ende des Jahrzehnts rüstungskontrollpolitische Fragen auch die KSZE immer stärker beherrschten, war dies der Anlass, um mit der DDR auch hierüber Konsultationen einzuleiten. Zwar waren derartige Gespräche bereits im Grundlagenvertrag angelegt. Jedoch trafen sich der damalige Abrüstungsbeauftragte der Bundesregierung, Friedrich Ruth, und sein DDR-Pendant Ernst Krabatsch erst am 3. Juli 1979 zum ersten Mal, und zwar in Ost-Berlin. Eine zweite Begegnung fand am 28. Oktober 1983 in Bonn statt.[202] Die KSZE begünstigte damit auch in diesem besonders sensiblen Bereich eine deutsch-deutsche Annäherung und führte zur Auflockerung eines nicht mehr zeitgemäßen Formalismus.

Insgesamt wird man feststellen können, dass die Bundesregierung wie in allen Bereichen genau auf der Wahrung ihrer Rechtsauffassung und auf einer Sonderregelung auch für die bilateralen KSZE-Gespräche mit der DDR beharrte. Schaut man sich die vereinbarte Regelung aber in der Praxis an, so wird deutlich, dass im Unterschied zu den innerdeutschen Gesprächen, die ausnahmslos vom Bundeskanzleramt orchestriert wurden, die KSZE einen Bereich darstellte, in dem aus sachlichen Gründen das Auswärtige Amt ungeachtet der Einbeziehung von Gaus und Bräutigam die Hauptlast der Kontakte mit Ost-Berlin übernahm. Diese „Anomalie" in den deutsch-deutschen Gesprächen traf im Besonderen auf die vielfältigen informellen Kontakte der KSZE-Delegationen beider deutscher Staaten bei den Folgetreffen zu.[203]

[199] Vgl. die Gesprächsaufzeichnung, in: AAPD 1976, II, Dok. 300, S. 1374.

[200] Für die Gesprächsaufzeichnung vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111661.

[201] Vgl. BArch, B 136, Bd. 18094, Schreiben des Ministerialrats Germelmann, Bundeskanzleramt, vom 7. 6. 1978 an Ministerialrat Duisberg, Ost-Berlin (Ständige Vertretung); Aufzeichnung von Germelmann vom 8. 6. 1978.

[202] Vgl. die Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 3. 11. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 323; Wilker, Die deutsch-deutschen Konsultationen in der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik.

[203] Interview mit Günter Joetze am 9. 12. 2009; Interview mit Hans Otto Bräutigam am 27. 11. 2009.

II. Zweierlei Junktim: Von der Europäischen Sicherheitskonferenz zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (1954/55–1975)

1. Deutsche Frage und Rüstungskontrolle: Bonn und die Europäische Sicherheitskonferenz (1954/55–1972)

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) wird gerne auf die Phase von 1972 bis 1975 reduziert. Nimmt man Vor- und Wirkungsgeschichte hinzu, so ist sie aber nahezu deckungsgleich mit der Gesamtgeschichte des Kalten Kriegs. Die Idee einer Sicherheitskonferenz stellte auch für die Bundesrepublik eine permanente Herausforderung dar, war sie doch unauflöslich mit dem Deutschlandproblem verknüpft. Aus dieser Kongruenz zwischen Konferenzplan und deutscher Frage folgt, dass das Ringen um die KSZE die Geschichte des geteilten Deutschlands bis zur Wiedervereinigung 1990 begleitete. Sie bildete eine Konstante in der Außenpolitik der Bundesrepublik und war ein Spiegel der Auseinandersetzungen um die außenpolitische Orientierung der Bundesrepublik in einem sich wandelnden internationalen Umfeld.

1.1. Wiedervereinigung vor Entspannung

Der Gedanke einer Europäischen Sicherheitskonferenz (ESK) war sowjetischen Ursprungs. Als der sowjetische Außenminister Wjatscheslaw Molotow auf der Berliner Außenministerkonferenz am 10. Februar 1954 erstmals einen Plan für ein europäisches Sicherheitssystem vorlegte, richtete sich der Vorschlag vor allem gegen den Aufbau einer westlichen Militärallianz unter Einschluss der Bundesrepublik. Im Zentrum standen die Forderungen, sämtliche Besatzungstruppen aus Deutschland abzuziehen und beide deutsche Staaten in ein System kollektiver europäischer Sicherheit auf der Basis gegenseitigen Gewaltverzichts einzubinden.[1] Im Sommer desselben Jahres lud Moskau schließlich zu einer europäischen Konferenz ein, um über den Vorschlag – jetzt um das Thema der wirtschaftlichen Zusammenarbeit erweitert – zu beraten.[2] Das Ziel, die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands auf der Basis eines neuen, kollektiven europäischen Sicherheitssystems zu verhandeln, war der letzte Versuch einer bislang erfolglosen Taktik Moskaus, die Bundesrepublik mit der Aussicht auf ein Gesamtdeutschland zu umwerben, das demilitarisiert sein und keinem Vertei-

[1] Sicherheitskonferenz in Europa, Dok. 256 und Dok. 257, S. 363–365.
[2] Sowjetische Note vom 24. 7. 1954 an die Westmächte, in: ebd., Dok. 259, S. 369–371.

digungsbündnis angehören, freilich dem Moskauer Einfluss ausgesetzt bleiben sollte.[3]

Ein solches Konzept musste im Westen und insbesondere bei der Bundesrepublik auf Ablehnung stoßen. Misstrauisch machte dabei zum einen der Begriff des „kollektiven Sicherheitssystems". Nach kommunistischem Selbstverständnis hing er eng mit dem auf Lenin zurückgehenden Prinzip der „friedlichen Koexistenz" von Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung zusammen und war Teil des Klassenkampfs in der gesetzmäßigen Phase des Übergangs zum Sozialismus.[4] Abgesehen von diesem ideologischen Kontext sprachen militärische Gründe gegen ein auf Europa beschränktes Sicherheitssystem. Ohne die USA, so wusste man in Bonn, war Westeuropa auch kollektiv „nicht zu halten".[5] Darüber hinaus stand nicht zu erwarten, dass die Nachbarn und Verbündeten Bonns die Westbindung der Bundesrepublik zugunsten eines neutralen Gesamtdeutschlands aufgeben würden.[6] Schließlich widersprachen die Überlegungen des Kreml dem Grundgedanken der Außen- und Deutschlandpolitik Konrad Adenauers, dass Fortschritte in der deutschen Frage die Voraussetzung für jede funktionierende europäische Sicherheitsordnung waren; entsprechende Vereinbarungen fielen in die Zuständigkeit der Vier Mächte und konnten nicht Gegenstand einer multilateralen Sicherheitskonferenz sein.[7]

Mit dem Inkrafttreten der Pariser Verträge am 5. Mai 1955 und dem Beitritt der Bundesrepublik zur NATO verlor die östliche Konferenzidee ihren ursprünglichen Zweck, die Westintegration der Bundesrepublik zu verhindern. Stattdessen gründeten die UdSSR und ihre Verbündeten am 14. Mai 1955 die Warschauer Vertragsorganisation (WVO), deren Aufgabe u. a. weiterhin der Aufbau eines kollektiven europäischen Sicherheitssystems war.[8] Die Neuauflage des sowjetischen Konfe-

[3] Roberts, A Chance for Peace?, S. 1f.; Loth, Helsinki, S. 40–46; zu Stalins Deutschlandpolitik zusammenfassend Leffler, For the Soul of Mankind, S. 54f. Zu den sowjetischen Initiativen vgl. Becker, Die frühe KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland, S. 106f.

[4] Vgl. den Artikel „System der europäischen Sicherheit", in: Kleines Politisches Wörterbuch, S. 852–854. Vgl. auch Lapins, Kontinuität und Wandel in der sowjetischen Westeuropapolitik, S. 109–111.

[5] So Adolf Heusinger in einer Denkschrift für Adenauer vom Frühjahr 1955, zitiert nach: Schwarz, Adenauer, S. 181. Noch 1971 lehnte eine Studie des Planungsstabs des Auswärtigen Amts den Begriff der „kollektiven Sicherheit" aus diesem Grund ab. Der Systemkonflikt, so hieß es da, wäre in einem europäischen Sicherheitssystem ohne die amerikanischen Garantien nicht aufgehoben; seine Mitgliedstaaten wären – wie die sowjetische Nichtangriffspaktpolitik der Zwischenkriegszeit und die militärischen Interventionen in der DDR 1953, in Ungarn 1956 und in Prag 1968 zeigten – weiterhin politischem Druck, ja der Gefahr eines militärischen Angriffs der östlichen Vormacht ausgesetzt. Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Oncken vom 14. 1. 1971, in: AAPD 1971, I, Dok. 13, S. 53f. Vgl. dazu ferner Meyn, Das Konzept der kollektiven Sicherheit, S. 69.

[6] Vgl. Küsters, Der Integrationsfriede, S. 727; Graml, Internationale Rahmenbedingungen der Deutschlandpolitik, S. 85.

[7] Vgl. Schwarz, Adenauer, S. 128–130, 182f., 185–188.

[8] Vgl. Artikel 11 des Vertrags vom 14. 5. 1955 zwischen Albanien, Bulgarien, der DDR, Polen, Rumänien, der Tschechoslowakei, der UdSSR und Ungarn über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand in: URL: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/warschauervertrag55.htm>.

renzvorschlags auf der Gipfelkonferenz im Juli 1955 und auf der Außenministerkonferenz im Oktober desselben Jahres – beide in Genf – stand nun ganz im Zeichen einer „Normalisierung der Ost-West-Beziehungen auf Grundlage des Status quo der Teilung Deutschlands".[9] Sie sah folgerichtig die gleichberechtigte Teilnahme beider deutscher Staaten an der Konferenz vor, die jetzt nur noch zur Lösung des Deutschlandproblems „beitragen", diese aber nicht mehr zum Ziel haben sollte.[10] Dagegen beharrten die drei Mächte – sehr zur Erleichterung des Kanzlers – mit ihren Gegenvorschlägen auf dem Junktim zwischen europäischer Sicherheit und parallelen Schritten zur Wiedervereinigung Deutschlands.[11]

Die Erfahrungen der Berlin-Krise, der Bau der Mauer 1961 und vor allem die nukleare Bedrohung im Kontext der Kuba-Krise ein Jahr später läuteten einen „vergleichsweise lang andauernde[n] weltpolitische[n] Klimawandel"[12] ein, der alle Beteiligten zu einem Überdenken ihrer außenpolitischen Prämissen zwang. Wie sich zeigte, entkoppelte sich unter den Vorzeichen der nun einsetzenden Ost-West-Entspannung die Sicherheitsfrage vom Deutschlandproblem, eine Entwicklung, die Bonn mit allergrößter Sorge verfolgte. Die WVO-Länder legten nun das Schwergewicht ihrer Initiativen auf die nukleare Abrüstung mit dem doppelten Ziel, neben der Reduzierung oder gar Abschaffung der Atomwaffen die nukleare Teilhabe Bonns in Form der von der NATO geplanten multilateralen Atomstreitmacht (MLF) zu verhindern.[13] Dabei gingen die Bemühungen, eine Sicherheitskonferenz zustande zu bringen, zeitweilig auf Polen über, das sich neben der Sowjetunion als ihr engagiertester Befürworter erwies. Außenminister Adam Rapacki und Parteichef Władysław Gomułka legten zwischen 1957 und 1964 mehrere Vorschläge zur stufenweisen Schaffung einer atomwaffenfreien Zone in Mitteleuropa vor. In ihrer letzten, am 14. Dezember 1964 der UNO-Vollversammlung vorgelegten Fassung verknüpfte Warschau den Plan, die Nuklearwaffen in Mitteleuropa einzufrieren, mit der Idee einer ESK, die nicht nur den Vereinigten Staaten, sondern auch bündnisfreien Ländern offenstehen sollte.[14] Der Vorstoß wurde erst nachträglich paktintern konsultiert und war ein Beleg dafür, dass Moskaus klei-

[9] Schwarz, Adenauer, S. 204.

[10] Vgl. Gesamteuropäischer Vertrag vom 20. 7. 1955 über kollektive Sicherheit in Europa, in: Sicherheitskonferenz in Europa, Dok. 264, S. 377–379 (Zitat S. 378). Der am 31. 10. 1955 in Genf vorgelegte sowjetische „Vertragsentwurf über die Sicherheit in Europa" legte – ohne Bezugnahme auf die Wiedervereinigung – ausschließlich die Verpflichtung zum Gewaltverzicht, zum gegenseitigen Beistand und zu Konsultationen fest. Vgl. ebd., Dok. 268, S. 382f.

[11] Küsters, Der Integrationsfriede, S. 733–740, 750–759. Vgl. ferner Schwarz, Adenauer, S. 204f.; Kosthorst, Brentano und die deutsche Einheit, S. 83–88.

[12] Schwarz, Adenauer, S. 297.

[13] Hanrieder, Deutschland, Europa, Amerika, S. 64–68. Haftendorn bewertet deshalb die östlichen Konferenz-Vorschläge dieser Zeit zutreffend als „zweite[s] Gleis der sowjetischen Nichtverbreitungspolitik". Vgl. Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 415, 417.

[14] Rede Rapackis, 14. 12. 1964, in: Sicherheitskonferenz in Europa, Dok. 288, S. 415f. Zum Hintergrund vgl. Békés, The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process, S. 114f.; Haftendorn, Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung, S. 299f.

nere Verbündete mit dem Konferenzprojekt eigenständige Interessen zu verknüpfen begannen.[15]

Es konnte kaum überraschen, dass auch dieser Plan für die Bundesregierung unannehmbar war. Die in Frage stehende Konferenz konnte nichts zur Lösung der deutschen Frage beitragen; im Gegenteil hätte sie die Vier-Mächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland weiter ausgehöhlt und den völkerrechtlichen Status der DDR durch deren Konferenzteilnahme aufgewertet.[16] Schließlich sprachen sicherheitspolitische Gründe gegen den Rapacki-Plan. Die Ausbildung einer „verdünnten Zone" in Mitteleuropa barg Gefahren für das militärische Gleichgewicht zwischen Ost und West; zudem entstünde ohne Einbeziehung sowjetischen Territoriums eine asymmetrische, die Bundesrepublik diskriminierende regionale Abrüstungszone – ein Grundproblem, das, wie wir sehen werden, erst die Regelungen des Madrider KSZE-Folgetreffens für den Bereich der militärischen Vertrauensbildung lösen wird.[17] Zwar verkannte man im Auswärtigen Amt nicht, dass im Rahmen der Konferenz auch über die „politischen Aspekte des europäischen Sicherheitsproblems" gesprochen werden könnte.[18] Dies wog die sicherheits- und deutschlandpolitischen Kosten des Vorschlags für Bonn aber bei weitem nicht auf. Der Konferenzgedanke war damit bis auf weiteres „kontaminiert" und untrennbar mit den sicherheitspolitischen Zielen des Ostens verbunden.

Dessen ungeachtet hielt das Tauwetter in den Ost-West-Beziehungen an. Die USA, Großbritannien und die UdSSR verhandelten über ein Teststoppabkommen, das schließlich am 5. August 1963 in Moskau unterzeichnet wurde und in seiner Beitrittsklausel allen Staaten, also auch der DDR, offenstand.[19] Die USA und die UdSSR richteten eine direkte Telefonverbindung ein. Alle diese Vorstöße kündigten ein „neues Denken" an, demzufolge die Atommächte, mehr und mehr aber auch die übrigen Verbündeten Bonns bereit waren, mit dem bisher geltenden Axiom zu brechen, wonach es ohne Lösung der Deutschland-Frage auch keine Sicherheit für Europa geben könne.

Die Bundesrepublik stand deshalb vor der Herausforderung, ihre außenpolitische Staatsräson an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Außenminister Ger-

[15] Vgl. die Rede des Ersten Sekretärs der PVAP, Gomulka, am 19. 1. 1965 im Politischen Beratenden Ausschuss des Warschauer Pakts, in: URL: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=17932&navinfo=14465>. Vgl. ferner Selvage, The Warsaw Pact and Nuclear Nonproliferation, besonders S. 44; Jarząbek, Hope and Reality, S. 4–6; dies., Preserving the Status Quo or Promoting Change, S. 145. Zu den älteren Rapacki-Plänen 1957/58 vgl. Wandycz, Adam Rapacki and the Search for European Security.

[16] Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Ruete vom 23. 12. 1964, in: AAPD 1964, II, Dok. 398.

[17] Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Krapf vom 20. 7. 1964, in: AAPD 1964, II, Dok. 204. Vgl. ferner den Drahtbericht des Botschaftsrats I. Klasse Sahm, Paris (NATO), vom 15. 9. 1965 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1965, III, Dok. 352. Adenauer hatte aus diesen Gründen bereits die polnischen Vorläufer-Pläne abgelehnt. Vgl. dazu Schwarz, Adenauer, S. 382–384, 431.

[18] Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Ruete vom 23. 12. 1964, in: AAPD 1964, II, Dok. 398. Vgl. dazu auch Szatkowski, Karl Carstens, S. 114–116, 136–138.

[19] Vgl. dazu Pautsch, Im Sog der Entspannungspolitik; Eibl, Politik der Bewegung, S. 230–242.

hard Schröder beharrte zwar auf der prinzipiellen Einheit von Deutschland- und Außenpolitik[20], versuchte aber die Quadratur des Kreises, indem er den westdeutschen Teilstaat unter Beibehaltung der Hallstein-Doktrin für die Ost-West-Détente anschlussfähig machen wollte. Im Rahmen seiner „Politik der Bewegung" schlug er den osteuropäischen Staaten vor, formelle Beziehungen (erst durch die Errichtung von Handels-, später durch diplomatische Vertretungen) herzustellen, und lockte die DDR mit dem Angebot direkter Kontakte unterhalb der offiziellen Regierungsebene.[21]

Die auf dieser Grundlage bei den drei Westmächten initiierten „Deutschland-Pläne" der Jahre 1963 und 1964 zeigten jedoch die Grenzen von Schröders Kurs auf.[22] Zwar enthielten sie mit der Idee, Ost-Berlin Gespräche u. a. über „Fragen der Freizügigkeit aller Personen und der Freiheit des Austausches von Gedanken und Veröffentlichungen zwischen beiden Teilen Deutschlands"[23] vorzuschlagen, für die KSZE später maßgebliche Elemente; auch der Vorschlag paralleler Vier-Mächte-Gespräche über friedliche Streitregelung und den Gewaltverzicht war zukunftsweisend. Diese Ansätze wurden jedoch dadurch verdeckt, dass die Bundesregierung an der Interdependenz von Wiedervereinigung, Abrüstung und europäischer Sicherheit festhielt. Sie kollidierten daher auch mit dem Entspannungsinteresse der drei Westmächte und fanden nicht deren Billigung.[24]

Auch im Ostblock stießen die Bonner Bemühungen, eine eigene Antwort auf das Konzept einer Sicherheitskonferenz zu finden, auf Ablehnung. Dies belegt beispielhaft die so genannte „Friedensnote" vom 25. März 1966, mit der sich die Bundesregierung insbesondere an die osteuropäischen Staaten – jedoch nicht an die DDR – wandte. Die Note erwähnte die Option einer europäischen Konferenz mit keinem Wort und unterbreitete stattdessen ein ausführliches „Gegenangebot", das u. a. den stufenweisen Abbau der Nuklearwaffen „in Europa", den Abschluss von Gewaltverzichtserklärungen und den Austausch von Manöverbeobachtern enthielt. Die Note nahm damit bewusst Elemente der Rapacki-Pläne sowie sowjetischer Vorschläge – den Austausch von Manöverbeobachtern etwa hatte Moskau im Oktober 1965 gegenüber den USA angeregt[25] – auf und hob neben konkreten

[20] Vgl. Wintzer, Zwischen Mauerbau und NATO-Doppelbeschluss, S. 140f., 144.

[21] Vgl. dazu Eibl, Politik der Bewegung; Oppelland, Gerhard Schröder and the First „Ostpolitik", S. 279–282.

[22] Vgl. den Vorschlag des Auswärtigen Amts zur Lösung des Deutschland-Problems vom 13. 8. 1963, in: AAPD 1963, II, Dok. 296, sowie die Deutschland-Initiative (erste Fassung) vom 3. 1. 1964, in: AAPD 1964, I, Dok. 3. Vgl. dazu ausführlich Eibl, Politik der Bewegung, S. 242–247.

[23] Vorschlag des Auswärtigen Amts zur Lösung des Deutschland-Problems vom 13. 8. 1963, in: AAPD 1963, II, Dok. 296, S. 994 (Zitat).

[24] Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Reinkemeyer vom 30. 8. 1963 und Schreiben des Staatssekretärs Lahr vom 6. 9. 1963 an Staatssekretär Globke, Bundeskanzleramt, in: AAPD 1963, II, Dok. 322 bzw. Dok. 329; Drahterlass des Staatssekretärs Carstens vom 13. 1. 1964 an die Botschaft in Washington, in: AAPD 1964, I, Dok. 10, besonders S. 40.

[25] Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lankes vom 18. 1. 1966, in: AAPD 1966, I, Dok. 11.

Abrüstungsschritten ausdrücklich die Notwendigkeit zur (militärischen) Vertrauensbildung hervor.[26]

Gleichwohl war die Ablehnung der osteuropäischen Staaten vorhersehbar, beharrten Bundeskanzler Erhard und Außenminister Schröder doch darauf, dass die Überwindung der deutschen Teilung ein tragendes Element jeder europäischen Sicherheitsarchitektur war. Darüber hinaus hielt Bonn an den Grenzen von 1937 fest und äußerte sich mit keinem Wort zur Beteiligung der DDR. Vielmehr sollten die Gespräche mit dem Osten bilateral und nicht im Rahmen einer Sicherheitskonferenz geführt werden, die deutschlandpolitische Risiken barg und eine Teilnahme Ost-Berlins erforderte. Immerhin bestätigte der Kreml in seiner Antwort die Bereitschaft zu Gesprächen sowohl über einen Gewaltverzicht als auch über die Sicherheitskonferenz. Damit etablierten Bonn und Moskau beide Themen als Gegenstand künftiger deutsch-sowjetischer Gespräche.[27]

Nur wenig später versuchten die WVO-Länder im Gegenzug erneut, der Konferenzidee neues Leben einzuhauchen. Bislang waren die zu behandelnden Themen inhaltlich eher vage geblieben. In seiner Bukarester Erklärung vom 1. Juli 1966 ging der Politische Beratende Ausschuss des Warschauer Pakts nun einen Schritt weiter und präsentierte einen Maßnahmenkatalog zur militärischen Entspannung mit dem Ziel, die Militärblöcke aufzulösen und ein europäisches Sicherheitssystem auf der Grundlage der Prinzipien der „friedlichen Koexistenz", der Unabhängigkeit und nationalen Souveränität, der Gleichberechtigung und der Nichteinmischung zu schaffen. Neu war ferner, dass die Ostblockstaaten ein zweites Konferenzziel ins Spiel brachten: die wirtschaftliche, wissenschaftlich-technische und kulturelle Zusammenarbeit. Ihre Vorschläge diskreditierten die KP-Chefs freilich dadurch, dass sie ihr Kommuniqué in einen gegen den „deutschen Imperialismus" gerichteten, polemischen Ton kleideten. Konkret erklärten sie die Unantastbarkeit der Grenzen in Europa, die Anerkennung der DDR, eine Verkleinerung der Bundeswehr und die Verhinderung des Zugangs der Bundesrepublik zu Atomwaffen zu Grundbedingungen einer europäischen Sicherheitsordnung.[28] Im Gespräch mit dem sowjetischen Botschafter Semjon Konstantinowitsch Zarapkin

[26] Sicherheitskonferenz in Europa, Dok. 13, besonders S. 35f.; Note der Bundesregierung (Entwurf), in: AAPD 1966, I, Dok. 58. Zur Friedensnote vgl. Eibl, Politik der Bewegung, S. 423–432; Blasius, Erwin Wickert und die Friedensnote; Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 282–294; Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 188–190; Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 115–117; Szatkowski, Karl Carstens, S. 156f. Vgl. ferner Carstens, Die deutsche Friedensnote vom 25. März 1966; Genscher, Neue Ansätze in Gerhard Schröders Außenpolitik.

[27] Vgl. die Aufzeichnung des Staatssekretärs Carstens vom 21. 11. 1966 über ein Gespräch mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin, in: AAPD 1966, II, Dok. 374, S. 1538.

[28] Sicherheitskonferenz in Europa, Dok. 293, S. 425–435 (Zitate S. 429, 433). Vgl. ferner Shulman, Sowjetische Vorschläge für eine europäische Sicherheitskonferenz, S. 3–5; Freeman, Security and the CSCE Process, S. 39–41; Niedhart, Entspannung in Europa, S. 45f. Besonders deutlich wurde die antideutsche Stoßrichtung des Dokuments in der Bewertung durch Ost-Berlin. Vgl. etwa die Aufzeichnung des Referats „Grundsatzfragen" des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten der DDR vom 14. 7. 1966, in: URL: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=17950&navinfo=14465>.

wies Staatssekretär Carstens die WVO-Vorschläge deshalb unter Hinweis auf die „unbegründete[n] Angriffe" gegen die Bundesregierung zurück.[29]

Damit war die Strategie Bonns gescheitert, das Junktim zwischen europäischer Sicherheit und Wiedervereinigung mittels elaborierter „Deutschland-Pläne" durchzusetzen. Sie fanden immer weniger die Unterstützung der USA und Großbritanniens, die es vorzogen, Abrüstungsthemen wie schon die Teststopp- und Nichtverbreitungsverträge bi- oder trilateral bzw. im Rahmen der Genfer 18-Mächte-Abrüstungskommission der Vereinten Nationen zu verhandeln.[30] Auch unter den übrigen Bündnispartnern wich die Bereitschaft, Bonns Kurs weiterhin mitzutragen. Frankreichs Staatspräsident Charles de Gaulle, der im März 1966 den Austritt aus der militärischen Integration der NATO bekannt gab und im Juni desselben Jahres bei einem Besuch in der Sowjetunion eine Reihe von Absprachen für eine vertiefte Kooperation beider Länder traf, suchte einen Interessenausgleich mit dem Osten unter europäischen, die USA umgehenden Vorzeichen. Dabei signalisierte Paris, dass man gegen eine gesamteuropäische Konferenz „im Prinzip" nichts einzuwenden habe.[31] Darüber hinaus gelang es der Sowjetunion zu diesem Zeitpunkt, in zahlreichen Kommuniqués mit westlichen Ländern einen Passus über die Wünschbarkeit der Konferenz einzufügen.[32] Das sowjetische Werben sprach gerade die kleineren NATO-Mitglieder wie Belgien, Dänemark, Kanada und Norwegen an, die einem amerikanisch-sowjetischen Bilateralismus in Sicherheitsfragen gegenüber immer misstrauischer wurden. Verlockend erschien ihnen auch das um wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Kooperation erweiterte Themenfeld einer Konferenz, wie es die Bukarester Erklärung zum Ausdruck brachte.[33] Die beginnende

[29] Gespräch des Staatssekretärs Carstens mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin vom 29. 7. 1966, in: AAPD 1966, II, Dok. 240, S. 1011.

[30] Vgl. den Drahtbericht des Botschafters Blankenhorn vom 24. 2. 1967 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1967, II, Dok. 124, S. 570 mit Anm. 21.

[31] So Außenminister Couve de Murville am 13. 12. 1966 im Gespräch mit dem neuen Außenminister Willy Brandt, in: AAPD 1966, II, Dok. 396, S. 1628. Zur französischen Détente-Politik vgl. Loth, Helsinki, 1. August 1975, S. 117–120; Soutou, De Gaulle's France and the Soviet Union from Conflict to Détente; Garthoff, Détente and Confrontation, S. 107f.

[32] Erwähnt wurde eine ESK etwa in den Kommuniqués über die Besuche von Ministerpräsident Kossygin in Paris (9. 12. 1966) und London (13. 2. 1967) und vom Vorsitzenden des Präsidiums des Obersten Sowjet, Podgornyi, in Wien (21. 11. 1966) und Rom (31. 1. 1967). Vgl. dazu PA-AA, VS-Bd. 4254 (II); B 150, Aktenkopien 1967, Aufzeichnung des Referats II B 2 vom 3. 3. 1967. Zur positiven Aufnahme der Initiative in Italien vgl. auch Ferraris, On the Backstage of the Negotiations of a European Security Conference, S. 141.

[33] Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Krapf vom 26. 3. 1965, in: AAPD 1965, I, Dok. 152, hier: S. 623 und S. 625, besonders Anm. 21 und 22.
Am 24. Mai 1966 regte Dänemark im Ständigen NATO-Rat an, das Bündnis solle einen eigenen Vorschlag zur europäischen Sicherheit machen, um der Sowjetunion nicht das Feld zu überlassen. Die Bundesregierung hielt demgegenüber an ihrer ablehnenden Haltung fest. Tatsächlich sprach sich der NATO-Ministerrat auf seiner Tagung am 7./8. Juni 1966 in Paris gegen eine Konferenz aus. Vgl. den Drahtbericht des Ministerialdirektors Werz, z. Z. Brüssel, vom 8. 6. 1966 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1966, I, S. 725, Anm. 11.
Im Juni 1967 sprach sich der italienische Außenminister Fanfani in der NATO dafür aus, die Möglichkeit einer westlichen Konferenz-Initiative in die laufende Studie über die künftigen

Ost-West-Entspannung ermutigte, so zeigte sich, auch die kleineren Bündnismitglieder zu eigenen Initiativen.[34] Entgegen der Interessenlage Bonns begann sich so unter den Partnern die Haltung durchzusetzen, dass der Zeitpunkt für eine Sicherheitskonferenz zwar noch nicht gekommen sei, sie aber grundsätzlich nützlich sein könne.

1.2. Entspannung vor Wiedervereinigung

Nach Bildung der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD im Dezember 1966 traten rasch die unterschiedlichen außenpolitischen Grundlinien der Koalitionäre hervor. Kurt-Georg Kiesinger, der Ludwig Erhard als Bundeskanzler ablöste, versuchte eine Ostpolitik mit angezogener Handbremse, „gleichsam um die DDR herum", die Entspannung weiterhin mit Fortschritten in der deutschen Frage verband.[35] Brandt indessen entwickelte allmählich eine größere ostpolitische Risikobereitschaft und dachte über eine Entkoppelung von Wiedervereinigung und Détente nach, der er einen zeitlichen Vorrang einzuräumen bereit war.[36] Trotz dieser konzeptionellen und taktischen Differenzen gab es keine gravierenden Meinungsverschiedenheiten zwischen Kanzler und Außenminister darüber, wie der östliche Konferenzvorschlag einzuschätzen sei. Auch die Sozialdemokraten lehnten eine Sicherheitskonferenz zu den Bedingungen des Ostens, insbesondere hinsichtlich der Anerkennung der DDR, ab.[37] Aus diesem Grund knüpfte die neue Bundesregierung an die Gewaltverzichtspolitik der „Friedensnote" als bilaterale Alternative zu einer multilateralen Konferenz an.

Die Bundesregierung, so umriss der Politische Direktor des Auswärtigen Amts, Hans Ruete, am 26. März 1968 die Haltung Bonns zur Sicherheitskonferenz, bestehe nicht mehr kategorisch auf einem Junktim „Entspannungsmaßnahmen – vereinbarte Fortschritte in der Deutschlandfrage". Sie lehne eine Sicherheitskonferenz auch nicht grundsätzlich ab, müsse aber sicher gehen, dass sie erfolgreich verlaufen werde und die Teilung Deutschlands nicht „verhärte". Dazu sei neben einer umfassenden Vorbereitung mit den Drei Mächten auch ein Abrücken Moskaus von seiner Maximalposition nötig, weshalb eine Konfe-

Aufgaben der Allianz („Harmel-Bericht") aufzunehmen. An gleicher Stelle regte sein belgischer Kollege Harmel an, die Schaffung eines regionalen Sicherheitssystems „als Voraussetzung für eine politische Entspannung und damit für die Lösung der deutschen Frage" zu prüfen. Vgl. den Drahtbericht des Botschafters Grewe, z. Z. Luxemburg, vom 14. 6. 1967 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1967, II, Dok. 220, S. 908.

[34] Niedhart, Entspannung in Europa, S. 38 f.

[35] Von Staden, Der Helsinki-Prozess, S. 19. Vgl. ferner Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 307 f.

[36] Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 302 f.

[37] Vgl. Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 21 f.; Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 425 f. Außenminister Brandt äußerte sich in diesem Sinne vor dem Bundestag am 7. 12. 1967 und am 20. 6. 1968. Vgl. BT Stenographische Berichte, Bd. 65, 141. Sitzung, S. 7232, und Bd. 67, 180. Sitzung, S. 9703.

renz zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Aussicht auf Erfolg habe. Bonn ziehe daher bilaterale Gespräche mit dem Osten auf der Linie der „Friedensnote" vor.[38]

Diese Strategie des Bilateralismus 1967/1968 zeigte mit dem Austausch von Handelsvertretungen mit der ČSSR und der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Rumänien und Jugoslawien zunächst beachtliche Erfolge.[39] Das zeitliche Nacheinander von Wiedervereinigung und Entspannung, das den Kern von Adenauers Junktimpolitik bildete, begann sich allmählich aufzulösen und machte einer Gleichzeitigkeit von Entspannungsofferten gegenüber dem Osten und dem Festhalten an deutschlandpolitischen Dogmen Platz.[40]

Einen Wendepunkt in der bis dahin unbeweglichen Diskussion um eine Sicherheitskonferenz brachten schließlich die Ereignisse des „Prager Frühlings" 1968. Als am 20. August Truppen des Warschauer Pakts in die ČSSR einmarschierten und das reformkommunistische Experiment brutal beendeten, gingen alle Beobachter von einem Rückschlag, wenn nicht gar dem Ende der gerade erst beginnenden Ost-West-Entspannung aus. Die Militäraktion entzog auch den bereits fortgeschrittenen Gesprächen zwischen Bonn und Prag über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen den Boden und zeigte schlagartig die Grenzen einer bilateralen Ostpolitik, die an Moskau vorbei geführt wurde.[41] Sie rief dem Westen ferner ins Bewusstsein, dass er über keine konkreten Einwirkungsmöglichkeiten verfügte, die über verbale Proteste und symbolische Aktionen hinausgingen.[42] Auch die Bundesregierung machte erstmals die bittere Erfahrung, dass ihr das übergeordnete deutschland- und ostpolitisches Interesse im Krisenfall nur eine passive Sympathie für die politische Dissidenz in den kommunistischen Staaten erlaubte, aber kaum deren aktive Unterstützung.[43]

Die militärische Intervention zwang aber vor allem die Kreml-Führung zu Zugeständnissen in der Konferenzfrage. Die Unterdrückung der tschechoslowakischen Reformbewegung hatte nämlich nicht nur das Verhältnis zum Westen zu einem Zeitpunkt eingetrübt, als auch der chinesisch-sowjetische Konflikt wieder

[38] PA-AA, VS-Bd. 2666 (I A 1); B 150, Aktenkopien 1968, Runderlass des Ministerialdirektors Ruete vom 26. 3. 1968.

[39] Der Botschafteraustausch mit Belgrad markierte zugleich das Ende der Hallstein-Doktrin, da Jugoslawien zugleich mit dem Regime in Ost-Berlin diplomatische Beziehungen unterhielt. Vgl. Herkendell, Deutschland – Zivil- oder Friedensmacht?, S. 56.

[40] Bange, Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik von 1966–1969, S. 487.

[41] Vgl. Niedhart, Entspannung in Europa, S. 55 f., 65.

[42] Vgl. den Drahterlass des Ministerialdirektors Ruete vom 3. 12. 1968 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1968, II, Dok. 400.

[43] Vgl. Schwarz, Die Regierung Kiesinger und die Krise in der ČSSR 1968, S. 186; Möller, Die Bundesrepublik Deutschland und der „Prager Frühling", S. 556–558; Wengst, Die bundesdeutschen Parteien und ihre Reaktionen auf den Einmarsch; Bange, Das Ende des Prager Fühlings 1968 und die bundesdeutsche Ostpolitik, besonders S. 431 und 441. Bange schildert ausführlich, dass Moskau die zahlreichen Kontakte bundesdeutscher Partei- und Verbandsvertreter zu den Prager Reformern nicht nur als Einmischung in blockinterne Angelegenheiten, sondern zunehmend als Bedrohung seines Hegemonialanspruchs betrachtete. Vgl. ebd., S. 420–428.

auflebte.[44] Moskaus Vorgehen erschütterte auch nachhaltig das Vertrauen der eigenen Verbündeten, die sich Sorge um die Respektierung ihrer Souveränität machten. Es schürte ferner die Furcht neutraler Staaten wie Finnland und beeinflusste deren Haltung zur Sicherheitskonferenz.[45] Und der extremen Linken in Westeuropa dämmerte allmählich, dass die Moskauer Spielart des Kommunismus eine Sackgasse und es an der Zeit war, eigene „eurokommunistische" Wege zu gehen.[46]

Sichtbares Zeichen für den Stimmungswandel im WVO-Lager war der Verlauf der Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses am 17. April 1969 in Budapest, auf der die Ostblockstaaten neuerlich zu einer europäischen Sicherheitskonferenz aufriefen. Wie neuere Dokumentenfunde aus osteuropäischen Archiven nahelegen, können drei Entwicklungslinien ausgemacht werden.[47] Erstens schien Moskau nach den Ereignissen in Prag um eine größere Partizipation der Bündnispartner in Sachen Sicherheitskonferenz bemüht, um das Vertrauen in seinen Führungsanspruch wiederherzustellen. Zweitens traten nun auch verstärkt die politischen Aspekte der europäischen Sicherheit in den Vordergrund. Und um dem Westen die Konferenzidee schmackhaft zu machen, wurde drittens der zu behandelnde Themenkatalog auf den Gewaltverzicht und die Zusammenarbeit auf dem zivilen Sektor, insbesondere „auf dem Gebiet der Energetik, des Verkehrswesens, der Wasserwirtschaft, der Luft und des Gesundheitswesens" reduziert.[48] Der polnische Wunsch, die Tagesordnung um Grenzfragen zu erweitern, wurde zurückgestellt. Auch detaillierte Vorstellungen Warschaus und Budapests zur Ausgestaltung eines europäischen Sicherheitssystems fanden keine Berücksichtigung, da sie aus Moskauer Sicht die Gefahr bargen, „that the conference agenda […] will be modified in a way that is similar to choking an infant in a cradle".[49] Eine Signalwirkung für die Bundesrepublik besaßen die im Ton nun maßvolleren deutschlandpolitischen Ziele der Erklärung, die auch keine Vorbedingung mehr für die Konferenz waren.[50] Zugleich warb die sowjetische Regierung bei den neu-

[44] Vgl. dazu die Ausführungen des sowjetischen Botschafters Zarapkin zu den Grenzstreitigkeiten mit Peking im Gespräch mit Kiesinger am 11. 3. 1969, in: AAPD 1969, I, Dok. 96.

[45] Rentola, Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz, S. 178–180.

[46] Leffler, For the Soul of Mankind, S. 240.

[47] Zum Folgenden vgl. Mastny, The Warsaw Pact as History, S. 40 f.; Mastny/Byrne (Hrsg.), A Cardboard Castle?, S. 347.

[48] Appell der Budapester Konferenz der Staaten des Warschauer Vertrags an alle europäischen Staaten vom 17. 3. 1969, in: Sicherheitskonferenz in Europa, Dok. 305, S. 451–453 (Zitat S. 452); Mastny/Byrne (Hrsg.), A Cardboard Castle?, S. 330 f. Vgl. ferner Shulman, Sowjetische Vorschläge für eine europäische Sicherheitskonferenz, S. 9–11.

[49] Vgl. die Aufzeichnung des ungarischen Stellvertretenden Außenministers Erdélyi vom 18. 10. 1969 über die ungarisch-sowjetischen ESK-Konsultationen vom Vortag, in: Mastny/Byrne (Hrsg.), A Cardboard Castle?, S. 347–349 (Zitat S. 348 f.). Auf dem WVO-Gipfel vom 2. bis 4. 12. 1969 in Moskau erklärte der Erste Sekretär des ZK der PVAP, Gomułka: „Putting pressure on the FRG to recognize the GDR under international law would seriously set back the cause of the conference on security in Europe." Vgl. ebd., S. 360. Vgl. ferner Jarząbek, Preserving the Status Quo or Promoting Change, S. 147.

[50] Vgl. den Bericht der tschechoslowakischen Regierung über die Konferenz vom 25. 3. 1969, S. 8 (englische Fassung), in: URL: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=18016&navinfo=14465>. Vgl. ferner Niedhart, Entspannung in Europa, S. 59 f. Auch der

tralen Staaten für ihr Projekt[51], während die WVO-Staaten, wie bereits erwähnt[52], „Nationale Komitees für europäische Sicherheit und Zusammenarbeit" ins Leben riefen, welche die Konferenzidee in wissenschaftlichen Einrichtungen des Westens propagieren sollten.

Im Frühjahr 1969 zeigte sich Moskau schließlich auch in der Berlin-Frage verständigungsbereit. Die Sperrung der Zufahrtswege nach West-Berlin durch das Ulbricht-Regime vor der Bundesversammlung am 5. März zur Wahl Gustav Heinemanns zum Bundespräsidenten[53] erhöhte die Dringlichkeit einer grundsätzlichen Berlin-Regelung, die über zeitlich terminierte Passierscheinregelungen hinausging. Auf Drängen Brandts bot der NATO-Ministerrat im April der UdSSR Vier-Mächte-Gespräche über Berlin an, auf die Moskau im September 1969 positiv reagierte.[54] Damit war ein Durchbruch erzielt, und die Gespräche wurden am 26. März 1970 aufgenommen.[55]

Im Folgejahr spezifizierte die WVO ihre Konferenzvorstellungen weiter. Am 22. Juni 1970 entwickelten die Außenminister der WVO-Länder in Budapest erstmals einen Themenkatalog, der den Gewaltverzicht, den Ausbau der wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen und kulturellen Zusammenarbeit sowie die Schaffung eines Organs zu Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vorsah. Konferenzort solle die finnische Hauptstadt Helsinki sein. Hinsichtlich der Teilnehmer wurden nicht nur alle europäischen Staaten einschließlich der Bundesrepublik und der DDR genannt; erstmals zeigte sich der Ostblock ausdrücklich damit einverstanden, die USA und Kanada einzubeziehen.[56]

1.3. Von der Defensive in die Offensive: Der Westen übernimmt die Initiative

Da angesichts des östlichen Drängens und der Gefahr einer Erosion der westlichen Bündnissolidarität eine Sicherheitskonferenz nicht mehr zu verhindern war, stellte sich für die Bundesrepublik die Frage, wie ihre nationalen Interessen im sich beschleunigenden Entspannungsprozess noch zur Geltung gebracht werden konn-

sowjetische Botschafter Zarapkin erläuterte den Appell in diesem Sinne Außenminister Brandt. Vgl. Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 27 f.

[51] Vgl. Fischer, „A mustard seed grew into a bushy tree", S. 178, 180, 191.

[52] Vgl. Kapitel I.1.4. („Wissenschaft").

[53] Vgl. dazu Niedhart/Bange, Die „Relikte der Nachkriegszeit" beseitigen, S. 434–438.

[54] Vgl. den Runderlass des Ministerialdirigenten Sahm vom 16. 9. 1969, in: AAPD 1969, II, Dok. 290. Vgl. dazu ferner Wettig, Der „Prager Frühling", die militärische Intervention und die weltpolitischen Folgen, S. 158 f.

[55] Vgl. den Drahterlass des Ministerialdirigenten Lahn vom 27. 3. 1970, in: AAPD 1970, I, Dok. 135.

[56] „Budapester Memorandum" vom 22. 6. 1970, in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 225–227. Der Budapester Appell vom 17. 3. 1969 enthielt noch keinen Hinweis auf die Teilnehmer. Der sowjetische Botschafter in Washington, Dobrynin, erklärte aber anläßlich der Übergabe des Appells am 4. 4. 1969 im State Department, dass die UdSSR keine Einwände gegen eine Teilnahme der USA hätten. Vgl. FRUS 1969–1976, Bd. XXXIX, S. 1–3.

ten. Damit verbunden waren Überlegungen, wie der Westen die defensive Grundhaltung, mit der er bisher auf die östlichen Offerten reagiert hatte, aufgeben und sich den Konferenzgedanken konstruktiv zur Förderung der Bündnisinteressen aneignen konnte.

Zwar trugen Brandt und sein Ministerium den außen- und deutschlandpolitischen Konsens der Großen Koalition noch mit. Doch setzte im Auswärtigen Amt nun ein Denkprozess über Voraussetzungen, Ziele und Inhalt einer möglichen Konferenz ein. Wichtiges Experimentierlabor in der Zeit der Großen Koalition war dabei der Planungsstab des Auswärtigen Amts. Nach einigen Vorarbeiten[57] legte dessen Leiter Egon Bahr im September 1969 in zwei Denkschriften detaillierte Vorstellungen über eine ESK dar, die er ausdrücklich als Zwischenstufe auf dem Weg zu einem europäischen Sicherheitssystem begriff. Kurzfristig sah er in einer Konferenz dagegen ein Instrument zur Durchsetzung nationaler Interessen. In diesem Sinne, so Bahr, sei sie als „Hebel" zu benutzen, um die DDR zu zwingen, „einer Annäherung der beiden deutschen Staaten zuzustimmen".[58] Mit Blick auf die langfristige Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems könne sie zwischenstaatliche Verhaltensprinzipien, insbesondere den Gewaltverzicht, die Respektierung der Souveränität, der territorialen Integrität und der Nichteinmischung verhandeln, ferner die Reduzierung der Stationierungstruppen in Europa und die Errichtung eines ständigen Abrüstungsausschusses sowie eines ständigen „europäischen Außenministerrats" mit Beratungs-, Lenkungs- und Schlichtungsaufgaben. Schließlich griff der Planungsstabschef die im „Budapester Appell" angeregte Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Technologie, Wissenschaft und Kultur auf, die über einen materiellen Austausch hinaus eine „Kooperation im weitesten Sinne" vorsehen müsse.[59]

Während im Auswärtigen Amt derart über ein europäisches Sicherheitssystem gebrütet wurde, mischte sich auch das westliche Bündnis nun aktiver in die Debatte ein. Am 14. Dezember 1967 verabschiedete die NATO den wegweisenden „Bericht über die zukünftigen Aufgaben der Allianz". Diese nach dem belgischen Außenminister Harmel benannte Studie empfahl, gegenüber dem Osten eine Doppelstrategie zu verfolgen, die eine ausreichende militärische Verteidigungsfähigkeit mit der grundsätzlichen Bereitschaft zu Gesprächen verband. Mit der Formel von „Sicherheit und Entspannung" sollte das Bündnis aus der Krise finden, in die es nach dem Austritt Frankreichs aus der militärischen Integration im Vorjahr und dem amerikanischen Engagement in Vietnam geraten war. Zugleich soll-

[57] Vgl. „Ein europäisches Sicherheitssystem" (1965), in: Deutschland im Blick, S. 133–149 (Auszüge); Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr vom 27. Juni 1968, in: AAPD 1968, I, Dok. 207. Vgl. dazu Vogtmeier, Egon Bahr und die deutsche Frage, S. 80–95, 104–108; Link, Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt, S. 169–179; Bange, An Intricate Web, besonders S. 29f. Vor einer Überbewertung der Konzeption Bahrs warnt Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 22f.

[58] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr vom 21. 9. 1969, in: AAPD 1969, II, Dok. 296.

[59] Aufzeichnung des Planungsstabs vom 24. 9. 1969, in: AAPD 1969, II, Dok. 301.

te dem Wunsch der kleineren Mitgliedstaaten nach Truppenreduzierungen Rechnung getragen werden.[60]

Der Harmel-Bericht war aber auch ein Meilenstein für die Neuausrichtung der bundesdeutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Mit äußerster Anstrengung war es den Vertretern der Bundesrepublik in den Arbeitsgruppen gelungen, die Überwindung der deutschen Teilung im Rahmen einer „gerechte[n] und dauerhafte[n] Ordnung in Europa" sowie die Zuständigkeit der Drei Mächte und der Bundesrepublik für die Lösung der deutschen Frage festzuschreiben.[61] Damit war die Wiedervereinigung als politisches Ziel des Bündnisses weiterhin verankert. Zugleich öffnete der Bericht für die Bundesrepublik die Tür zu einer „Neuen Ostpolitik", indem sie die geplante Neuordnung zu ihren östlichen Nachbarn multilateral absicherte.[62] Der Bericht definierte, wie es der Staatsrechtler Martin Kriele seinerzeit ausdrückte, einen „Friede[n] auf zwei Beinen": „Der Friede soll nicht mehr nur auf der Furcht vor der [militärischen] Abschreckung beruhen, sondern zusätzlich durch ein Vertrauensklima der Kooperation und des Wettbewerbs der Systeme gefestigt werden."[63] Er wurde künftig, so formulierte es Helga Haftendorn treffend, zur „inoffiziellen außenpolitischen Doktrin" der Bundesrepublik, an der alle Regierungen bis zur Wiedervereinigung 1989/90 festhielten.[64]

Kurz darauf nahmen die Bündnispartner die Arbeit auf, um den Harmel-Bericht in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Als Ergebnis dieses „Follow-ups" boten die NATO-Außenminister am 24./25. Juni 1968 bei ihrem Treffen in der isländischen Hauptstadt den Staaten des Warschauer Pakts Gespräche über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen (MBFR) an.[65] Mit ihrem „Appell von Reykjavik" bestätigte das westliche Verteidigungsbündnis nachdrücklich sein Interesse an Rüstungskontrollverhandlungen „von Block zu Block". Sie waren zugleich ein unverzichtbares „Korrektiv […] der westlichen Politik gegenüber der befürchteten sowjetischen Politik der ‚militärischen Entspannung'"[66], wie sie im Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz zum Ausdruck kam. Gespräche über die europäische Sicherheit ohne Bezug zum militärischen Kräfteverhältnis waren für viele zu diesem Zeitpunkt noch undenkbar. Mehr noch: Das Interesse des Kreml an der Sicherheitskonferenz war möglicherweise ein Hebel, um zu „Gesprächen über den Abbau der militärischen Konfrontation in Europa zu ge-

[60] Vgl. ausführlich Haftendorn, The Harmel Report and its impact on German Ostpolitik; dies., Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 287–344, besonders S. 302–312.
[61] Bericht des Rats über die künftigen Aufgaben der Allianz (Harmel-Bericht), in: Europa-Archiv 1968, D 75–77.
[62] Vgl. Haftendorn, The Harmel Report and its impact on German Ostpolitik, S. 110.
[63] Martin Kriele, Der Streit um die Ostpolitik. Eine Zwischenbilanz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 7. 1970, S. 9.
[64] Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 344.
[65] Vgl. den Runderlass des Ministerialdirigenten Sahm vom 24./25. 6. 1968, in: AAPD 1968, I, S. 781, Anm. 14; Haftendorn, The link between CSCE and MBFR, S. 239. Für die Erklärung des NATO-Ministerrats („Appell von Reykjavik") vgl. Europa-Archiv 1968, D 360.
[66] Interview mit Josef Holik am 10. 12. 2009.

langen. Das heißt, MBFR ist geeignet, den KSE-Vorschlag des Warschauer Pakts für die Entspannungspolitik der Allianz nutzbar zu machen."[67]

Gleichzeitig entwickelten die kleineren Bündnispartner zunehmend eigene Aktivitäten, um zur Realisierung der Konferenz beizutragen. Entsprechende Vorstöße hatten ihren vorläufigen Höhepunkt, als sich der niederländische Außenminister Luns bei Besuchen im Februar und März 1968 mit Ungarn und Jugoslawien darauf verständigte, aktiv zur Vorbereitung einer Sicherheitskonferenz beizutragen.[68] Auf Initiative Den Haags diskutierte der Politische Ausschuss der NATO schließlich sogar die Möglichkeit, die Teilnahme der DDR etwa dadurch zu ermöglichen, dass die beiden deutschen Teilstaaten einen Status unterhalb der formellen Teilnahme, gleichsam „am Katzentisch", erhielten.[69]

Auch im Auswärtigen Amt war man mittlerweile zu der Überzeugung gelangt, dass eine Sicherheitskonferenz ausgelotet werden sollte. Außenminister Brandt setzte sich auf der NATO-Ministerratstagung im April 1969 in Washington mit Nachdruck dafür ein, die Budapester Initiative aufzugreifen. Der Rat beschloss, intern über mögliche Themen bis zum nächsten Treffen zu beraten.[70] Dabei formulierten die Minister auch die Bedingungen, unter denen eine ESK für das Bündnis akzeptabel war, nämlich die Teilnahme der USA und Kanadas, eine sorgfältige Vorbereitung, die Erwartung greifbarer Ergebnisse und keine Vorbedingungen für ihre Einberufung. Gleichzeitig wollten sie ihren Vorschlag über Truppenreduzierungen in Europa vorantreiben.[71]

Nur einen Monat später formalisierte die finnische Regierung die bisher nur deklaratorische und über Kommuniqués vollzogene Konferenzdebatte, indem sie in einem Aide-mémoire den östlichen Vorschlag aufgriff und damit zum Thema des offiziellen diplomatischen Verkehrs machte. Kern war die Bereitschaft Helsinkis, als Gastgeber der Konferenz, einschließlich einer Vorbereitungskonferenz, zu fungieren. Diplomatisches Geschick bewies sie auch darin, dass sie als Teilnehmer „alle europäischen Staaten von Albanien bis zum Vatikan", die USA, Kanada und „die Regierungen von Ost- und Westdeutschland" nannte und so die Erwähnung der Militärbündnisse und der Staatsnamen Bundesrepublik und DDR vermied.[72] Der Vorstoß eines neutralen Staates befreite die ESK, wie man im Auswärtigen Amt sogleich erkannte, vom Geruch einer „einseitigen Aktion des Warschauer

[67] Runderlass des Ministerialdirektors von Staden vom 4. 2. 1971, in: AAPD 1971, I, Dok. 46, S. 233.

[68] Drahterlass des Ministerialdirektors Ruete vom 20. 3. 1968 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1968, I, Dok. 99.

[69] PA-AA, VS-Bd. 4351 (II B 2); B 150, Aktenkopien 1968, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete vom 20. 2. 1968; PA-AA, VS-Bd. 4303 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1968, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats von Alten vom 19. 3. 1968 (Zitat).

[70] Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 29 f.

[71] Drahterlass des Ministerialdirektors Ruete vom 11. 4. 1969 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1969, I, Dok. 121, S. 470, 472.

[72] Rentola, Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz; Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 33–38; Fischer, „A mustard seed grew into a bushy tree".

Pakts“ und verlieh ihr „ein größeres internationales Gewicht“.[73] Die Beamten rieten jedoch davon ab, sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu Verfahrensfragen zu äußern, um das Tempo der Konferenzplanung beeinflussen zu können und mit den eigenen ostpolitischen Projekten zu verzahnen.[74] Dementsprechend erklärte die Bundesregierung in ihrer Antwort nur die Bereitschaft, „zusammen mit anderen Regierungen eingehend alle Möglichkeiten zur Lösung der großen Probleme der europäischen Sicherheit“ zu prüfen.[75]

Brandt und das Auswärtige Amt hatten ihre Ablehnung gegenüber einer ESK aufgegeben, spielten nun aber auf Zeit. Wie der Außenminister seinem amerikanischen Amtskollegen Dean Rusk im April 1969 mitteilte, halte er eine Konferenz gegenwärtig „nicht für aktuell“.[76] Dessen ungeachtet setzten sich er und seine Beamten zunehmend für das Projekt ein. Immer deutlicher erkannte man in Bonn in der Konferenz eine Möglichkeit, westliche Anliegen vorzubringen und sie zugleich für deutschlandpolitische Ziele zu instrumentalisieren, eine Erkenntnis, die seit dem Sommer 1969 ein immer größeres Gewicht im Auswärtigen Amt gewann.[77] Das Ministerium verfolgte fortan die Doppelstrategie, die inhaltliche Vorbereitung im Bündnis aktiv zu begleiten, den Beginn einer Konferenz aber zu verzögern, bis die notwendigen Fortschritte gegenüber der UdSSR und der DDR sowie in der Berlin-Frage erzielt waren. Vor Beginn einer Sicherheitskonferenz mussten die Voraussetzungen einer Teilnahme der beiden deutschen Staaten geklärt werden, ohne die deutsche Frage zu präjudizieren und die Vier-Mächte-Verantwortung zu schwächen. Warum also nicht den Konferenzwunsch des Ostens für die eigenen Zwecke nutzen? Nach Ansicht Ruetes sollte die ESK-Initiative „zu einer Verbesserung des innerdeutschen Klimas und zu Ansätzen für eine Neugestaltung des Verhältnisses zwischen beiden Teilen Deutschlands“ genutzt werden.[78] Das Junktim zwischen Entspannung und Wiedervereinigung, das noch die 1950er und 1960er Jahre bestimmt hatte, wurde am Ende der Großen Koalition abgelöst durch ein neues Junktim: Die Bundesrepublik machte die Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz von einer vorherigen vertraglichen Neuregelung des Verhältnisses zum Osten und einer Sicherung des Status von Berlin abhängig. Die ESK wurde zum Druck- und Lockmittel Bonns im Tauziehen mit Moskau um die Ostverträge.[79]

[73] Drahterlass des Ministerialdirektors Ruete vom 12. 5. 1969 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1969, I, Dok. 155, S. 586.

[74] Drahterlass des Ministerialdirektors Ruete vom 12. 5. 1969 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1969, I, Dok. 155; Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 37 f.

[75] Aide-mémoire der Bundesregierung vom 11. 9. 1969 an die finnische Regierung, in: AAPD 1969, II, S. 1059, Anm. 15.

[76] Drahtbericht des Ministerialdirektors Ruete, z. Z. Washington, vom 9. 4. 1969 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1969, I, Dok. 118, S. 461.

[77] Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 39–42 und 49–53 (zu Egon Bahr).

[78] PA-AA, VS-Bd. 4421 (II A 3); B 150, Aktenkopien 1969, Drahterlass des Ministerialdirektors Ruete vom 12. 11. 1969 an die Botschaft beim Heiligen Stuhl.

[79] Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 59.

Die weiteren Bündnisvorbereitungen liefen parallel zu den Gewaltverzichtsverhandlungen der Bundesrepublik. Hatte die NATO bisher in ihren Antworten auf die östlichen Vorstöße nur allgemein ihre Bereitschaft zum Dialog mit dem Osten erklärt, benannte das Bündnis in seiner Erklärung vom 4./5. Dezember 1969 erstmals zentrale zwischenstaatliche Prinzipien, die Gegenstand von Gesprächen über die europäische Sicherheit sein müssten. Dazu gehörten die Prinzipien der souveränen Gleichheit, der politischen Unabhängigkeit und der territorialen Integrität, ferner die friedliche Streitbeilegung, die Nichteinmischung und der Gewaltverzicht. Erstmals bezeichneten die NATO-Außenminister – aufgrund belgischer Bemühungen – auch humanitäre Faktoren („Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen") als wichtig für die Sicherheit Europas.[80]

Diese Elemente wurden auf der NATO-Frühjahrstagung 1970 in Rom zu Voraussetzungen einer Teilnahme der Bündnismitglieder an multilateralen Vorgesprächen erklärt. Als weitere Bedingungen nannten sie ausdrücklich Fortschritte bei den Vertragsverhandlungen Bonns, den Berlin-Verhandlungen der Vier Mächte und bei SALT sowie die Bereitschaft des Ostens zu Gesprächen über konventionelle Truppenreduzierungen in Europa. Das NATO-Kommuniqué leitete so die Politik des „linkage" ein, mit der die Allianz in der Folgezeit ihre Konferenzteilnahme von der vorherigen Lösung anderer Ost-West-Fragen abhängig machte.[81] Auf seiner Herbsttagung im Dezember dieses Jahres, nach Abschluss des Moskauer und des Warschauer Vertrags, erhöhte das Bündnis den Druck und erklärte, dass vor dem Beginn der Konferenz auch eine Berlin-Regelung unterzeichnet sein müsse, eine Position, welche die Minister auch auf der folgenden Frühjahrstagung in Lissabon wiederholten. Auf diese Weise hatte sich die NATO den Junktim-Standpunkt der Bundesregierung in vollem Umfang zu eigen gemacht und ihr damit den Rücken frei gehalten für die eigenen Ostvertragsverhandlungen.[82]

Während dieses regen Kommuniquéaustauschs nutzte Bonn den nun immer drängender formulierten Konferenzwunsch der Sowjetunion, um in den bilateralen Verhandlungen voranzukommen. Bereits in seiner Regierungserklärung am 28. Oktober 1969 hatte Bundeskanzler Willy Brandt positiv auf den östlichen Konferenzvorschlag reagiert. Eine deutlich prominentere Stellung nahmen jedoch seine Äußerungen zur Anerkennung der Staatlichkeit der DDR, zur Bereitschaft zu Gewaltverzichtsgesprächen mit der Sowjetunion und Polen sowie zur Ankündi-

[80] Für die Erklärung der NATO-Außenministerkonferenz am 4./5. 12. 1969 in Brüssel vgl. URL: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26760.htm>.

[81] Für das Kommuniqué der NATO-Ministerratstagung vom 26. 5. 1970 in Rom und die Erklärung über MBFR vgl. URL: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26788.htm>. Für den deutschen Text vgl. Sicherheitskonferenz in Europa, Dok. 80, S. 139 (Ziffer 15). Vgl. ferner von Staden, Der Helsinki-Prozeß, S. 23 f; Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 441–446.

[82] Vgl. die NATO-Kommuniqués vom 4. 12. 1970 in Brüssel und vom 4. 6. 1971 in Lissabon, in: URL: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26793.htm>, bzw. URL: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26809.htm>. Für den deutschen Wortlaut vgl. Sicherheitskonferenz in Europa, Dok. 109, S. 165 (Ziffer 10), bzw. Dok. 135, S. 213 (Ziffer 10).

gung, den Nichtverbreitungsvertrag zu unterzeichnen, ein.[83] Dieser Ankündigung entsprach es, dass die Sicherheitskonferenz nur wenige Tage später in die Instruktionen Außenminister Scheels für die Gewaltverzichtsverhandlungen mit Moskau aufgenommen wurden. Darin versicherte Bonn, dass gegen eine Teilnahme der DDR keine Einwände erhoben würden, bestand jedoch darauf, dass die bilateralen Themen nicht Gegenstand multilateraler Verhandlungen sein könnten. Zugleich bestätigte Scheel den Zeitplan des Junktims: ein innerdeutscher Modus vivendi und der Abschluss der Gewaltverzichtsverträge hatten der Einberufung des Treffens vorauszugehen.[84] Die Verzahnung von Ostverträgen und Sicherheitskonferenz belegt schließlich die Tatsache, dass Letztere Eingang in das Gesamtpaket für die Moskauer Verhandlungen fanden. Im Leitsatz 10 des Bahr-Papiers vom Mai 1970 verpflichtete sich die Bundesrepublik nämlich, sich in der NATO für eine ESK einzusetzen. Der Leitsatz wurde wenig später in die Absichtserklärung Nr. 6 zum Moskauer Vertrag vom 12. August 1970 aufgenommen.[85] Auch im Kommuniqué anlässlich seines Besuchs in Warschau am 7. Dezember 1970 erklärte Brandt, dass sich die Bundesregierung für eine erfolgreiche „Konferenz über Fragen der Festigung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" einsetzen werde.[86] Dieses Vorgehen lag zwar in der Konsequenz der Bonner Junktimpolitik, brachte der Bundesregierung aber den Vorwurf der CDU/CSU-Opposition ein, hinsichtlich der Sicherheitskonferenz voreilig nachgegeben und damit die noch bestehende „politische Einheitsfront des Westens" einseitig durchbrochen zu haben.[87]

Mit der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags am 10. August und des Warschauer Vertrags am 7. Dezember 1970 hatte Bonn zwei Säulen seiner Entspannungspolitik errichtet. Der Abschluss des vierseitigen Berlin-Abkommens am 3. September des folgenden Jahres, das Verkehrs- und Besuchsfragen regelte sowie die legitimen „Bindungen" zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin bestätigte, beseitigte schließlich eine weitere Hürde für die Sicherheitskonferenz. Von zentraler Bedeutung für deren Durchführung war schließlich, dass auch beide Führungsmächte die Voraussetzungen hierfür schufen. Im Mai 1972 unterzeichneten Nixon und Breschnew in Moskau Verträge über die Begrenzung strategischer Nuklearwaffen (SALT) und über die antiballistische Raketenabwehr (ABM).

[83] Vgl. BT Stenographische Berichte, Bd. 71, 5. Sitzung, S. 31 f.

[84] Drahterlasse des Bundesministers Scheel vom 6. 12. 1969 an Botschafter Allardt und vom 17. 12. 1969 an die Botschaft in Moskau, in: AAPD 1969, II, Dok. 390, S. 1383, und Dok. 402, S. 1421. Die deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsgespräche wurden am 8. 12. 1969 durch Allardt aufgenommen, der am 30. 1. 1970 von Egon Bahr abgelöst wurde. Vgl. dazu AAPD 1969, II, Dok. 392, und AAPD 1970, I, Dok. 28. Vgl. ferner von Dannenberg, The Foundations of Ostpolitik, S. 46–66.

[85] Für Punkt 6 der „Absichtserklärungen" zum Moskauer Vertrag vom 12. 8. 1970 vgl. Bulletin der Bundesregierung 1970, S. 1098; für Leitsatz 10 des „Bahr-Papiers" vom 20. 5. 1970 vgl. AAPD 1970, II, Dok. 221, S. 823.

[86] Für den Wortlaut des Kommuniqués vom 8. 12. 1970 vgl. Sicherheitskonferenz in Europa, Dok. 375, S. 551 f.

[87] Vgl. etwa die Äußerungen des CDU-Abgeordneten Alois Mertes im Auswärtigen Ausschuss, in: Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, 56. Sitzung vom 14. 7. 1975, S. 1418.

Sie einigten sich auch über eine politische Erklärung, in der sich die USA und die UdSSR in ihren Beziehungen zur Achtung der Prinzipien der Souveränität, der Gleichheit und der gegenseitigen Nichteinmischung verpflichteten. Damit hatte Breschnew aus seiner Sicht erreicht, dass er mit den USA künftig auf Augenhöhe würde sprechen können. Er glaubte, bei den USA die Respektierung seines Machtbereichs durchgesetzt zu haben, und verknüpfte damit die Erwartung, dass sich Washington künftig in seiner Kritik an der kommunistischen Herrschaftspraxis zurückhalten würde.[88] Stolz informierte er die Staats- und Parteichefs der WVO-Länder, die sich einen Monat später auf der Krim trafen, über die Absprachen mit Washington und kündigte als nächsten Schritt eine Europäische Sicherheitskonferenz an, um das gegenüber den USA Erreichte auch auf europäischer Ebene absegnen zu lassen. Zugleich begannen die Geheimdienste der Ostblockstaaten, ihre Zusammenarbeit zu koordinieren und einen Informationspool über abweichendes Verhalten zu schaffen, um das innenpolitische Risiko möglicher humanitärer Ergebnisse der Konferenz zu minimieren.[89]

Die Moskauer und Warschauer Verträge sowie das Berlin-Abkommen machten den Weg frei für die multilaterale Vorbereitung der Konferenz. Auf ihrer Frühjahrstagung im Mai 1972 nahmen die NATO-Außenminister in Bonn den Abschluss der Ostverträge zur Kenntnis und stimmten dem Beginn der explorativen Gespräche zur Vorbereitung der Konferenz zu.[90] Was noch fehlte, war eine Einigung zwischen Bonn und Ost-Berlin über die praktische Ausgestaltung ihrer Beziehungen. Als schließlich am 6. November 1972 in buchstäblich allerletzter Minute der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag paraphiert wurde, waren aus Bonner Sicht auch die bilateralen Voraussetzungen für Helsinki geschaffen. Die Konferenz, um deren Zustandekommen Ost und West fast zwanzig Jahre gerungen hatten, trat von der Planungsphase in die Phase ihrer Realisierung. Aus der Europäischen Sicherheitskonferenz wurde die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

Auch in Bonn hatten die KSZE-Vorbereitungen mittlerweile begonnen. Die Junktimpolitik hatte ihren Zweck erfüllt und machte Überlegungen zu den inhaltlichen Zielen Platz. Aus der Bundestagswahl am 19. November 1972 ging die sozialliberale Koalition gestärkt hervor; durch das Wählervotum sah sie namentlich ihre Ostvertragspolitik legitimiert. In seiner Regierungserklärung am 18. Januar 1973 ging der wiedergewählte Bundeskanzler Brandt denn auch einen Schritt weiter und erhob die Vereinbarung konkreter humanitärer Erleichterungen für die Menschen in Europa zum Hauptziel bundesdeutscher KSZE-Politik.[91]

[88] Vgl. Leffler, For the Soul of Mankind, S. 242f.; Gaddis, Der Kalte Krieg, S. 253; Garthoff, Détente and Confrontation, S. 289–318; Schulzinger, Détente in the Nixon–Ford years, S. 382f.

[89] Süß, Der KSZE-Prozess der 1970er Jahre aus der Perspektive der DDR-Staatssicherheit, S. 322f.

[90] Vgl. Ziffer 5–9 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung am 30./31. 5. 1972 in Bonn, in: URL: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26844.htm>. Für den deutschen Wortlaut vgl. Sicherheitskonferenz in Europa, Dok. 251, S. 354f.

[91] Regierungserklärung des Bundeskanzlers Brandt am 18. 1. 1972, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 81, 7. Sitzung, S. 123.

Frühzeitig erklärte die Bundesregierung auch im Bündnis, dass sie den inhaltlichen Schwerpunkt der Konferenz darauf legen wollte, konkrete menschliche Erleichterungen für die Deutschen jenseits des Eisernen Vorhangs durchzusetzen. Dabei stellte sich rasch heraus, dass ihre Interessen in diesem Punkt nicht deckungsgleich waren mit denen der USA. Wie Staatssekretär Irwin dem Politischen Direktor im Auswärtigen Amt erklärte, gehe es Washington darum, die östlichen Gesellschaften zu öffnen „und nicht nur [das] Besucherkontingent für Wissenschaftler von fünf auf 15 jährlich [zu] erhöhen". Berndt von Staden hingegen stellte klar, dass Bonn keine Systemänderung wünsche, sondern es vorziehe, „Schritt für Schritt auf allen geeigneten Gebieten" Fortschritte zu erzielen: „Wenn wir Eindruck erwecken, als wollten wir Regime stürzen, wäre Mißerfolg gewiß."[92] Und Staatssekretär Paul Frank machte dem Abteilungsleiter im State Department, Hillenbrand, wenig später deutlich, dass es Bonn darum ging, das Los der Menschen unter kommunistischer Herrschaft zu erleichtern: „Kleinste Fortschritte seien besser als gar keine."[93] Noch vor Konferenzbeginn zeigten sich bei diesem Thema Interessenunterschiede auch im westlichen Lager, die während des gesamten KSZE-Prozesses virulent bleiben sollten. Die Vorbereitungsarbeiten in NATO und EPZ ließen auch durchscheinen, dass für die Bundesrepublik bei der KSZE rechtliche und inhaltliche Sonderinteressen auf dem Spiel standen, die sie innerhalb der westlichen Staatengruppe in eine herausgehobene Stellung versetzten.

Doch der Blick der Bundesregierung auf die Konferenz ging noch weiter. Nach ihrer Ansicht war sie geeignet, den Zusammenhalt des Bündnisses zu fördern und als Forum der Auseinandersetzung mit dem Osten zu dienen. Die KSZE, so hieß es, gewinne „als ein Instrument zur multilateralen Diskussion mit dem Osten über Sachfragen der Sicherheit und Zusammenarbeit für die westeuropäischen und nordamerikanischen Staaten der Allianz und nicht zuletzt auch für die Ungebundenen und Neutralen einen eigenen Wert." Die KSZE müsse deshalb „zur Förderung eigener, westlicher Ziele und Entspannungsvorstellungen" genutzt werden.[94] Schließlich erkannte die Bonner Diplomatie, dass ihr mit der KSZE eine – neben den Vereinten Nationen, denen sie am 18. September 1973 beitrat – weitere multilaterale Bühne zur Verfügung stand, auf der sie sich als Akteur präsentieren konnte, eine Entwicklung, die noch vor wenigen Jahren undenkbar schien. „Wir stehen vor der Aufgabe", so formulierte es Frank eindringlich in einer Hausbesprechung, „auf dieser Konferenz eine politische Rolle zu spielen. Sie wird uns gewiß nicht allein Sicherheit bringen; Sicherheit gibt uns die NATO. Sie

[92] Gespräche des Ministerialdirektors von Staden mit dem Staatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Irwin, und Abteilungsleiter Hillenbrand am 13. 3. 1972 in Washington, in: AAPD 1972, I, Dok. 52, S. 242.

[93] Drahterlass des Ministerialdirektors von Staden vom 11. 5. 1972, in: AAPD 1972, I, Dok. 128, S. 544.

[94] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 109292, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Diesel vom 4. 1. 1972. Teile der Aufzeichnung gingen wörtlich in einen Beitrag von Staatssekretär Paul Frank für die Zeitschrift „Europa-Archiv" ein. Vgl. Frank, Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen", S. 42.

wird uns auch kaum mehr Zusammenarbeit bringen, als sich aus der bestehenden Interessenlage ohnehin ergibt. Und doch birgt sie für uns die Chance, erstmals auf großer internationaler Bühne gleichberechtigt und mit vollem Stimmrecht aufzutreten. Hier müssen wir zeigen, was unsere Ost-West-Politik an Positivem für Europa enthält und welche Leistung die Bundesrepublik mit den Ostverträgen erbracht hat."[95]

Da der Osten jedoch an seinen Primärzielen festhielt, den territorialen Status quo zu zementieren und den amerikanischen Einfluss in Europa zurückzudrängen, musste Bonn weiterhin darauf achten, dass die deutsche Frage aus der Konferenz herausgehalten wurde. Deren Ergebnisse durften die in den Ostverträgen ausgehandelte Modus-vivendi-Politik Bonns nicht in Frage stellen oder gar als eine Art „Ersatzfriedensvertrag" fungieren. Die Bundesregierung, so formulierte es Ministerialdirektor von Staden, wünsche keine Konferenz, „die die Aufgabe haben sollte, das Manko an definitiver friedensvertraglicher Regelung dadurch zu kompensieren, daß nunmehr multilateral nachgeholt werden solle, was bilateral in den Verträgen mit Moskau und Warschau nicht möglich gewesen sei".[96] Diesem Grundinteresse entsprechend unterstützte die Bundesregierung hinsichtlich des Konferenzrahmens einen französischen Vorschlag vom April 1971, der einen abgestuften und damit kontrollierbaren Ablauf in drei Phasen vorsah: Nach einem Treffen der Außenminister zum Auftakt würden in einzelnen Kommissionen die Sachfragen beraten, deren Ergebnisse abschließend auf einem Ministertreffen geprüft und gegebenenfalls gebilligt würden.[97] Aus den gleichen Gründen befürwortete Bonn auch Helsinki als Konferenzort, denn beide deutsche Staaten verfügten dort noch nicht über Botschaften, sondern nur über Handelsvertretungen. Dies erleichterte Bonn die Zustimmung zur Teilnahme Ost-Berlins, ohne damit einen „Aufwertungseffekt" oder gar eine „Statusveränderung" der DDR zu bewirken.[98]

Diese Überlegungen fanden schließlich ihren Niederschlag in den „Leitlinien für die Europäische Sicherheitskonferenz", die das Kabinett am 16. Mai 1972 billigte.[99] Darin legte die Bundesregierung zunächst die Voraussetzungen ihrer Teilnahme dar: „keine Anerkennung der politischen Gegebenheiten in Europa", die Vertre-

[95] Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Vergau vom 2. 11. 1972, in: AAPD 1972, III, Dok. 355, S. 1632.

[96] Drahterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Thomas vom 11. 10. 1971 an die Botschaft in Washington, in: AAPD 1971, III, Dok. 342, S. 1522 f.

[97] Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Freiherr von Groll vom 15. 4. 1971, in: AAPD 1972, I, S. 612, Anm. 4.

[98] Vgl. PA-AA, B 40, Bd. 187, Aufzeichnung des Referats II A 3 vom 8. 9. 1971. So auch der finnische Präsident Kekkonen gegenüber Präsident Nixon am 23. 7. 1970 in Washington, in: FRUS 1969–1976, Bd. XXXIX, S. 246.

[99] Leitlinien der Bundesregierung für die Europäische Sicherheitskonferenz vom 18. 5. 1972, in: AAPD 1972, I, Dok. 138. Dort auch das Folgende. Zu den Leitlinien vgl. auch Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 437–439; Lentz, Die Entwicklung der deutschen Position zur KSZE, S. 157–159; Becker, Die frühe KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland, S. 155–167.

tung der Interessen von West-Berlin durch Bonn und die Zulassung von Deutsch als Konferenzsprache. Letzteres mochte für den Außenstehenden wie eine Petitesse aussehen. Die Forderung hatte aber den Zweck, eine von deutschlandpolitischen Zweideutigkeiten freie Vertragssprache durchzusetzen und hierüber die Kontrolle zu behalten.[100] Inhaltlich griffen die Leitlinien die im Bündnis und in der EPZ aufgestellten Themen auf. Als zentrale Prinzipien der zwischenstaatlichen Beziehungen betrachtete die Bundesregierung neben dem Gewaltverzicht das Recht der Menschen, ihr eigenes Schicksal frei von äußerem Zwang zu gestalten, das Selbstbestimmungsrecht sowie die Menschenrechte und individuellen Grundfreiheiten. Darüber hinaus bestimmten die Leitlinien, dass in der Verbesserung der intersystemaren Kommunikation, etwa durch Reiseerleichterungen und freien Informationsfluss, ein Hauptziel der Konferenz lag. Im wirtschaftlichen Bereich sah die Bundesregierung wegen der Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaften und der Schwierigkeit, dem östlichen Wunsch nach Gewährung der Meistbegünstigung zu entsprechen, dagegen nur geringen Spielraum. Mehr Möglichkeiten bestanden nach ihrer Ansicht im Bereich der industriellen Kooperation, bei der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sowie auf den Gebieten von Wissenschaft und Technologie, Verkehr, Energie und Umwelt; auch an einer stärkeren Einbindung des Ostens in die Entwicklungspolitik zeigte Bonn Interesse.

Erstaunlich breiten Raum nahm die Frage der militärischen Sicherheit ein. Der Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle war – entgegen der ursprünglichen bundesdeutschen Absichten – mittlerweile nicht mehr Gegenstand einer europäischen Sicherheitskonferenz, sondern sollte auf Wunsch der Nixon-Regierung, die damit innenpolitische Forderungen nach einem Rückzug amerikanischer Truppen aus Europa abwehren wollte, separaten Verhandlungen mit dem Warschauer Pakt vorbehalten bleiben.[101] Wäre es nach Helmut Schmidt gegangen, so hätte Bonn den Beginn der KSZE weiter verzögert und das östliche Konferenzinteresse dazu genutzt, um vorher Zusagen für eine Streitkräftereduzierung zu erwirken. Auch in Brandts Konzept des Multilateralismus spielte MBFR noch eine größere Rolle als die bevorstehende Sicherheitskonferenz.[102] Da beide Foren künftig aber getrennte Wege gehen würden, drängte der Verteidigungsminister darauf, die Verhandlungen

[100] Zur Bedeutung der Sprachenfrage bei der KSZE für die Bundesrepublik vgl. Spohr Readman, National Interests and the Power of „Language". Dem deutschen Text der Schlussakte kam eine besondere Bedeutung insofern zu, als Deutsch als einzige der Konferenzssprachen sowohl im westlichen als auch im östlichen Lager und in der Gruppe der N+N gesprochen wurde. Eine eigene Arbeitsgruppe aus Vertretern der Bundesrepublik, der DDR, Liechtensteins, Österreichs und der Schweiz erarbeitete in Genf – trotz gelegentlicher Differenzen vor allem zwischen den Delegationen Bonns und Ost-Berlins – eine deutsche Sprachfassung. Das Ergebnis stellte einen systemübergreifenden sprachlichen Konsens dar und besaß eine besondere Autorität. Dies wurde dem CSU-Abgeordneten Schulze-Vorberg auch von osteuropäischer Seite versichert. Vgl. Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, 54. Sitzung vom 11. 6. 1975, S. 1352.

[101] Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S. 213.

[102] Vgl. Niedhart, Entspannung in Europa, S. 101, 107 f.

wenigstens inhaltlich miteinander zu verknüpfen. Die Hardthöhe dachte dabei daran, in den Themenkatalog der KSZE Maßnahmen wie den Austausch von Manöverbeobachtern, die Notifizierung von Truppenbewegungen und die Beschränkung von militärischen Bewegungen aufzunehmen. Dadurch sollte auch bei der Sicherheitskonferenz die „Balance zwischen Entspannungspolitik und Rüstungskontrolle" gewahrt bleiben.[103] Mit Billigung der Leitlinien waren die organisatorischen und inhaltlichen Vorbereitungen für die Konferenz abgeschlossen. Die Diplomaten konnten nun ihre Arbeit in Helsinki aufnehmen.

2. Die KSZE als Konferenz 1972 bis 1975

2.1. Die Multilateralen Vorgespräche (1972/73)

Die Multilateralen Vorgespräche (MV) fanden in vier Runden vom 22. November 1972 bis 8. Juni 1973 in Dipoli bei Helsinki statt.[104] Ihre Aufgabe bestand im Grunde nur in der organisatorischen Vorbereitung der Hauptkonferenz, d. h. in der Festlegung der Geschäftsordnung, der Tagesordnung und der Einrichtung von Arbeitsgruppen. Auf den ersten Blick glich die MV also eher langweiligen Expertengesprächen über organisatorischen Kleinkram. Tatsächlich aber schufen sich die Diplomaten ihr eigenes kommunikatives Regelwerk, das die Konferenz steuern sollte. Dieses Verfahren hatte Vorbildfunktion auch für die späteren Treffen im Rahmen des KSZE-Systems und stellte wichtige Weichen, die den Verhandlungsprozess sowie die Rollenverteilung zwischen den drei Teilnehmergruppen bestimmen sollten.

Für die Bundesrepublik kam es bei diesen Vorverhandlungen darauf an, auch in den Verfahrensfragen Rechtspositionen zu wahren. Dies betraf zum einen das Problem, wie die beiden deutschen Delegationen bezeichnet werden und wo sie im Konferenzsaal sitzen sollten, da eine Statuserhöhung der DDR vermieden werden musste; zum anderen setzte Bonn entsprechend der Leitlinien des Kabinetts Deutsch als eine der Konferenzsprachen durch.[105] Inhaltlich wollte die Bundesre-

[103] Interview mit Josef Holik am 10. 12. 2009.

[104] Zu den Mulitlateralen Vorgesprächen vgl. Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 79–133; Rosin, Die Schweiz im KSZE-Prozeß, S. 63–83; Senoo, Ein Irrweg zur deutschen Einheit?, S. 226–258; Becker, Die frühe KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland, S. 170–183; Spohr Readman, National Interest and the Power of „Language"; Maresca, To Helsinki, S. 14–16. Für eine detaillierte Schilderung der Abläufe vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 9–88. Aus der Sicht zweier deutscher Diplomaten vgl. die Bewertungen von Groll, Die Helsinki-Konsultationen, und von Staden, Der Helsinki-Prozess, S. 27–31.

[105] Die Bundesrepublik und die DDR saßen entsprechend dem französischen Alphabet unter „A" („Allemagne") nebeneinander und erhielten die Namensschilder „République Fédérale d'Allemagne" bzw. „République Démocratique Allemande". Dadurch blieb der Eindruck einer geteilten, aber zusammengehörenden Nation gewahrt, und die Bundesrepublik konnte, weil alphabetisch hinter der DDR sitzend, auf die Ausführungen Ost-Berlins antworten. Helmut Schmidt nutzte später seine erste Begegnung mit Erich Honecker, um den SED-Chef darauf hinzuweisen, dass es „nicht der Symbolik" entbehre, dass beide Delegationen

gierung Einfluss auf die Tagesordnung im Sinne ihrer ostpolitischen Interessen nehmen. Dies zielte konkret auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Fragen militärischer Sicherheit, der wirtschaftlichen Kooperation und humanitären Elementen. Eine ausreichende Verhandlungsmasse sollte so die Durchsetzung möglichst vieler menschlicher Erleichterungen ermöglichen.

Moskau indes sah keine Notwendigkeit einer derart ausgefeilten Tagesordnung. Nach Ansicht des Kreml reichte eine kurze Hauptkonferenz, um einen Prinzipienkatalog einschließlich der Prinzipien der Souveränität und der Nichteinmischung sowie der territorialen Integrität zu vereinbaren, Schritte zur wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen Kooperation zu ergreifen und ein ständiges Konsultativorgan einzurichten. Die Menschenrechte und die Frage der menschlichen Kontakte spielten dagegen kaum eine Rolle. Die sowjetische Diplomatie verhehlte nicht, dass für sie der Konferenzzweck darin lag, den Status quo in Europa zu legalisieren, die Grundlagen für eine Partizipation am wirtschaftlich-technischen Fortschritt des Westens zu legen und durch einen hochrangigen Abschluss den Großmachtstatus der UdSSR auf europäischer Ebene sichtbar zu machen. Wie der der stellvertretende sowjetische Delegationsleiter Mendelewitsch Ministerialdirigent Guido Brunner unverblümt erklärte: „We want to finalize the bilateral achievements of the treaties."[106]

Die MV zeigte auch rasch, dass die Neutralen und Ungebundenen mit ihren Vorschlägen eine eigenständige, gleichwohl die westlichen Positionen unterstützende Rolle spielten und die Vertreter des Ostblocks ein ums andere Mal dazu brachten, aus der Rolle zu fallen.[107] Namentlich die Schweiz und Österreich prägten mit wichtigen Vorschlägen zu Substanz und Verfahren die Vorkonferenz entscheidend. So enthielt der schweizerische Vorschlag vom 17. Januar 1973 für das Mandat einer Unterkommission zu den Grundsätzen zwischenstaatlicher Beziehungen zwei getrennte Punkte zum Gewaltverzicht und zur Unverletzlichkeit der Grenzen. Zwar war die Bundesregierung hierüber wenig glücklich, da sie wegen der Option friedlicher Grenzänderungen auf einer engen Verknüpfung beider Punkte bestehen musste, der Vorschlag die Frage nach deren kausaler Verknüpfung aber in der Schwebe ließ.[108] Doch trug dieses Vorgehen dazu bei, dass der Osten

zwei Jahre lang bei den Genfer KSZE-Verhandlungen nebeneinander gesessen hätten. Die offiziellen Sprachen auf der KSZE waren neben den ursprünglich vorgesehenen Englisch, Französisch und Russisch noch Deutsch, Italienisch und Spanisch. Vgl. das Gespräch Schmidt – Honecker am 30. 7. 1975 in Helsinki, in: AAPD 1975, II, Dok. 230, S. 1075. Vgl. ausführlich Spohr Readman, National Interests and the Power of „Language", S. 1082–1098.

106 Drahtbericht des Ministerialdirigenten Brunner, z. Z. Helsinki, vom 9. 2. 1973 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1973, I, Dok. 42, S. 209; undatiertes Memorandum Sonnenfeldt für Kissinger, in: FRUS 1969–1976, Bd. XXXIV, S. 335.

107 Drahtbericht des Ministerialdirigenten Brunner, z. Z. Helsinki, vom 31. 1. 1973 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1973, I, Dok. 32, S. 169.

108 Vgl. den Drahtbericht des Botschafters Krapf, Brüssel (NATO), vom 26. 1. 1973 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1973, I, Dok. 24, S. 136f.; Runderlass des Ministerialdirektors von Staden vom 29. 1. 1973, in: AAPD 1973, I, Dok. 28; Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 9. 4. 1973, in: AAPD 1973, I, Dok. 101.

am Ende einwilligte, das Prinzip der Menschenrechte aufzunehmen, „einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit“ [109]. Die Lösung eines Grundproblems der Konferenz war damit auf später verschoben, im Gegenzug aber eine westliche Kernforderung erfüllt worden. Die österreichische Delegation wiederum war eine treibende Kraft, um Substanz und Mandat des humanitären Kapitels durchzusetzen. Den Neutralen war es auch zu verdanken, dass das Konsensprinzip als Verfahrensregel vereinbart wurde. Und schließlich waren es Bern und Wien, die mit der Idee, alle Vorschläge in vier thematischen „Körben“ zu sammeln (in Korb I Vorschläge zu den Prinzipien und zur militärischen Vertrauensbildung, in Korb II jene zur wirtschaftlichen Kooperation, in Korb III die humanitären Maßnahmen und in Korb IV die Vorschläge zu den Konferenzfolgen), für die zukunftsweisende Ordnung der Konferenzmaterie sorgten.[110] Auch in anderen Verfahrensfragen hatte der Osten Konzessionen machen müssen, etwa hinsichtlich des von den Franzosen vorgeschlagenen dreistufigen Konferenzschemas, der Teilnahme souveräner, gleichberechtigter Staaten, der Durchführung der Konferenz außerhalb der Militärbündnisse und der Arbeitssprachen.[111]

Die Multilateralen Vorgespräche markieren schließlich die Wegmarke, an der sich die KSZE von den MBFR-Verhandlungen, deren exploratorische Gespräche vom 31. Januar bis 28. Juni 1973 in Wien stattfanden, auch organisatorisch trennten. Damit setzte sich das Eigengewicht der KSZE gegenüber der Rüstungskontrolle und damit das Interesse der Europäer gegenüber dem Bilateralismus der Supermächte endgültig durch.[112] Die Entkoppelung beider Foren erschien auch deshalb sinnvoll, weil Frankreich sowie die Neutralen an den Rüstungskontrollverhandlungen gar nicht teilnahmen und 35 Teilnehmer kein geeigneter Kreis waren, um Fragen der europäischen Rüstungskontrolle zu erörtern. Die Bundesregierung beharrte in der Folgezeit – nicht zuletzt auch mit dem Ziel, die Kritik der Opposition an der Konferenz zu entkräften[113] – aber auf ihrem Standpunkt, dass beide Verhandlungen sich ergänzten und entsprechend verklammert werden müssten. KSZE-Verhandlungen ohne militärisches Standbein waren für Bonn so

[109] Ziffer 19 der Schlussempfehlungen der Multilateralen Vorgespräche vom 8. 6. 1973, in: Jacobsen/Mallmann/Maier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 595.

[110] Rosin, Die Schweiz im KSZE-Prozeß, S. 72 f.; Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 91–111; Spohr Readman, National Interests and the Power of „Language“, S. 1108–1110; Fischer, Bridging the Gap between East and West, S. 146–148; Drahtberichte Nr. 74 und Nr. 78 des Ministerialdirigenten Brunner, z. Z. Helsinki, vom 23. 1. bzw. 24. 1. 1973 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1973, I, S. 133, Anm. 3. Zur Bedeutung des Konsens-Prinzips vgl. von Staden, Der Helsinki-Prozeß, S. 27–29.

[111] Für den Wortlaut der Schlussempfehlungen vgl. Jacobsen/Mallmann/Maier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 593–605. Die Forderung nach einer Teilnahme als souveräne und gleichberechtigte Staaten unabhängig von ihrer Bündniszugehörigkeit ging auf Rumänien zurück. Vgl. dazu Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 83.

[112] Spohr Readman, National Interests and the Power of „Language“, S. 1114.

[113] Vgl. zum Beispiel die Ausführungen des Staatssekretärs Frank am 14. 10. 1971 (46. Sitzung) und des Bundesministers Scheel am 4. 11. 1971 (48. Sitzung) im Auswärtigen Ausschuss, in: Der Auswärtige Ausschuß 1969–1972, S. 940 f. und 971 f.

wenig wünschenswert wie MBFR-Gespräche ohne politische Komponente. Nur mit viel Mühe und gegen erheblichen Widerstand der kommunistischen Staaten gelang es den NATO-Staaten, das Thema der „begleitenden Maßnahmen" in das Schlusskommuniqué der Vorgespräche aufzunehmen.[114] Freilich sah die Bundesregierung keinen zeitlichen Zusammenhang mehr zwischen beiden Komplexen. Im Gegenteil führte das Auswärtige Amt an, „daß der zeitlich vorauslaufenden KSZE auf dem Gebiet der Vertrauensbildenden Maßnahmen auch eine gewisse Testfunktion für MBFR-constraints zukommt".[115] Egon Bahrs Urteil, wonach die KSZE das „Feuilleton", MBFR dagegen „die wichtigere und seriösere Sache" sei[116], teilten die Diplomaten nicht.[117] Es blieb dabei, dass die Verhandlungen über Truppenreduzierungen am 30. Oktober 1973 in Wien beginnen sollten.[118]

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bereits in den Vorgesprächen die unterschiedlichen Grundkonzeptionen der Teilnehmer deutlich wurden. Auch inhaltlich wurden auf der MV wichtige, die Hauptkonferenz präjudizierende Entscheidungen gefällt. Korb I und Korb III enthielten die umstrittenen Themen, während Korb II und Korb IV jeweils als Verhandlungsmasse dienen und gegen Zugeständnisse in den anderen beiden Körben eingetauscht werden konnten. Das „Blaue Buch", wie die Schlussempfehlungen wegen der Farbe ihres Einbands genannt wurden, markierte deshalb einen wichtigen Einschnitt für die Entwicklung der Détente. Der Weg, so viel war klar, würde beschwerlich werden und der Ausgang der Konferenz war völlig offen. Wichtige Rechtspositionen hatte die Bonner Delegation wahren können, anderes, vor allem die Klärung des Zusammenhangs von Gewaltverzicht und Grenzfrage, musste der Hauptkonferenz vorbehalten bleiben. „Über das erreichbare Ergebnis", so vermerkte das Auswärtige Amt kurz vor deren Beginn, „machen wir uns keine Illusionen. […] Wir können durch die

114 Vgl. Ziffer 3 des Schlusskommuniqués der MBFR-Explorationsgespräche vom 28. 6. 1973, in: Europa-Archiv 1973, D 514.

115 Drahterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth vom 17. 9. 1973 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1973, II, Dok. 283, S. 1386.

116 Aufzeichnung des Botschafters Roth vom 24. 5. 1973, in: AAPD 1973, II, Dok. 158, S. 804. Vgl. ferner den handschriftlichen Vermerk von Staatssekretär Frank vom 28. 5. 1973, in: AAPD 1973, II, S. 901, Anm. 3.

117 Vgl. das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 18. 5. 1973, in: AAPD 1973, II, Dok. 146, S. 726, 728; Gespräch Scheel mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am 19. 5. 1973, in: AAPD 1973, II, Dok. 148, S. 744; Aufzeichnung des Bundeskanzlers Brandt vom 22. 5. 1973, AAPD 1973, II, Dok. 152, S. 766. Vgl. ferner Hillenbrand an State Department, 22. 5. 1973, in: FRUS 1969–1976, Bd. XXXIX, S. 472 f.

118 Die USA und die UdSSR hatten bereits im Mai 1972 Einvernehmen über den Beginn von MBFR-Gesprächen im Oktober 1973 erzielt. Washington drängte auf MBFR, um das Verlangen des Kongresses nach einem Abzug amerikanischer Truppen aus Europa zu unterlaufen. Beim Besuch des KPdSU-Generalsekretärs im Juni 1973 in den USA stellte Nixon Breschnew deshalb sogar in Aussicht, hinsichtlich der dritten Phase der KSZE in Helsinki eine Gipfelkonferenz zu „erwägen", wenn im Gegenzug Moskau dem 30. 10. 1973 als MBFR-Beginn zustimme. Vgl. das Gespräch Nixon – Breschnew am 20. 6. 1973 in Camp David, in: FRUS 1969–1976, Bd. XXXIX, S. 492–495. Vgl. dazu ferner die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Brunner vom 16. 7. 1973, in: AAPD 1973, II, Dok. 222, S. 1148.

KSZE keine Systemänderungen im Osten erzwingen wollen. Schon der Versuch wäre nicht nur untauglich, sondern könnte die Konfrontation neu beleben. Daher erwarten wir von der KSZE *kleine Schritte*. Diese Methode mag unattraktiv sein. Sie ist aber die einzige, die in der gegenwärtigen Entspannungsphase Erfolge überhaupt erwarten läßt. Die *Risiken* der Konferenz gehen nicht einseitig zu Lasten des Westens. Für den Osten beginnt mit der KSZE ein Prozeß, der in seinen Auswirkungen auf die Stabilität des Systems und den inneren Zusammenhalt des ‚sozialistischen Lagers' nur schwer kalkulierbar ist. Umso wichtiger ist es, daß der Westen wachsam bleibt. Adäquate sicherheitspolitische Maßnahmen sind weiterhin unerläßlich. Eine starke atlantische Allianz bleibt der Rückhalt der westlichen Entspannungspolitik."[119]

Am 6. Juni 1973 erhielt Scheel vom Kabinett Grünes Licht für die Teilnahme an der Hauptkonferenz – bei einem geschätzten Anteil der Bundesrepublik an den Konferenzkosten von 3 Mio. DM für die Haushaltsjahre 1973 und 1974. Der Minister versicherte seinen Kollegen, dass die Leitlinien vom Mai des Vorjahres „weitgehend international durchgesetzt" worden seien. Insbesondere seien die deutschland- und berlinpolitischen Voraussetzungen für die Konferenzteilnahme erfüllt und die für Bonn wichtigen Themen akzeptiert worden; auch die Parallelität von KSZE und MBFR werde gewährleistet.[120]

2.2. Die Konferenzphase in Helsinki und Genf (1973–1975)

Entsprechend dem Konferenzschema des „Blauen Buchs" begann die KSZE in Helsinki mit einem Treffen der Außenminister vom 3. bis 7. Juli 1973. Sie bestätigten die Schlussempfehlungen der MV, einschließlich der Mandate für die vier Kommissionen und elf Unterkommissionen. Ansonsten benutzten die Außenminister die Gelegenheit, um mit „interpretativen Erklärungen"[121] zur Verfahrensordnung die Grundlinien ihrer jeweiligen KSZE-Politik erneut darzulegen. Der sowjetische Außenminister Andrej Gromyko, DDR-Außenminister Otto Winzer und sein polnischer Amtskollege Stefan Olszowski rückten Sicherheitsfragen und die Unveränderbarkeit der Grenzen in den Vordergrund. Außenminister Scheel legte die deutschlandpolitischen Prämissen einer Teilnahme Bonns dar. Er erneuerte die Selbstverpflichtung der Bundesrepublik zum Gewaltverzicht, bestand jedoch auf dem Recht zur friedlichen Grenzänderung. In inhaltlicher Hinsicht stellte er lediglich allgemein die Bedeutung von industrieller Kooperation und humanitären Kontakten für die europäische Sicherheit heraus, kündigte aber schon jetzt an, dass seine Delegation die Einberufung eines Wissenschaftlichen Forums

[119] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111536, Aufzeichnung des Referats 212 vom 11. 9. 1973 (Hervorhebungen im Original).

[120] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111501, Schreiben des Bundesministers Scheel vom 1. 6. 1973 an den Chef des Bundeskanzleramts und Sprechzettel für Scheel vom selben Tag; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111546, Auszug aus dem Kurzprotokoll der Kabinettssitzung vom 6. 6. 1973.

[121] Von Groll, Die Außenminister in Helsinki, S. 257.

im KSZE-Rahmen vorschlagen werde.[122] Sehr zur Freude Bonns unterstützten auch einige Verbündete in ihren Stellungnahmen die deutsche Rechtsauffassung, dass sich die Unverletzlichkeit der Grenzen aus dem Gewaltverzicht ableite. Dies werde von der UdSSR, so hoffte man im Auswärtigen Amt, „als Signal dafür empfunden werden, daß sie mit einer Überschreitung des Moskauer Vertragswerks in dieser Frage nicht rechnen kann".[123]

Nach der erfolgreichen Einigung über das „Blaue Buch" musste sich nun aber erweisen, ob es den Teilnehmerstaaten gelang, den vereinbarten Verfahrensrahmen inhaltlich mit Leben zu füllen. Die zweite Konferenzphase begann am 18. September 1973 in Genf und widmete sich in vier Kommissionen und 11 Unterkommissionen der zähen Arbeit an den Texten. Sie brachte rasch die unterschiedlichen Interessen der Teilnehmerstaaten ans Licht. Der Sowjetunion war an einer kurzen Konferenz mit möglichst allgemeinen Formulierungen zur Substanz der ersten drei Körbe gelegen. Priorität sollten die Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen haben, die ihrem Verständnis von „friedlicher Koexistenz" entsprechend das Verhalten von Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung regeln sollten, sowie Maßnahmen zur militärischen Sicherheit. Eine Einigung sollte nach Möglichkeit von den Staats- und Regierungschefs persönlich unterzeichnet werden. Ferner strebte die UdSSR die Schaffung eines ständigen Folgeorgans an. In allen anderen Bereichen nahm sie hingegen eine zurückhaltende Position ein. Dies galt sowohl für den militärischen Bereich, wo sie der militärischen Vertrauensbildung außerhalb konkreter Abrüstungsvereinbarungen reserviert gegenüberstand.[124] Im wirtschaftlich-technischen Bereich war es das Hauptziel Moskaus, den Ost-West-Handel auf die Grundlage von Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung zu stellen. In den Unterkommissionen über menschliche Kontakte und Informationsaustausch waren die WVO-Länder bemüht, mögliche Vereinbarungen unter den Vorbehalt der Nichteinmischung und der Achtung nationaler Gesetze zu stellen; auch der Informationsfluss sollte qualifiziert und „Propaganda" (einschließlich der Sendungen von „Radio Free Europe" und „Radio Liberty") ausgeschlossen werden.

Demgegenüber wollten sich die westlichen Staaten in den Verhandlungen nicht drängen lassen und sprachen sich dafür aus, für die Konferenz keine „künstlichen Zeitbegrenzungen" festzulegen.[125] Der Beginn der abschließenden dritten Phase, einschließlich der Frage einer Gipfelkonferenz, sollte offen und damit als Köder

[122] Rede des Bundesministers Scheel am 4. 7. 1973 in Helsinki, in: Europa-Archiv 1973, D 443–449.

[123] Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms vom 10. 7. 1973, in: AAPD 1973, II, Dok. 221, S. 1140. Entsprechende Stellungnahmen gaben etwa der amerikanische Außenminister William P. Rogers und – zugleich in der Eigenschaft als amtierender EG-Ratspräsident – sein dänischer Kollege Knud B. Andersen ab. Vgl. dazu auch Europa-Archiv 1973, D 463.

[124] Vgl. Zielinski, Vertrauen und Vertrauensbildende Maßnahmen, S. 67; Boysen, Vertrauensbildende Maßnahmen in der sowjetischen Außenpolitik, S. 16f.

[125] Vgl. die Ergebnisse der NATO-Ministerratstagung vom 14./15. 6. 1973 in Kopenhagen, in: AAPD 1973, II, Dok. 195, S. 1004f.

für östliche Zugeständnisse erhalten bleiben. Im Unterschied zum Wunsch der WVO-Länder nach allgemeinen Floskeln wünschten sie möglichst konkrete Absprachen. Im Korb II (Wirtschaft) strebten sie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen westlicher Unternehmensvertreter an. Im Mittelpunkt von Korb III standen die Forderungen nach freiem Informationsaustausch, nach Reiseerleichterungen sowie nach Erleichterungen bei der Familienzusammenführung und bei Eheschließungen. Wie zu erwarten, entwickelte sich die Frage der friedlichen Grenzänderung im sogenannten „Dekalog", wie die Prinzipienerklärung von den Diplomaten auch getauft wurde, als zentraler Stolperstein der Verhandlungen. Hier widersetzte sich der Kreml einer positiven schriftlichen Klärung. Demgegenüber beharrte die Bundesrepublik, unterstützt von den übrigen EG- und NATO-Partnern, von Anfang an darauf, dass sich die Veränderbarkeit der Grenzen in Europa aus dem Gewaltverzichtsprinzip ergebe und dies auf irgendeine Weise auch zum Ausdruck kommen müsse.[126]

Von Beginn an wurde die Konferenz von der Verfolgung von Bürgerrechtlern in der Sowjetunion überschattet. Seit 1967 hatte KGB-Chef Jurij Andropow die Überwachung und Verfolgung von Regimekritikern neu organisiert. Im Sommer 1973 starteten die sowjetischen Sicherheitsorgane dann eine neue Welle der Verfolgung, um schon zu diesem Zeitpunkt ein Signal auszusenden, dass durch die KSZE möglicherweise geschaffene Freiheitsräume nicht geduldet würden. Oppositionelle wurden verhaftet, in die Psychiatrie eingeliefert oder ausgebürgert. Gleichzeitig ging die sowjetische Staatsmacht in einer Pressekampagne gegen deren prominenteste Stimmen vor, den Schriftsteller Alexander Solschenizyn und den Atomphysiker Andrej Sacharow. Vor diesem Hintergrund warnte Sacharow, dessen Menschenrechtskomitee sich schon lange vor der Helsinki-Schlussakte für die Einhaltung der Bürgerrechte eingesetzt hatte, in einer Pressekonferenz am 21. August 1973 den Westen davor, die sowjetischen Spielregeln der Entspannung zu akzeptieren.[127] Unterdessen konfiszierte der KGB im September 1973 Solschenizyns Manuskript des „Archipel Gulag", ohne indes verhindern zu können, dass im Folgejahr in Paris mit der Veröffentlichung einer aus der Sowjetunion herausgeschmuggelten Abschrift begonnen wurde. Das Durchgreifen gegen Andersdenkende wog die Kreml-Mächtigen in einem falschen Sicherheitsgefühl, die Wirkungen der humanitären Kapitel der Schlussakte in den Griff zu bekommen.[128]

Die Ereignisse in der Sowjetunion und die heftige Reaktion in der westlichen Öffentlichkeit zwangen auch das Auswärtige Amt, erstmals enger über das Ver-

[126] Drahtberichte des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll, z. Z. Genf, vom 30. 10. 1973 und von Ministerialdirigent Brunner, z. Z. Genf, vom 14. 12. 1973 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1973, III, Dok. 347 bzw. Dok. 418; Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 13. 11. 1973, in: AAPD 1973, III, Dok. 375, S. 1828; undatiertes Schreiben des Generalsekretärs der KPdSU, Breschnew, an Bundeskanzler Brandt, in: AAPD 1974, I, S. 153, Anm. 2.

[127] „Sacharow: Entspannung unter Moskauer Bedingungen gefährlich", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 8. 1973, S. 1. Vgl. ferner Sacharow, Mein Leben, S. 428–436.

[128] Savranskaya, Unintended Consequences, S. 182 f.

hältnis von KSZE und Dissidentenfrage nachzudenken. In einem Erlass vom 21. September 1973 verteidigte Ministerialdirektor van Well die Haltung der Bundesrepublik. Zwar sei es verständlich, dass die Öffentlichkeit die Verfolgung von Bürgerrechtlern mit der KSZE in Verbindung bringe. Dem sei im KSZE-Prozess auch Rechnung zu tragen. Van Well sah indes keinen Anlass, die westliche Strategie zu ändern. Diese ziele darauf ab, „schrittweise freiere Bewegung und Kontakte sowie die Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Menschen in den verschiedenen Teilnehmerstaaten zu erreichen und ihnen durch kulturelle Zusammenarbeit die Möglichkeit besseren gegenseitigen Kennenlernens zu geben. Ein Berührungspunkt zwischen diesen Konferenzzielen und den Ereignissen in der SU ist nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar gegeben, nämlich insofern, als vermehrte Zusammenarbeit, Kontakte und Informationen auf lange Sicht dazu beitragen können, bestehende Beschränkungen für die Menschen in der SU zu lockern. Dass derartige Beschränkungen bestehen, ist dem Westen bei der Ausarbeitung seiner Konzeption bekannt gewesen. Das Festhalten an dem bisherigen Konzept des Westens scheint uns der einzig realistische Weg, um zwar nicht für den Augenblick, aber auf längere Sicht Entkrampfung und damit Erleichterungen zu bewirken."[129]

2.2.1. Korb I: Prinzipienerklärung und militärische Aspekte der Sicherheit

Erwartungsgemäß kam für die Bundesrepublik in dieser Phase der KSZE den Grundsätzen zwischenstaatlicher Beziehungen, die den ersten Teil von Korb I bilden sollten, die größte Bedeutung zu. Hauptziel war es, die Prinzipien im Verhältnis zu den Ostverträgen widerspruchsfrei zu gestalten und die Offenhaltung der deutschen Frage zu garantieren. Darüber hinaus setzte sie sich dafür ein, die vom Osten gewünschten Prinzipien (Gewaltverzicht, Grenzfrage und Nichteinmischung) durch die Aufnahme weiterer Grundsätze auszubalancieren. In diesem Sinne fanden wichtige Elemente wie das Prinzip der souveränen Gleichheit, das auch für die N+N-Gruppe und die kleineren kommunistischen Staaten von großer Bedeutung war, sowie das Selbstbestimmungsrecht der Völker Bonns Unterstützung, was zum einen auf die deutsche und europäische Einigung und zum anderen auf die Aushöhlung der Breschnew-Doktrin zielte.[130] In die gleiche Richtung gingen auch das Recht auf territoriale Unversehrtheit und auf die freie Wahl der Bündniszugehörigkeit sowie die Menschenrechte.

Besonders umstritten war aber natürlich die Grenzfrage. Nachdem die Sowjetunion am 4. Juli 1973 den Entwurf für eine „Allgemeine Erklärung über die Grundlagen der Sicherheit in Europa und die für die Beziehungen zwischen Staa-

[129] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111540, Runderlass Nr. 104 des Ministerialdirektors van Well vom 19. 9. 1973.

[130] Zur Überwindung der Breschnew-Doktrin als Konferenzziel des Westens vgl. von Staden, Der Helsinki-Prozeß, S. 39 f.

ten in Europa geltenden Prinzipien" vorgelegt hatte[131], brachte die Bundesrepublik am 24. September in Genf hierzu ein „erläuterndes Dokument" mit Formulierungen zum Gewaltverzicht, zur Unverletzlichkeit der Grenzen und zur territorialen Integrität ein. Darin verknüpfte sie das Grenzprinzip mit der VN-Resolution vom 24. Oktober 1970 über freundschaftliche Beziehungen. Weiter hieß es, dass die gegenwärtigen Grenzen „unbeschadet des juristischen Status" unverletzlich seien und „nur im Einklang mit dem Völkerrecht, mit friedlichen Mitteln und auf dem Wege der Vereinbarung unter Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechts der Völker geändert werden können".[132] Moskau, unterstützt von Polen, der ČSSR und der DDR, weigerte sich allerdings kategorisch, über eine positive Formulierung zum Prinzip der friedlichen Grenzänderung auch nur zu diskutieren.[133]

Als die Redaktion der Texte in der zuständigen Unterkommission im März 1974 begann, stellte sich rasch die Unvereinbarkeit der Positionen heraus, da Moskau nicht bereit war, das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen mit dem Recht auf friedliche Grenzänderungen direkt zu verknüpfen.[134] Angesichts einer drohenden Isolierung auch im eigenen Lager stimmte die Bonner Delegation schließlich als „Zwischenlösung" der Trennung beider Elemente zu. Am späten Abend des 5. April registrierte die Unterkommission auf zwei separaten Blättern einen Text zur Unverletzlichkeit der Grenzen sowie einen separaten Entwurf für eine Formulierung zum Recht auf friedliche Grenzänderung. Von Letzterem blieb jedoch offen, an welcher Stelle des Gesamttextes er eingefügt werden würde. Die Bundesrepublik äußerte deshalb den Vorbehalt, dass sie ihre Zustimmung von einer vorherigen Klärung dieser Frage abhängig mache und auch erst dann der präzise Wortlaut festgelegt werden könne.[135]

Neben der Prinzipienerklärung sollte der erste Korb eine weitere Erklärung über die militärischen Aspekte der Sicherheit enthalten. Das Mandat der Vorkonferenz sah vor, dass sich die Konferenz mit einer Reihe von Vertrauensbildenden Maßnahmen befasste, darunter die Vorankündigung von Manövern und größeren Truppenbewegungen sowie der Austausch von Manöverbeobachtern. Ihre Position legte die Bundesrepublik in einer Vorlage für die Arbeitsgruppe KSZE des Politischen Komitees der EPZ vom 4. Januar 1974 dar. Darin führte sie

[131] Für den Wortlaut des sowjetischen Entwurfs CSCE/I/3 vom 4. 7. 1973 vgl. Europa-Archiv 1973, D 481–483. Vgl. dazu den Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms vom 10. 7. 1973, in: AAPD 1973, II, Dok. 221, S. 1140.

[132] Für das Dokument CSCE/II/A/3 vom 24. 9. 1973 vgl. PA-AA, VS-Bd. 9073 (212); Aktenkopien 1973, Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 13. 11. 1973, Anlage 2. Vgl. dazu ferner AAPD 1973, III, Dok. 375, S. 1828.

[133] Vgl. das Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 1. 11. 1973 in Moskau, in: AAPD 1973, III, Dok. 351, S. 1715.

[134] Vgl. dazu und zum folgenden Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 224 f.

[135] Zum Vorschlag für das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen vgl. AAPD 1974, I, S. 424, Anm. 7. Für den Vorbehalt der Bundesrepublik bei der Registrierung des Grenzprinzips vgl. AAPD 1974, I, S. 604, Anm. 4. Vgl. auch PA-AA, B 6 (Referat 240), Bd. 102872, Runderlass des Vortragenden Legationsrats Dohms vom 8. 4. 1974; Ferraris, Report on a Negotation, S. 121 f.

aus, dass mit diesem Tagesordnungspunkt das sowjetische Kalkül, mehr Sicherheit durch die Festschreibung des Status quo in Europa zu erzielen, „relativiert" werde, da er dazu dienen könne, den östlichen Militärapparat durch den Austausch von Informationen und Personal transparenter zu machen. Deshalb müsse erstens der Grundgedanke der „wechselseitigen Ergänzung politischer und militärischer Aspekte der Sicherheit an geeigneter Stelle eines Schlussdokuments" zum Ausdruck kommen. Zweitens müsse er durch ausreichende Maßnahmen konkretisiert werden, um die Verbindung zu den Wiener MBFR-Verhandlungen zu unterstreichen.[136]

Auf der Basis dieses Papiers sowie anderer Beiträge der Verbündeten brachte die bundesdeutsche Delegation am 23. Januar 1974 einen westlichen VBM-Vorschlag ein.[137] Dabei stand für die Bundesrepublik die Forderung ganz oben, auch die vier westlichen Militärbezirke der UdSSR in die Anwendung der Maßnahmen einzubeziehen. Aus deutschland- und europapolitischen Gründen schien es Bonn unverzichtbar, eine Regelung für „ganz Europa" zu finden, die keine, auf westlicher Seite hauptsächlich die Bundesrepublik betreffende regionale Sicherheitszone schaffen würde. Manöver sollten ab Divisionsstärke mindestens 60 Tage vorher allen KSZE-Staaten angezeigt werden.[138]

Doch es erwies sich angesichts der notorischen Geheimniskrämerei der östlichen Militärs als schwierig, sich auf genaue Parameter zu einigen. Zwar gelang es relativ schnell, eine grundsätzliche Einigung über den Austausch von Manöverbeobachtern zu erzielen. Doch in allen anderen Fragen widersetzte sich die UdSSR den westlichen Forderungen beharrlich, obwohl beide Seiten anerkannten, dass die Anwendung der Maßnahmen freiwillig war. Hauptstreitpunkt war der geografische Geltungsbereich der Maßnahmen. Der Westen, so echauffierte sich Gromyko gegenüber Egon Bahr, wolle „die Kontrolle über das gesamte europäische Territorium der Sowjetunion bis hin zum Ural". Die Sowjetunion habe aber nur ihre Zustimmung gegeben, „daß in einem minimalen Maßstab Unterrichtungen über Manöver in minimalen Gebieten erfolgen könnten".[139] Darüber hinaus war Moskau nur bereit, Manöver ab einem Armeekorps mit einer Vorlaufzeit von gerade einmal fünf Tagen anzumelden, und auch das nur gegenüber den an das Manövergebiet angrenzenden Staaten.[140]

Die Arbeit in der für die militärischen Fragen zuständigen Unterkommission 2 war im Frühjahr 1974 festgefahren. Lag dies auch zum größten Teil an der starren östlichen Haltung, so war auch das Desinteresse Washingtons an einer entspre-

[136] Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth vom 4. 1. 1974, in: AAPD 1974, I, Dok. 2.

[137] Ferraris, Report on a Negotiation, S. 188–190; Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 472 f.

[138] Drahterlass des Gesandten Freiherr von Groll vom 28. 3. 1974 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1974, I, Dok. 108, S. 459.

[139] Gespräch des Bundesministers Bahr mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 8. 3. 1974 in Moskau, in: AAPD 1974, I, Dok. 80, S. 333.

[140] Drahterlass des Gesandten Freiherr von Groll vom 28. 3. 1974 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1974, I, Dok. 108, S. 460.

chenden Erklärung in Korb I wenig hilfreich. Die USA befürchteten eine Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit im Mittelmeer und im Nahen Osten. Intern machte die amerikanische Administration auch keinen Hehl daraus, dass sie eine Einigung über begleitende Maßnahmen bei den MBFR-Verhandlungen für wichtiger hielt. Demgegenüber seien die VBM im KSZE-Rahmen „zwar wünschenswert, aber nicht unabdingbar".[141] Dies führte dazu, dass die Bundesrepublik und die übrigen EPZ-Staaten in Genf vor allem bemüht waren, das Thema – nicht zuletzt mit Blick auf ein späteres Tauschgeschäft mit dem Osten – einstweilen auf der Agenda zu halten, während die USA „sich in Schweigen hüllte und aus ihrem Desinteresse an C[onfidence]B[uilding]M[easure]s überhaupt keinen Hehl machte".[142]

2.2.2. Korb II: Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Der Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit fiel nach Auffassung der westeuropäischen Länder in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaften. Es war daher naheliegend, dass die meisten Vorschläge für Korb II von den Neun kamen und relativ unkontrovers als Texte vom KSZE-Sekretariat registriert werden konnten. Vorrang im wirtschaftlichen Bereich hatte für die Bundesrepublik die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Ost-West-Handel mit dem politischen Ziel des „Spannungsabbaus durch stärkere wirtschaftliche Verflechtung".[143] Von der KSZE erwartete sie daher weniger die Vereinbarung konkreter Wirtschaftsprojekte, die auf multilateraler Ebene auch nur wenig sinnvoll waren. Wichtiger erschienen Maßnahmen, die geeignet waren, die Märkte im Osten zu öffnen, praktische Inkompatibilitäten zwischen freier Marktwirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaften abzubauen und den zum Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) gehörenden Staaten größere Unabhängigkeit von Moskau zu verschaffen. Dieser Zielsetzung entsprach es, dass die Bundesregierung in Genf eigene Papiere zur Verbesserung der Geschäftskontakte und zur industriellen Kooperation einbrachte; als Miteinbringer unterstützte sie Resolutionen und Textentwürfe zur wissenschaftlich-technischen Kooperation und zum Umweltschutz.[144]

Es gelang den Unterkommissionen im Laufe des Jahres 1974, die Texte über Umweltschutz, die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit und den Ost-West-Handel fertigzustellen, so dass die Delegation im Januar 1975 melden konnte: „Unsere Konferenzziele wurden im wesentlichen erreicht: allgemeiner Rahmen

[141] Drahtbericht des Botschafters von Staden, Washington, vom 13. 5. 1974 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1974, I, S. 635, Anm. 2.

[142] PA-AA, VS-Bd. 9442 (221); B 150, Aktenkopien 1974, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth vom 22. 1. 1974.

[143] Aufzeichnung der Ministerialdirigenten Diesel und Poensgen vom 4. 9. 1973, in: AAPD 1973, II, Dok. 271, S. 1342.

[144] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111538, Dokumente CSCE/II/D/11 vom 12. 2. 1974 über die Verbesserung der Geschäftskontakte, CSCE/II/E/3 vom 2. 10. 1973 zur industriellen Kooperation, CSCE/II/F/9 über die wissenschaftlich-technische Kooperation und CSCE/II/G/6 über den Umweltschutz.

für Gestaltung künftiger Wirtschaftspolitik zwischen Teilnehmerstaaten, Erweiterung ost-westlicher Geschäftskontakte sowie von Kommunikation und Kooperation im Bereich der Wirtschaft, keine Beeinträchtigung der westeuropäischen Integration." Freilich, so das vorläufige Fazit, habe die Kommissionsarbeit auch gezeigt, dass die „Zeit für autonome, nicht staatlich gelenkte Kooperation zwischen Unternehmen und Personen in einigen WP-Staaten noch nicht reif (langsamste Schiffe: Sowjetunion, DDR)" war.[145] Ungeklärt war zu diesem Zeitpunkt auch noch die östliche Forderung nach Gewährung der Meistbegünstigung, welche die EG-Staaten als Verhandlungsgegenstand direkter Wirtschaftsgespräche mit dem RGW betrachteten.

2.2.3. Korb III: Humanitäre Maßnahmen

Wie schon in Korb II lag die westliche Initiative auch im humanitären Bereich eindeutig auf Seiten der Europäer. In der Regel wurden die Vorschläge deshalb von den Neun entworfen, im Rahmen der NATO weiter beraten und anschließend in Genf eingebracht. Die Bundesrepublik versprach sich bei Korb III die Vereinbarung konkreter Maßnahmen, deren Umsetzung von den kommunistischen Staaten eingefordert werden konnte und welche geeignet waren, die bilateralen Gespräche der Bundesregierung mit den Ostblockstaaten zu unterstützen. In den vier Unterkommissionen sollten deshalb folgende Schwerpunkte gesetzt werden:
„a) deutliche Verbesserung des Zugangs aller Bürger zu allen Arten von allgemeiner Information und von kulturellen Leistungen;
b) befriedigende Regelungen für Familienzusammenführung und Reiseerleichterungen im Rahmen fortschreitender Erleichterung der Freizügigkeit;
c) Stärkung des nichtstaatlichen Elements in der organisierten Zusammenarbeit (Information, Kultur, Bildung, Wissenschaft)".[146]

Diesen Vorgaben entsprechend, engagierte sich die Bundesrepublik in EPZ und NATO besonders beim Thema „menschliche Kontakte", zu dem sie sechs von sieben Textentwürfen beisteuerte. Im Bereich der Kultur war die Bundesrepublik zuständig für den Jugendaustausch und den Sprachunterricht.[147] Ferner trat sie selbst als Einbringer von Texten für die Erleichterung der Familienzusammenführung und für verbesserte Arbeitsbedingungen für Journalisten auf. In der Unterkommission „Bildung" legte die Delegation in Genf schließlich – wie von Scheel angekündigt – eine Resolution zur Einberufung eines Wissenschaftlichen Forums vor.[148]

[145] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111538, Drahtbericht Nr. 92 des Gesandten Freiherr von Groll, z. Z. Genf, vom 27. 1. 1975 an das Auswärtige Amt.
[146] Drahtbericht des Gesandten Freiherr von Groll, z. Z. Genf, vom 3. 5. 1974 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1974, I, Dok. 142, S. 610.
[147] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111540, Aufzeichnung des Mitglieds der KSZE-Delegation, Witte, vom 27. 8. 1973.
[148] Zur Vorgeschichte und weiteren Entwicklung des „Wissenschaftlichen Forums" vgl. Kapitel V.4.1.

Der Osten wiederum setzte auf eine Verbesserung des staatlich überwachten Kulturaustauschs, nicht zuletzt, wie man im Auswärtigen Amt argwöhnte, um dem „Wunsch nach verstärkter Selbstdarstellung im Westen" zu entsprechen, etwa in Schulbüchern.[149] Um eine ideologische Infiltration durch westliche Ideen zu verhindern, versuchte der Kreml, durch die Vorschaltung einer Präambel zu Korb III sicherzustellen, dass die zu vereinbarenden Maßnahmen den „inneren Gesetzen und Gewohnheiten" nachgeordnet waren und eine, wie Moskau es sah, Einmischung in innere Angelegenheiten damit ausgeschlossen war.[150] Dies wiederum war für Bonn nicht akzeptabel. Es könne nicht hingenommen werden, so die einhellig Meinung, dass „mit der linken Hand (Präambel) weggenommen würde, was mit der rechten Hand (operative Texte) gegeben wird".[151]

Vor diesem Hintergrund verliefen die Kommissionsarbeiten zunächst äußerst zäh. Im Sommer 1974 gelang es den Neutralen aber, den Streit über eine Präambel zu Korb III mit Hilfe eines Paketvorschlags zu beenden, der die Absicht Moskaus, die humanitären Vereinbarungen in ihrer Wirkung einzuhegen, wirksam unterlief.[152] Im weiteren Konferenzverlauf konnten dann Fortschritte in den Bereichen Information und Bildung erzielt werden (ein auch für die Bundesrepublik zentraler österreichischer Text über die Erleichterung von Verwandtenbesuchen war bereits am 20. März registriert worden).[153] Ende 1974 stand jedoch noch eine Einigung zur Familienzusammenführung, zu den Eheschließungen und Reiseerleichterungen aus. Dies lag freilich nicht nur am Widerstand der Ostblockstaaten. Die Bundesregierung musste auch im eigenen Lager Kompromisse eingehen. So befürwortete eine Mehrheit der Verbündeten beim Thema Familienzusammenführung, in der entsprechenden Passage von „réunion des familles" zu sprechen. Bonns Botschaft in Moskau warnte aber aufgrund ihrer Erfahrung mit der konsularrechtlichen Praxis sowjetischer Stellen davor, dass diese Formulierung zu einer engen Auslegung des Verwandtenverhältnisses bei der Prüfung der Ausreiseanträge führen und damit hinter die bestehenden bilateralen Abmachungen zurückfallen könnte.[154] Der Gegenvorschlag, stattdessen schwammiger von „régroupement des familles" zu sprechen, was den Verwandtschaftsgrad zu einem eher nachgeordneten Bestimmungsfaktor machte, fand jedoch bei den Partnern keine Unterstützung. Namentlich Frankreich wandte sich gegen diesen Wunsch

[149] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111540, Schriftbericht des Botschafters Herbst, Genf (Internationale Organisationen), vom 19. 10. 1973 an das Auswärtige Amt.

[150] Drahtbericht des Ministerialdirigenten Brunner, z. Z. Genf, vom 30. 4. 1974 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1974, I, S. 597 f., Anm. 3.

[151] Drahtbericht des Gesandten Freiherr von Groll, z. Z. Genf, vom 3. 5. 1974 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1974, I, Dok. 142, S. 610. Vgl. dazu ferner PA-AA, VS-Bd. 10128 (212); B 150, Aktenkopien 1974, Drahtbericht des Gesandten Kühn, z. Z. Genf, vom 27. 4. 1974 an das Auswärtige Amt.

[152] Vgl. ausführlich Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 159–186.

[153] Vgl. ebd., S. 158.

[154] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111542, Drahtbericht Nr. 367 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 31. 1. 1975 an das Auswärtige Amt; PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 112795, Drahtberichte Nr. 633 und Nr. 805 von Sahm vom 24. 2. bzw. 6. 3. 1975 an das Auswärtige Amt.

und warf der Bundesrepublik vor, sie wolle „ganze Völkerstämme bewegen". Bonn sah sich deshalb zum Einlenken gezwungen und tröstete sich damit, sich im Zweifelsfall gegenüber dem Osten auf die bilateralen Verträge und Abmachungen berufen zu können.[155]

Trotz dieser partiellen Rückschläge bewertete Günther van Well den Verhandlungsstand im Oktober 1974 optimistisch. Konzessionen, so der Politische Direktor, habe bisher nur das östliche Lager machen müssen, das überhaupt erstmals „humanitäre Fragen und Reiseerleichterungen als legitime Gegenstände internationaler Verhandlungen auf Regierungsebene anerkannt hat". Werde ohne Zeitdruck weiter verhandelt, seien „annehmbare Schlussergebnisse erreichbar".[156]

2.2.4. Korb IV: Konferenzfolgen

Erwartungsgemäß trat die Sowjetunion in Genf anfangs nachdrücklich dafür ein, ein ständiges Nachfolgeorgan zu schaffen. Bonn sah darin den Versuch des Kreml, eine möglichst schnelle Einigung über den Prinzipienkatalog und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu erzielen, unangenehme Themen wie die militärische Vertrauensbildung und das humanitäre Kapitel dagegen auf spätere Zusammenkünfte zu verschieben. Die Diplomaten hegten auch den Verdacht, Moskau wolle mit einer ständigen KSZE-Institution die Grundlage für ein europäisches Sicherheitssystem legen.[157] Ein ständiges „politisches Organ", das die NATO hätte schwächen und der UdSSR ein *droit de regard* in europäischen Sicherheitsfragen ermöglicht hätte, musste deshalb unter allen Umständen vermieden werden. Wie die EPZ-Staaten in ihren Richtlinien vom November 1973 vereinbart hatten, war der Westen aber bereit, die Option eines „technischen Folgeorgans" zu prüfen.[158]

Diese Entwicklung gefiel nicht jedem in der Bundesregierung. Egon Bahr erinnerte das Auswärtige Amt im Februar 1974 daran, dass die Leitlinien vom Mai 1972 ein Folgeorgan mit Sitz in Berlin keineswegs ausschlossen; überdies biete es die Möglichkeit, „die USA auch politisch in Europa zu verankern". Bahr mochte ohnehin vor dem Hintergrund seiner Planspiele der sechziger Jahre Vorteile in einer Institutionalisierung der KSZE sehen.[159] Außenminister Scheel wies Bahr

[155] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111542, Drahterlass Nr. 184 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 26. 2. 1975 an die Botschaft in Moskau.

[156] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111541, Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 10. 10. 1974.

[157] So auch Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 484.

[158] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111540, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 30. 7. 1973 für das Kabinett; PA-AA, B 9 (Referat 02), Bd. 178364, Bericht des KSZE-Unterausschusses und der Ad-hoc-Gruppe der EPZ, „Konferenzziele und Strategie der Neun auf der KSZE" (RM (72) 20 CP) vom 13. 11. 1973. Der Bericht wurde vom Politischen Komitee und den Außenministern der EPZ im November 1973 gebilligt. Vgl. den Runderlass des Ministerialdirektors van Well vom 15. 11. 1973 und die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats von der Gablentz vom 21. 11. 1973, in: AAPD 1973, III, Dok. 377 bzw. Dok. 383.

[159] Schreiben des Bundesministers Bahr vom 26. 2. 1974 an Bundesminister Scheel, in: AAPD 1974, I, S. 368, Anm. 2. Ähnlich äußerte sich Bahr am 3. 4. 1974 im Bundessicherheitsrat; vgl. AAPD 1974, I, S. 458, Anm. 2.

freilich auf die ablehnende Haltung der Verbündeten hin, auch und besonders der USA.[160]

Der Interessenkonflikt zwischen West und Ost konnte auch durch die Gruppe der Neutralen zunächst nicht aufgelöst werden. Zwar kam es im Laufe des Jahres 1974 zu mehreren Vermittlungsversuchen. Sie blieben jedoch allesamt erfolglos. Zur Grundlage der weiteren Debatte wurde schließlich ein am 26. April 1974 von Dänemark in der Arbeitsgruppe „Konferenzfolgen" vorgelegter Text. Er sah zunächst eine zweijährige Interimsphase vor, in der die Signatarstaaten Zeit erhalten sollten, die Beschlüsse zu verwirklichen. 1977 sollten dann leitende Beamte der Außenministerien zusammenkommen, um den Stand der Durchführung zu prüfen und auf dieser Basis Vorschläge für eine Fortsetzung der KSZE zu unterbreiten.[161] Eine Einigung war auch in dieser Streitfrage erst im Rahmen der Schlussverhandlungen zu erwarten.[162]

2.2.5. Die Einigung in Genf und die Gipfelkonferenz in Helsinki

Zur geschilderten Blockade der Verhandlungen im Frühjahr 1974 mochte auch die innenpolitische Entwicklung in Westeuropa und den USA beigetragen haben. In Großbritannien wurde am 4. März 1974 Harold Wilson Nachfolger von Edward Heath, und am 5. April 1974 starb der französische Staatspräsident Pompidou, dem Valérie Giscard d'Estaing nachfolgte. In den USA spitzten sich die Ereignisse um die Watergate-Affäre zu und führten schließlich am 9. August 1974 zum Rücktritt von Präsident Nixon und der Amtsübernahme durch Gerald Ford. Eine baldige Einberufung der von Moskau sehnlichst gewünschten Schlusskonferenz noch in diesem Jahr war daher unwahrscheinlich.[163]

Im April 1974 deckte der Bundesnachrichtendienst die Spionagetätigkeit des Kanzleramtsmitarbeiters Günter Guillaume für die DDR auf. Dem Rücktritt Willy Brandts am 6. Mai folgte zehn Tage später die Wahl Helmut Schmidts zum Bundeskanzler, Hans-Dietrich Genscher folgte Walter Scheel im Amt des Außenministers. Der Wechsel erfolgte zu einem Zeitpunkt, als der innenpolitische Druck in der KSZE-Frage einen Höhepunkt erreichte. Die Genfer Verhandlungen waren zu den Kernfragen vorgestoßen, und die Oppositionsparteien befürchteten, dass die Bonner Delegation in der Grenzfrage leichtfertig wichtiges Terrain preisgege-

[160] Schreiben des Bundesministers Scheel vom 15. 3. 1974 an Bundesminister Bahr, in: AAPD 1974, I, Dok. 90. Zur ablehnenden Haltung der amerikanischen Regierung vgl. FRUS 1969–1976, Bd. XXXIX, S. 338, 500.

[161] Diese Vorschläge konnten umfassen „I) zusätzliche Zusammenkünfte von Experten; II) weitere Zusammenkünfte leitender Beamter; III) eine neue Konferenz". Für den dänischen Vorschlag CSCE/CC/WG/IV/2 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111659. Vgl. ferner den Drahtbericht Nr. 630 des Ministerialdirigenten Brunner, z. Z. Genf (KSZE-Delegation), vom 1. 5. 1974, in: AAPD 1974, II, S. 1494, Anm. 3.

[162] Zu den Verhandlungen über ein Folgeorgan vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 342–352. Zur N+N-Haltung vgl. Fischer, Bridging the Gap between East and West, S. 153–155.

[163] Vgl. PA-AA, VS-Bd. 10139 (213); B 150, Aktenkopien 1974, Drahtbericht Nr. 1702 des Botschafters Sahm vom 11. 5. 1974 an Staatssekretär Frank.

ben hatte. Bundeskanzler und Außenminister ließen deshalb keinen Zweifel daran, dass sie in dieser Verhandlungsphase ihr Augenmerk ganz besonders auf die Wahrung der deutschlandpolitischen Interessen der Bundesrepublik richten würden, und vermittelten dies ihren westlichen und östlichen Gesprächspartnern gleichermaßen. Schmidt versicherte, in Genf müsse sichergestellt werden, „daß nichts unterschrieben werde, was dem Gedanken der Wiedervereinigung Deutschlands schaden könnte“[164]. „Die friedliche Veränderung der Grenzen müsse offenbleiben“, äußerte er gegenüber Tito, damit nicht „jemand, der über Wiedervereinigung spreche, zum Aggressor erklärt werden könne“.[165] Und Genscher erklärte dem britischen Außenminister Callaghan wenige Tage später, es komme der Bundesrepublik in Genf vor allem darauf an, „die nationale Frage offenzuhalten“.[166]

Der Bundesaußenminister zog auch personelle Konsequenzen aus dem Verhandlungsstand und ersetzte im November 1974 den Delegationsleiter Guido Brunner durch den mit der Materie und den Absichten Genschers vertrauten Klaus Blech, der deshalb von Beginn an die Abneigung der Delegation Kowaljows zu spüren bekam.[167] Genscher indes bestand auf einer völkerrechtlich „sauberen“ Lösung des Problems des „peaceful change“, auch wenn er damit die bereits registrierten Entwürfe des Gewaltverzichts- und des Grenzprinzipis neuerlich in Frage stellte. Dies erregte auch das Missfallen der EG-Partner, und Bonn spielte wiederholt die europäische Karte, um daran zu erinnern, dass eine Klarstellung keineswegs nur das „besondere Interesse“ der Bundesrepublik, sondern der gesamten Gemeinschaft sei.[168] Vor allem in der Bonner Vierergruppe drängten die Vertreter des Auswärtigen Amts erfolgreich auf eine gemeinsame Haltung zur Frage der friedlichen Grenzänderung.[169]

Während Genscher damit von Beginn an zeigte, dass er der befriedigenden Klärung von Substanzfragen den Vorrang vor einem unter Zeitdruck entstandenen Abschluss gab, gingen dem Bundeskanzler die Verhandlungen in Genf nicht schnell genug. Der Westen, so lautete sein Vorwurf, widme sich zeitraubenden „unwichtigen Problemen“, auch im humanitären Bereich. Bei den Vertrauensbildenden Maßnahmen war es seiner Meinung nach unerheblich, ob Manöver ab Divisions- oder Korpsstärke angekündigt werden sollten. Natürlich sei sowjetisches Territorium einzubeziehen, „allerdings nicht bis zum Ural.“ Wichtiger war

[164] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem amerikanischen Botschafter Hillenbrand am 6. 6. 1974, in: AAPD 1974, I, Dok. 159, S. 678.

[165] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Präsident Tito am 25. 6. 1974, in: AAPD 1974, I, Dok. 188, S. 826 f.

[166] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem britischen Außenminister Callaghan am 15. 6. 1974 in Dorneywood, in: AAPD 1974, I, Dok. 177, S. 761.

[167] Interview mit Klaus Blech am 9. 12. 2009. Zur Ernennung Blechs vgl. auch Kapitel I.2.

[168] Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Fleischhauer vom 2. 5. 1974, in: AAPD 1974, I, Dok. 140; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111662, Drahterlass Nr. 474 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 6. 2. 1975.

[169] Vgl. dazu die Aufzeichnungen des Ministerialdirektors van Well vom 4. 6. bzw. 14. 6. 1974, in: AAPD 1974, I, Dok. 158, und S. 730, Anm. 15; Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 226 f.

dem Kanzler ein baldiger Abschluss, um einen Gipfel der Supermächte zu ermöglichen und dem „entspannungsbereiten Breschnew" die Gelegenheit zu geben, gegenüber den Hardlinern im Politbüro seine Westpolitik zu bestätigen.[170] Gleich zu Beginn seiner Amtszeit zeigte der Bundeskanzler, dass er die KSZE weiterhin aus seiner sicherheitspolitischen Perspektive beurteilte und den kleinkarierten „Philologen-Streit"[171] in Genf ablehnte.

Auch Kissinger strebte ein zügiges Konferenzende an und war im Mai/Juni 1974 bereit, mit Moskau eine Absprache über die Menschenrechtstexte der Schlussakte zu treffen. Der UdSSR sollte die Zustimmung zu Korb III dadurch erleichtert werden, dass in einer vorangestellten Präambel eine Verbindung zum Dekalog mit dem Prinzip der Nichteinmischung hergestellt würde.[172] Da Washington verständlicherweise den Vorschlag nicht selbst einbringen wollte, übernahm – vermutlich auf Drängen Moskaus – Finnland diese Rolle.[173]

Der Alleingang der Supermächte stieß indes auf die harte Kritik Genschers, aber auch anderer westeuropäischer Verbündeter.[174] Bonns Botschafter in Moskau, Ulrich Sahm, warnte vor einer amerikanisch-sowjetischen Einigung in KSZE-Fragen, die „grundsätzlichen sowjetischen Einwänden gegen bisherige westliche Forderungen bei Korb III (keine Unterwanderung) und bei vertrauensbildenden Maßnahmen (keine Transparenz) Rechnung trägt".[175] Botschafter Berndt von Staden wiederum sah in dem Vorgang ein Beispiel für die Politik Washingtons, negative Auswirkungen der KSZE auf die amerikanisch-sowjetische Entspannung abzuwehren und die Aussichten auf erfolgreiche MBFR- und SALT-Verhandlungen nicht zu beeinträchtigen.[176]

Beim NATO-Ministerrat in Ottawa im Juni 1974 entlud sich schließlich der Dissens über den Fortgang der Genfer Verhandlungen. Ungeachtet des – von Schmidt geteilten – Wunsches der USA, die Konferenz zu beenden, bestand Genscher darauf, dass dies nicht auf Kosten der für Bonn zentralen Fragen der fried-

[170] Deutsch-belgisches Regierungsgespräch vom 3. 7. 1974, in: AAPD 1974, II, Dok. 194, S. 860 f. Auch Breschnew versicherte Schmidt im Oktober 1974, dass er ein rasches Verhandlungsende wünsche und deshalb „gegen jede künstliche Übertreibung" in Angelegenheiten des Korbs III sei. Vgl. das Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Generalsekretär der KPdSU, Breschnew, am 30. 10. 1974 in Moskau, in: AAPD 1974, II, Dok. 315, S. 1386.

[171] Vgl. den Artikel „Wer macht in Bonn die Ostpolitik?", in: Der Spiegel, Nr. 15 vom 7. 4. 1975, S. 22.

[172] Memorandum Sonnenfeldt an Kissinger vom 23. 4. 1974; Gespräch Kissinger – Gromyko am 28. 4. und 6. 5. 1974 in Genf bzw. Nikosia; Mitteilung Scowcroft an Kissinger vom 6. 5. 1974, in: FRUS 1969–1976, Bd. XXXIX, Dok. 200–203, S. 609–622.

[173] Memorandum Stabler an Kissinger vom 6. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Bd. XXXIX, Dok. 208. Der Vorschlag wurde am 26. 7. 1974 in Genf eingebracht. Vgl. dazu ausführlich Fischer, Bridging the Gap between East and West, S. 149–153.

[174] Vgl. etwa die Äußerung des britischen Außenministers Callaghan am 15. 6. 1974 gegenüber Genscher, in: AAPD 1974, I, Dok. 177, S. 761.

[175] Drahtbericht des Botschafters Sahm, Moskau, vom 10. 6. 1974 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1974, I, S. 771, Anm. 2.

[176] Drahtbericht des Botschafters von Staden, Washington, vom 18. 6. 1974 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1974, I, Dok. 179, S. 772.

lichen Grenzänderung, der Vertrauensbildenden Maßnahmen und von Korb III gehen dürfe („Qualität gehe […] vor Zeit“[177]). Kissinger indes wies jeden Verdacht einer bilateralen Absprache hinter dem Rücken der Verbündeten zurück. Er machte kein Hehl daraus, dass die USA dem gesamten KSZE-Projekt skeptisch gegenüberstand. Er sicherte aber der Bundesregierung Unterstützung in der Frage der friedlichen Grenzänderung zu, obwohl es gefährlich sei, „Texten erst zuzustimmen und dann zusätzliche Forderungen zu stellen“.[178] Am Ende erhielt Genscher die Zustimmung der Drei Mächte für seinen Standpunkt, wonach „die friedliche Veränderbarkeit der Grenzen im Dekalog ihren Niederschlag finden müsse“[179], entweder durch Einfügung in das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen oder durch die Anbindung eines neuformulierten Texts in ein anderes Prinzip.[180]

Genschers Kurs und der Wechsel in der Delegationsleitung in Genf weckten auch das Misstrauen des Kreml, der über den „geheimen Kanal“ im Bundeskanzleramt seine Bedenken vorbrachte. Zugleich ließ Moskau wissen, dass Kissinger der sowjetischen Führung mitgeteilt habe, Ford und Schmidt hätten sich erfolgreich dem Drängen Genschers entgegengestellt, „einen härteren Kurs für die KSZE einzuschlagen“.[181] Vor allem Breschnew führte die Stagnation in Genf auch auf den Führungswechsel am Rhein zurück. Bestätigt sah er sich in dieser Einschätzung durch die rüstungspolitischen Beschlüsse des NATO-Ministerrats im Dezember[182], hinter denen er vor allem den treibenden Einfluss Bonns vermutete. Verstärkt nutzte er deshalb in der Folgezeit den „geheimen Kanal“, um Genscher zu umgehen und bei Helmut Schmidt für einen raschen Abschluss der Genfer Verhandlungen zu werben.[183]

Im Frühjahr 1975 waren noch folgende Fragen vor der Zustimmung des Westens zu einer Schlußkonferenz zu klären:

– die Formel über die friedliche Grenzänderung und ihre genaue Platzierung in der Prinzipienerklärung;

[177] Drahtbericht des Botschafters von Keller, Ottawa, vom 19. 6. 1974, in: AAPD 1974, I, Dok. 183, S. 794.

[178] Drahtbericht des Botschafters von Keller, Ottawa, vom 19. 6. 1974, in: AAPD 1974, I, Dok. 183, S. 794.

[179] Drahtbericht des Ministerialdirektors van Well, z. Z. Ottawa, vom 19. 6. 1974 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1974, I, Dok. 182, S. 789.

[180] Vgl. Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 227.

[181] HSA, H.S. privat, UdSSR 1974–77/II, Schreiben Bahr an Schmidt vom 3. 1. 1975.

[182] Auf ihrer Sitzung am 10./11. 12. 1974 in Brüssel billigten die NATO-Verteidigungsminister die Streitkräfteplanung für die Jahre 1975–1979 und erörterten Maßnahmen zur Modernisierung und Standardisierung ihrer konventionellen Streitkräfte. Zugleich kündigten die USA die Verlegung von zwei neuen Brigaden nach Norddeutschland an. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1788 des Botschafters Krapf, Brüssel (NATO), vom 11. 12. 1974 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1974, II, Dok. 366; Kommuniqué in: URL: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c741210b.htm>.

[183] Vgl. HSA, H.S. privat, UdSSR 1974–77/II, Undatierte Aufzeichnung von Bahr mit Mitteilung Breschnews, am 20. 1. 1975 Schmidt in Berlin übergeben; Schreiben Breschnew an Schmidt vom 14. 3. 1975.

– ein Passus über die gleichrangige Bedeutung der Prinzipien in der Schlussdisposition zum Dekalog;
– die Parameter zur Manöverankündigung;
– die Frage der Meistbegünstigung im Korb II;
– die Präambeln zu den Themen „Kontakte, Information, Kultur" (Korb III);
– die Konferenzfolgen (Korb IV);
– die Form des Schlussdokuments.[184]

Eine Einigung über diese Punkte gelang erst in einem komplizierten Verhandlungsprozess im Laufe des Frühjahrs.[185] Den Anstoß hierfür gab die endgültige Lösung des „peaceful change"-Problems. Im Februar 1975 signalisierte Gromyko, dass Moskau bereit sei, eine positive Formulierung zu suchen, um sie in das erste Prinzip über die souveräne Gleichheit der Staaten einzufügen.[186] In den nächsten beiden Wochen kam es zu einer Reihe von Textvorschlägen, die zuerst durch Kissinger und Gromyko am 16./17. Februar in Genf diskutiert und dann in ständigem Kontakt zwischen Washington und Bonn den deutschen Wünschen angepasst wurden.[187] Parallel hierzu fanden Sondierungen von Botschafter Sahm in Moskau und Delegationsleiter Blech in Genf statt. Beide waren aber nicht ermächtigt, selbst Vorschläge zu machen.[188] Am Ende ging es um ein einzelnes Komma, mit dem die Bundesrepublik zum Ausdruck brachte, dass eine einvernehmliche, friedlich vollzogene Grenzänderung „prinzipiell" völkerrechtlich zulässig und nicht von weiteren Bedingungen des Völkerrechts abhängig war.[189] Schließlich musste noch der Widerstand Rumäniens überwunden werden, das einen Text über die Zulassung friedlicher Grenzänderungen generell ablehnte. Erst nachdem Mendelewitsch den rumänischen Delegierten bei einem Treffen außerhalb des Konferenzsaals in scharfem Ton darauf hingewiesen hatte, dass der ausgehandelte Grundsatz „im nationalen Interesse der Sowjetunion" liege, lenkte

[184] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111548, Aufzeichnung des Referats 212 vom 4. 5. 1975. Vgl. auch die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 22. 1. 1975, in: AAPD 1975, I, Dok. 13.

[185] Vgl. zum folgenden Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 229–232; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 152 f., 161 f.

[186] Vgl. das Gespräch Wilson – Gromyko am 14. 2. 1975 in Moskau, in: DBPO III/II, Dok. 112, S. 379 f.; PA-AA, VS-Bd. 9965 (204); B 150, Aktenkopien 1975, Drahtbericht Nr. 525 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 17. 2. 1975.

[187] Vgl. dazu PA-AA, VS-Bd. 10200 (212); B 150, Aktenkopien 1975, Aufzeichnungen des Legationsrats I. Klasse Seibert vom 20. 2. 1975.

[188] Drahtbericht Nr. 239 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 21. 1. 1975, in: AAPD 1975, I, Dok. 10; Drahterlasse Nr. 359 und Nr. 392 des Ministerialdirektors van Well vom 28. 1. bzw. 31. 1. 1975 an die Botschaft in Moskau, in: AAPD 1975, I, Dok. 18, besonders Anm. 18; PA-AA, VS-Bd. 10193 (212); B 150, Aktenkopien 1975, Aufzeichnung des Botschafters Blech vom 18. 2. 1975.

[189] Vgl. dazu die Darlegung der Bonner Rechtsauffassung bei Blech, Die Prinzipienerklärung der KSZE-Schlussakte, S. 265 f. (Zitat S. 266). Der endgültige Text lautete: „[Die Teilnehmerstaaten] sind der Auffassung, daß ihre Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden können." Die Bundesrepublik bestand darauf, nach dem Wort „Grenzen" ein Komma einzufügen. Vgl. Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 915.

Bukarest ein.[190] Der finalisierte Text wurde schließlich am 17. März 1975 von den USA in Genf präsentiert und am 8. Juli in das Konferenzjournal aufgenommen. Für Bonn war die Formel annehmbar, weil

„– mit ihr eine ausdrückliche Klarstellung über die Zulässigkeit friedlicher Grenzänderungen in die KSZE-Prinzipienerklärung aufgenommen wird. Die Formel definiert das Prinzip 3 ‚Unverletzlichkeit der Grenzen';
– die Formel positiv und nicht als Ausnahme formuliert ist wie noch der Text vom 5. April 1974;
– die Formel jene Elemente enthält, die nach allgemeinem Völkerrecht vorliegen müssen, um eine Grenzänderung zulässig zu machen."

Zudem unterstreiche die Einfügung in das erste Prinzip, dass es „das souveräne und selbstverständliche Recht der Staaten" sei, „Grenzen friedlich und einvernehmlich zu ändern". Die in den Schlussbestimmungen zur Prinzipienerklärung festgestellte Gleichrangigkeit aller Prinzipien wirkte nach Auffassung der Bonner Diplomaten nicht nur östlichen Bestrebungen entgegen, „den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Grenzen zum Zentralprinzip der Deklaration zu machen", sondern rückte das „peaceful change"-Prinzip darüber hinaus in einen „inhaltliche[n] Zusammenhang" mit Prinzip 3 („Unverletzlichkeit der Grenzen").[191]

Damit war ein Durchbruch erzielt, der auch eine Einigung in den noch verbliebenen Streitpunkten erwarten ließ. Umgehend drängte Breschnew den Westen nun, einen Termin für den abschließenden Gipfel zu vereinbaren, und schlug selbst den 30. Juni vor.[192] Die vom Kreml-Chef angetriebene Termindebatte setzte auch die Moskauer Unterhändler in Genf unter Erfolgsdruck, den die übrigen Delegationen nutzen konnten.[193] Es waren die Briten, die im Kreis der Neun und der Fünfzehn vorschlugen, der östlichen Seite ein Paketangebot für die noch offenen Fragen im Bereich der menschlichen Kontakte und des Informationsaustauschs zu machen. Es kam der östlichen Seite bei den Formulierungen entgegen, setzte im Gegenzug aber die westlichen Forderungen zur Erleichterung der Familienzusammenführung und der Besuchsreisen sowie im Bereich der Information durch. Der am 15. Mai 1975 unterbreitete Vorschlag stieß zunächst auf den Widerstand der sowjetischen Delegation. Nach einem weiteren Gespräch Kissingers

[190] Interview mit Klaus Blech am 9. 12. 2009. Zu den rumänischen Bedenken gegen eine Grenzänderungsklausel vgl. auch Niedhart, Entspannung in Europa, S. 120. Hintergrund waren die Erfahrungen Rumäniens mit dem vom Deutschen Reich und Italien durchgesetzten „Zweiten Wiener Schiedsspruch" vom 30. 8. 1940, nach dem Ungarn Teile von Siebenbürgen zugesprochen wurden.

[191] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111534, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 11. 4. 1975.

[192] Vgl. das Schreiben Breschnews an Schmidt vom 8. 3. 1975, in: AAPD 1975, I, Dok. 49, Anlage 2, S. 254 f.

[193] PA-AA, VS-Bd. 10191 (212); B 150, Aktenkopien 1975, Drahtbericht Nr. 385 des Botschafters Krapf, Brüssel (NATO), vom 17. 3. 1975 an das Auswärtige Amt; VS-Bd. 9968 (204); B 150, Aktenkopien 1975, Drahterlass Nr. 1138 des Vortragenden Legationsrats Dannenbring vom 18. 3. 1975 an die Botschaften in Washington, Ankara und Athen; Drahtbericht Nr. 53 des Botschafters Blech, z. Z. Genf, vom 18. 3. 1975 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1975, I, Dok. 53, S. 278.

mit Gromyko am 19./20. Mai in Wien und einer ausdrücklichen Weisung aus Moskau an die Sowjet-Diplomaten konnte – unter Vermittlung Österreichs und der Schweiz – die gesamte Materie von Korb III schließlich zum Abschluss gebracht werden.[194]

Schwieriger gestalteten sich die Verhandlungen zur Klärung der Vertrauensbildenden Maßnahmen. Bereits bei ihrem Wiener Gespräch hatten Kissinger und Gromyko begonnen, um Kilometer und Armeestärken zu feilschen, ohne sich indessen zu einigen. Auch in Genf rangen die Diplomaten lange ergebnislos um die einzelnen Parameter. Am Ende spielten die N+N-Staaten eine wichtige Rolle. Zwar blieben die militärischen Sicherheitsaspekte in Genf eindeutig eine Angelegenheit zwischen den beiden Militärblöcken. Die Vorstellungen der Ungebundenen lagen freilich enger bei den von der NATO vorgelegten Zahlen und stärkten deren Vertretern in der Unterkommission den Rücken.[195] Am Ende und unter erheblichem Zeitdruck erklärte sich Kowaljow am 22. Juni 1975 mit der Einbeziehung von 250 km sowjetischen Territoriums, einer Truppengröße von 25 000 Mann und einer Ankündigungsfrist von 21 Tagen einverstanden.[196]

Die Bundesregierung reagierte enttäuscht auf dieses Zugeständnis, hatte sie doch gehofft, möglichst das gesamte europäische sowjetische Territorium in die militärische Vertrauensbildung einzubeziehen. Moskaus Chef-Unterhändler Kowaljow machte Blech jedoch unmissverständlich klar, dass die UdSSR „an der Grenze des ihr möglichen angelangt sei".[197] Alle weiteren Versuche Bonns, ihn umzustimmen, blieben ohne Erfolg. Auch die Verbündeten sahen keinen Grund mehr, die deutschen Sonderinteressen länger mitzutragen und die Gipfelkonferenz weiter hinauszuzögern. Am 20. Juli 1975, dem letzten Tag der Kommissionsarbeiten, gelang es den Diplomaten nach Verhandlungen „zum Teil bis in die Morgenstunden", den endgültigen Text auf der Grundlage der östlichen Konzessionen zu registrieren.[198] Damit hatten sich die Warschauer-Pakt-Staaten und insbesondere die UdSSR erstmals zu größerer militärischer Transparenz und auf Maßnahmen verpflichtet, die unabhängig von konkreten Rüstungskontrollmaßnahmen durchgeführt werden sollten.[199]

[194] Alexander, Managing the Cold War, S. 45–57; Maresca, To Helsinki, S. 147–152; ders., Die KSZE seit 1975, S. 32; Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 215 f; Gespräch Kissinger – Gromyko am 19. 5. 1975 in Wien, in: FRUS 1969–1976, Bd. XXXIX, S. 831–836; Gespräch des Bundesministers Genscher mit Kissinger am 20. 5. 1975 in Gymnich, in: AAPD 1975, I, Dok. 127, besonders Anm. 12.

[195] Fischer, Neutral Power in the CSCE, S. 303–305.

[196] PA-AA, VS-Bd. 10201 (212); B 150, Aktenkopien 1975, Drahtbericht Nr. 1252 des Botschafters Blech, Genf (KSZE-Delegation), vom 23. 6. 1975 an das Auswärtige Amt.

[197] PA-AA, VS-Bd. 6112 (212); B 150, Aktenkopien 1975, Drahtbericht Nr. 1272 des Botschafters Blech, Genf (KSZE-Delegation), vom 26. 6. 1975 an das Auswärtige Amt. Vgl. auch den Drahtbericht Nr. 1294 des Botschafters Blech, Genf (KSZE-Delegation), vom 28. 6. 1975 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1975, I, Dok. 184, S. 853–855.

[198] Vgl. den Drahtbericht Nr. 1492 des Botschafters Blech, Genf (KSZE-Delegation), vom 22. 7. 1975 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1975, II, Dok. 216.

[199] Vgl. Zielinski, Vertrauen und Vertrauensbildende Maßnahmen, S. 67, 81; Boysen, Vertrauensbildende Maßnahmen in der sowjetischen Außenpolitik, S. 18 f.

Schließlich setzte sich der Westen auch mit seiner Forderung durch, die KSZE nicht zu institutionalisieren. Am 26. Mai 1975 erinnerten die EPZ-Außenminister in Dublin an den bereits registrierten Vorschlag Dänemarks vom 24. April des Vorjahres, der eine Interimsperiode und anschließend eine Folgekonferenz vorsah. Der Entspannungsprozess, so lautete die einhellige Meinung, müsse auch nach Helsinki fortgesetzt werden, aber nicht in Form fester KSZE-Organe. Vielmehr sollte erst nach einer Pause von zwei Jahren eine weitere Konferenz zur Überprüfung des Erreichten stattfinden, ein Zeitraum, den die meisten Minister, einschließlich Genscher, als Minimum „für eine vernünftige Beurteilung" betrachteten.[200]

Anfang Juli, das von Breschnew avisierte Zieldatum für die Gipfelkonferenz war nur noch vier Wochen entfernt, stand eine Lösung über Ort und Zeitpunkt eines Folgetreffens zwar noch aus. Doch schon zwei Monate zuvor hatte Kowaljow Blech signalisiert, dass die UdSSR in dieser Angelegenheit nicht mehr festgelegt sei. Moskau wünsche lediglich, „dass der Gedanke ‚weiterer europäischer Konferenzen' in der Resolution ausgedrückt werde".[201] Da sich die Gruppe der Neutralen in der Frage des Orts einer Folgekonferenz (Helsinki oder Belgrad) nicht zu einigen vermochten[202], wurde am 14. Juli 1975 ein Text registriert, der weitgehend westlichen Interessen entsprach. Darin bestimmten die Teilnehmerstaaten den Ort der Folgekonferenz (Belgrad) und den Beginn einer Vorbereitungskonferenz (15. Juni 1977), die auf der Basis des „Blauen Buchs" die Modalitäten des Haupttreffens festlegen sollte. Zugleich, gleichsam als „Karotte" für die östliche Staatengruppe und die N+N, enthielt das Mandat die Option, über „neue Treffen ähnlicher Art und [die] Möglichkeit einer neuen Konferenz" zu beschließen.[203] Damit war eine Institutionalisierung der KSZE abgewendet und durch eine offene Prozessualität ersetzt worden.

Ungeklärt war schließlich noch die Rechtswahrungsklausel, deren genauer Wortlaut für die Bundesrepublik von eminenter Bedeutung war, um die Verantwortung der Drei Mächte für Gesamtdeutschland zu wahren und Moskau keinen Interpretationsspielraum, etwa hinsichtlich der Fortgeltung der so genannten

[200] Vgl. den Drahtbericht Nr. 1061 des Botschafters Blech, Genf (KSZE-Delegation), vom 27. 5. 1975 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1975, I, Dok. 135, S. 616. Genscher und der französische Außenminister Sauvagnargues bekräftigten am 13. 6. 1975 in Paris noch einmal den dänischen Vorschlag einer zweijährigen Interimsperiode. Vgl. den Drahtbericht Nr. 397 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Feit, z. Z. Paris, vom 14. 6. 1975 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1975, I, Dok. 159, S. 755.

[201] PA-AA, VS-Bd. 10193 (212); B 150, Aktenkopien 1975, Drahtbericht Nr. 865 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll, z. Z. Genf (KSZE-Delegation), vom 2. 5. 1975 an das Auswärtige Amt. Am 9. 7. 1975 konnte offensichtlich auch Willy Brandt Breschnew vom Gedanken eines ständigen KSZE-Organs abbringen. Vgl. dazu PA-AA, VS-Bd. 524 (StS); B 150, Aktenkopien 1975, Gespräch des SPD-Vorsitzenden Brandt mit dem Generalsekretär der KPdSU, Breschnew, in Moskau.

[202] Vgl. Gilde, Östereich im KSZE-Prozess, S. 234–236; Fischer, Neutral Power in the CSCE, S. 312; ders., Bridging the Gap between East and West, S. 155.

[203] Vgl. Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 965.

„Feindstaatenklauseln" der VN-Charta (Artikel 53 und 107), zu lassen. Am 12. Dezember 1974 hatte Frankreich dazu in Genf einen eigenen Entwurf für das zehnte Prinzip eingebracht, in dem es u. a. hieß, dass die Bestimmungen der Schlussakte nicht die bestehenden „Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten" der Teilnehmerstaaten berührten.[204] Diese Formulierung stieß allerdings bei den Neutralen und Paktfreien auf Bedenken. Besonders Jugoslawien äußerte die Sorge, dass die Verwendung des Begriffs „Verantwortlichkeiten" ohne Bezug auf geltendes Völkerrecht dem Osten als Bestätigung der „Breschnew-Doktrin" dienen könnte. Auch eine auf Drängen der N+N von Paris am 28. Mai 1975 unterbreitete Neufassung blieb unbefriedigend.[205] Eine Einigung konnte die zuständige Unterkommission erst am 6. Juli erzielen. Wie so oft behalfen sich die Diplomaten mit einer komplizierten Konstruktion. Die Klausel wurde nämlich nicht, wie eigentlich vorgesehen, in das zehnte Prinzip („Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben") aufgenommen, sondern in die dem Dekalog folgenden Schlussbestimmungen eingefügt. Zugleich wurde aber ein Bezug zum zehnten Prinzip hergestellt, so dass die qualifizierende Verknüpfung zum Völkerrecht doch noch hergestellt wurde.[206]

Nach allerletzten Korrekturen an der Mittelmeererklärung, mit denen eine drohende Blockade durch den maltesischen Ministerpräsidenten Dom Mintoff abgewendet wurde, war der Weg für die Schlusskonferenz endlich frei.[207] Im 1167. Bericht der Bonner KSZE-Delegation schilderte der Bonner Delegationsleiter Klaus Blech den Verlauf der letzten Sitzung des Koordinationsausschusses, des obersten Verhandlungsorgans. Die Delegationen traten am Sonntag, den 20. Juli um 21.00 Uhr unter türkischem Vorsitz zusammen. Es entbrannte ein heftiger Streit zwischen der Türkei, Griechenland und Zypern über die Frage, wer den Inselstaat auf der bevorstehenden Gipfelkonferenz repräsentieren sollte. Danach, es war mittlerweile weit nach Mitternacht, widmeten sich die Diplomaten den Texten

[204] Drahtbericht Nr. 1719 des Gesandten Freiherr von Groll, Genf (KSZE-Delegation), vom 11. 12. 1974 und Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 12. 12. 1974, in: AAPD 1975, I, S. 75, Anm. 6.

[205] Zur Demarche des schweizerischen Delegationsleiters Bindschedler bei seinem französischen Kollegen André vgl. AAPD 1975, I, S. 148, Anm. 5. Vgl. auch Drahterlass des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 3. 6. 1975 an die KSZE-Delegation in Genf, in: AAPD 1975, I, S. 603, Anm. 18; Drahtbericht des Gesandten Freiherr von Groll, Genf (KSZE-Delegation), vom 9. 6. 1975 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1975, I, S. 755, Anm. 31.

[206] Drahtberichte des Botschafters Blech, Genf (KSZE-Delegation), vom 28. 6. und vom 6. 7. 1975 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1975, I, S. 803, Anm. 7. Der endgültige Text lautete: „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 die diesbezüglichen Verträge und Abkommen und Abmachungen berührt." Vgl. Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 919.

[207] Ferraris, Report on a Negotiation, S. 353–371; Telegramm Hildyard an Callaghan vom 11. 7. 1975, in: DBPO III/II, Nr. 132, S. 435–438; FRUS 1969–1976, Bd. XXXIX, S. 916 f. Zum grotesken Konferenzverhalten Maltas vgl. auch Hyland, Mortal Rivals, S. 119, und Alexander, Managing the Cold War, S. 56 f.

der Schlussakte. Anders als zwei Tage zuvor, als der Ausschuss in alter diplomatischer Tradition exakt um 24.00 Uhr die Uhren anhalten ließ[208], liefen sie nun weiter, und der Vorsitz wurde turnusmäßig von der Sowjetunion übernommen. Unter neuer Sitzungsleitung verabschiedete der Ausschuss dann alle Dokumente, die in den letzten zwei Jahren in zähem Ringen konzipiert, umformuliert, gebilligt, registriert, in die sechs Konferenzsprachen übersetzt worden waren und nun den Staats- und Regierungschefs gesammelt zur Unterschrift vorgelegt werden sollten: das Rahmendokument mit der Präambel und den Schlussklauseln (CSCE/CC/105) sowie die Dokumente über Fragen der Sicherheit in Europa, über Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt, über Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum, über Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen und über die Konferenzfolgen. Eine Entscheidung über die äußere Gestaltung der Schlussakte („Original mit grünem Ledereinband und Aufdruck in Goldbuchstaben, blassgrüner Einband für die zu verteilenden Exemplare") krönte am Ende den Abstimmungsreigen. Nach einer letzten, „mit Schärfe, wenn auch nicht immer ganz ernst" geführten Auseinandersetzung über Einzelfragen der Belgrader Folgekonferenz gingen die erschöpften Teilnehmer auseinander. „Die Sitzung", meldete Blech, „endete um 3.50 Uhr. Damit ist die 2. Phase der KSZE abgeschlossen."[209]

Als sich die 35 Staats- und Regierungschefs am 30. Juli 1975 im Finlandia-Haus in Helsinki zu „Europas größte[r] Konferenz seit 160 Jahren"[210] trafen, war die Unterzeichnung der Schlussakte nur noch Formsache. Doch so zeremoniell der Rahmen auch war, mit ihren Reden begann bereits der Kampf um die Auslegung der Helsinki-Akte.[211] So betonten die östlichen Staatschefs, dass die Vereinbarung einen Schlusspunkt unter die Nachkriegszeit setze, die Grenzen festgeschrieben und das Prinzip der friedlichen Koexistenz anerkannt worden seien (Breschnew,

[208] Der Koordinationsausschuss hatte sich am Abend des 18. Juli 1975 abschließend mit dem Text für die Einleitungs- und Schlussklauseln der Schlussakte sowie mit dem Datum für die Gipfelkonferenz beschäftigt. Er fasste seine Beschlüsse, so berichtete Blech am folgenden Tag, „am 19. Juli gegen 2 Uhr morgens. Beide Beschlüsse sind unter dem Datum des 18. Juli registriert, da im gegenseitigen Einverständnis die ‚Uhren angehalten' wurden. Dies lag im westlichen Interesse, da auf diese Weise der Schweizer Delegationsleiter, Professor Bindschedler, das Szenario hinsichtlich der Schluss-Akte abwickelte und nicht der tschechische Delegationsleiter. Der östlichen Seite lag daran, einen weiteren Gesichtsverlust durch eine abermalige Verschiebung der Datumsfestlegung zu vermeiden." PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111546, Drahtbericht Nr. 1481 des Botschafters Blech, Genf (KSZE), vom 19. 7. 1975 an das Auswärtige Amt.

[209] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111546, Drahtbericht Nr. 1495 des Botschafters Blech, Genf (KSZE), vom 22. 7. 1975 an das Auswärtige Amt. Für eine Schilderung der Schlusssitzung aus britischer Sicht vgl. Telegramm Hildyard an Callaghan vom 25. 7. 1975, in: DBPO III/II, Nr. 136, S. 447–454.

[210] „35 Staatsmänner reden in Helsinki 700 Minuten über den Frieden", in: Die Welt vom 30. 7. 1975, S. 1.

[211] Eine eindrückliche Schilderung der Gipfelkonferenz findet sich bei Loth, Helsinki, S. 9–16. Vgl. auch die Äußerungen Beteiligter bei Steininger, Entspannung und Abrüstung im Kalten Krieg, S. 112–115.

Honecker, Gierek, Husák). Sie sprachen auch die Hoffnung aus, auf der vereinbarten Basis ein kollektives Sicherheitssystem für Europa zu errichten (Gierek, Schiwkow). Die Menschenrechte und der Korb III hingegen spielten in den Beiträgen keine Rolle.[212]

Demgegenüber stellten die Redner der westlichen Staatengruppe die Zulässigkeit friedlicher Grenzänderungen, die humanitären Absprachen und den freien Informationsfluss heraus. Wilson, Giscard d'Estaing und Ford erklärten für die Drei Mächte, dass Berlin zum Geltungsbereich der Schlussakte gehöre, und wiesen programmatisch auch auf die Ostverträge der Bundesrepublik und das Berlin-Abkommen hin.[213] Dieses Vorgehen entsprach der Abrede, die zuvor in der Bonner Vierergruppe und beim Europäischen Rat am 24. Juli in Hamburg getroffen worden war.[214] Die Drei Mächte unterstützten auf diese Weise die Auslegung der Schlussakte, wie sie wiederum Helmut Schmidt in seinen Ausführungen darlegte, einschließlich der Bekräftigung des Ziels der deutschen Wiedervereinigung.[215] Das konzertierte Vorgehen hatte, wie Genscher im Auswärtigen Ausschuss ausführte, den ausdrücklichen Zweck, interpretative Klarstellungen vorzunehmen in der Absicht, späteren sowjetischen Auslegungsversuchen vorsorglich entgegenzutreten.[216]

Der eigentliche Zweck des Helsinki-Gipfels lag für den Bundeskanzler und seine Begleiter allerdings in der Möglichkeit, am Rande der Unterzeichnungszeremonie mit anderen Regierungschefs zu sprechen. Den Schwerpunkt der zahlreichen Begegnungen von Schmidt und Genscher bildeten eindeutig die Gespräche mit den Parteichefs der osteuropäischen Staaten. So traf der Bundeskanzler mit Tito, Husák, Kádár, Ceauşescu und Schiwkow zusammen. Von noch größerer Bedeutung waren aber die beiden Begegnungen Schmidts mit Erich Honecker, mit dem er über die Folgeverhandlungen zum Grundlagenvertrag sprach.[217] Nicht minder bedeutsam waren die Treffen mit Polens Parteichef Gierek, an deren Ende eine Paketlösung für die noch ausstehenden Vereinbarungen über Rentenleistungen, die Gewährung eines Finanzkredits und über die Ausreise Deutschstämmiger aus Polen standen.[218] Das Gespräch mit KPdSU-Generalsekretär Breschnew am 31. Juli wiederum drehte sich um die Wirtschaftsbeziehungen und die Verhand-

[212] Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 796f., 799, 812f., 815f., 822.

[213] Ebd., S. 784, 819 und 874.

[214] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 102381, Runderlasse Nr. 108 und Nr. 112 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 29. 7. bzw. 6. 8. 1975.

[215] Für die Rede Schmidts vgl. Jacobsen//Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 808–811.

[216] Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, 55. Sitzung am 18. 6. 1975, S. 1372.

[217] Schmidt und Honecker trafen sich am 30. 7. und am 1. 8. 1975 in Helsinki zu Gesprächen. Vgl. AAPD 1975, II, Dok. 230 und Dok. 236.

[218] Zu den deutsch-polnischen Vereinbarungen, die Schmidt und Gierek in der Nacht vom 1. auf den 2. 8. 1975 in Helsinki schlossen, vgl. den Drahterlass des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 5. 8. 1975 an die Botschaft in Warschau, in: AAPD 1975, II, Dok. 244, sowie die Aufzeichnungen des Staatssekretärs Gehlhoff vom 6. 6., 2. 7., 16. 7., 23. 7. und 28. 7. 1975, in: AAPD 1975, I, Dok. 148, bzw. AAPD 1975, II, Dok. 189, Dok. 205, Dok. 218 und Dok. 225.

lungen über die Rechtshilfe- und Kulturabkommen, die seit 1973 wegen der Einbeziehung von West-Berlin festgefahren waren.[219] Die Bundesregierung wollte damit den Schwung nutzen, der vom Abschluss des multilateralen Staatentreffens ausging, um auch das bilaterale Verhältnis zu den osteuropäischen Ländern voranzubringen.

2.3. Innenpolitische Widerstände

Der Auftritt Schmidts in Helsinki war indes innenpolitisch stark umstritten. Von Vertretern der Linken kam der Vorwurf, dass der Staatenkongress einen neuen „Metternich-Geist" verbreite.[220] Die meisten kritischen Stimmen kamen aber erwartungsgemäß aus dem Lager der Unionsparteien, wo das Trauma der Ostverträge noch nachwirkte. Die in die Presse durchgesickerten Verhandlungstexte ließen in der Opposition erneut die Sorge aufkommen, dass die Schlussakte einen Friedensvertrag präjudizieren sowie die sowjetische Hegemonie über Ostmitteleuropa sanktionieren könnte.[221] Bestätigt sah sie sich durch die früh einsetzende Medienoffensive des Ostens, mit der dieser seine Interpretation des Prinzipienkatalogs präsentierte. So befürchtete Alois Mertes einen weiteren „Kampf um die eindeutige Auslegung" der Schlussakte und mahnte Rechtssicherheit an, damit Moskau den Modus-vivendi-Charakter der Ostverträge nicht würde unterminieren können. Er signalisierte aber zugleich Kooperationsbereitschaft, um gemeinsam diese Gefahr abzuwehren, und sah in dieser Aufgabe einen „Test für die Möglichkeit der Wiedergewinnung eines stärkeren deutschlandpolitischen Konsenses zwischen den verfassungstreuen Parteien unseres Landes".[222] Damit hatte der CDU-Abgeordnete zutreffend die grundsätzlichen Vorbehalte einer Opposition artikuliert, die im Fall der KSZE erneut vor einer Wegscheide stand. Der Brief ließ jedoch zugleich erkennen, dass es in den Unionsparteien durchaus Kräfte gab, die zu einer wohlwollenden Begleitung der KSZE-Verhandlungen bereit waren.

Die Bundesregierung versuchte der Kritik etwa dadurch zu begegnen, dass sie in ausführlichen Artikeln ihre Lesart der Schlussakte darlegte, um damit den Vorwurf auszuräumen, wonach sie in Helsinki deutsche Interessen preisgegeben habe.[223] Der Hauptteil der Auseinandersetzung fand indes im Parlament und seinen Ausschüssen statt. Tatsächlich gab es in keinem anderen Teilnehmerland eine mit der Bundesrepublik vergleichbare parlamentarische Debatte über die KSZE.[224]

[219] Für das deutsch-sowjetische Regierungsgespräch vgl. AAPD 1975, II, Dok. 234.
[220] Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem finnischen Ministerpräsidenten Sorsa am 19. 12. 1973, in: AAPD 1973, III, Dok. 423, S. 2066.
[221] Hölscher, Abschied vom Konzept der gemeinsamen Außenpolitik, S. 377, 379 f.
[222] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111501, Schreiben des CDU-Abgeordneten Mertes vom 5. 6. 1974 an Bundesminister Genscher. Zu dem Schreiben vgl. auch Schneider, Alois Mertes, S. 279–281.
[223] Vgl. von Groll, Die Schlußakte der KSZE; Blech, Die Prinzipienerklärung der KSZE-Schlußakte.
[224] Interview mit Hans-Dietrich Genscher am 2. 9. 2009.

Dies belegte auch eine Umfrage unter den Bonner Botschaften in den KSZE-Staaten, die das Auswärtige Amt auf Initiative von Mertes durchführte. Sie ergab, dass die nationalen Parlamente von Griechenland, Island, Kanada, Luxemburg, Malta, Portugal und Zypern bis zum Helsinki-Gipfel noch gar nicht mit der Konferenz befasst worden waren. In anderen Ländern wie etwa Dänemark, Finnland, Italien, die Türkei und die USA hatten immerhin schon Ausschüsse über sie debattiert oder sie war Gegenstand von parlamentarischen Anfragen gewesen (Dänemark, Großbritannien, Italien, die Niederlande, Österreich und die Schweiz). In Frankreich und den Niederlanden hatte sie Eingang in Regierungserklärungen gefunden. Nur in Dänemark und Großbritannien war es bislang zu Debatten in den Parlamenten gekommen. Das Interesse in diesen Ländern war allerdings zu keinem Zeitpunkt besonders ausgeprägt, und nirgendwo war deutlich geworden, so das Fazit der Befragung, dass es bei der KSZE um „elementare, nationale und demokratische Interessen spezifischer Art" ging.[225]

Höhepunkt der parlamentarischen Auseinandersetzung war die Sondersitzung des Bundestages am 25. Juli 1975, für die die Abgeordneten eigens aus der Sommerpause geholt wurden. Zuvor hatte sich der Auswärtige Ausschuss, beginnend am 11. Juni, in vier aufeinanderfolgenden Sitzungen ausführlich mit der KSZE-Materie auseinandergesetzt.[226] In Anwesenheit von Genscher und fast aller KSZE-Beamten des Auswärtigen Amts, einschließlich des Genfer Delegationsleiters Blech und des Völkerrechtsberaters Fleischhauer, erörterten die Parlamentarier den Text der Schlussakte, so weit er vorlag. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen stand dabei, ob die Formulierungen in der Schlussakte die Offenhaltung der deutschen Frage gewährleisteten oder sich nicht langfristig die Kraft des Faktischen nachteilig auf die Wiedervereinigungsoption auswirken würde. Dementsprechend erschöpfte sich die Aussprache im Ausschuss fast ausschließlich darin, die Einzelheiten des Prinzipienkatalogs zu erörtern.

Hans-Dietrich Genscher versuchte die Kritik der Parlamentarier dadurch zu entkräften, dass die Sicherung der Rechtsvorbehalte eine Vorbedingung für den Abschluss der Konferenz sei, und verwies im übrigen auf die deutschland- und berlinpolitischen Garantien der Drei Mächte in Helsinki.[227] Blech und Fleischhauer wiederum erläuterten detailliert, wie die Schlussakte in der Auslegung der Bundesregierung deren Rechtsposition sicherte. Die Opposition wiederum hielt das Risiko, dass Moskau seine konträre Auslegung durchsetzen werde, für zu groß und verlangte Sicherheiten dafür, dass der Osten die westliche Interpretation wirklich anerkenne[228], Sicherheiten, die die Bundesregierung natürlich nicht bieten konnte. Deren Vertreter warnten stattdessen davor, die humanitären Absprа-

[225] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 106585, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 15. 7. 1975.

[226] Vgl. Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, 54. bis 57. Sitzung am 11. 6., 18. 6., 14. 7. und 24. 7. 1975.

[227] Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, 55. Sitzung vom 18. 6. 1975, S. 1378.

[228] Vgl. die Stellungnahmen der CDU-Abgeordneten Mertes und Jäger am 14. 7. 1975, in: Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, 56. Sitzung, S. 1418f., 1425f.

chen durch eine Fokussierung auf die deutsche Frage in ihrer Bedeutung zu marginalisieren. Nach intensiver Debatte empfahl der Ausschuss am 24. Juli 1975 mit den Stimmen der Abgeordneten von SPD und FDP der Bundesregierung schließlich, die Schlussakte in Helsinki zu unterzeichnen.[229]

Einen Tag später kam es im Bundestag zur entscheidenden Aussprache.[230] Bundeskanzler Schmidt hatte persönlich angeordnet, dass das „Kabinett möglichst vollzählig" anwesend sein solle.[231] Die Redner von CDU und CSU wiederholten ihre zuvor hinter verschlossenen Türen vorgetragenen Bedenken, nun allerdings, da die Öffentlichkeit zuhörte, in schärferer Tonart. Außenminister Genscher betonte in seiner Grundsatzrede wiederum, dass in Helsinki keine deutschen Interessen preisgegeben würden, der Osten vielmehr die Anwesenheit der USA und Kanadas in Europa endlich zugestehe und das Thema der menschlichen Erleichterungen „jetzt endgültig" auf die europäische Tagungsordnung gesetzt werde. Zugleich dämpfte er die Erwartungen an die KSZE. Wenn der Westen ausreichend verteidigungsfähig bleibe, so formulierte er mit aller Vorsicht, könne die KSZE die Voraussetzungen schaffen für eine transsystemare „Zusammenarbeit der Staaten und der Menschen zum Nutzen aller", um so langfristig auch beide deutsche Teilstaaten einander anzunähern. Der KSZE-Prozess, so mahnte er, sei nicht mehr als eine „Möglichkeit", die allerdings „durch bewußte und zielstrebige Gestaltung" genutzt werden müsse.[232] Nach einer mehrstündigen Redeschlacht hatte das Parlament schließlich über einen Antrag der CDU/CSU-Fraktion zu entscheiden, mit dem Bundeskanzler Schmidt aufgefordert wurde, die Schlussakte nicht zu unterzeichnen. Mit dieser Haltung befanden sich beide Parteien europaweit allerdings in einer Minderheit. SPD und FDP lehnten den Antrag erwartungsgemäß mit ihrer Stimmenmehrheit ab und empfahlen stattdessen in einem Gegenantrag die Billigung der Helsinki-Beschlüsse.[233]

So umstritten die KSZE auch war, die intensive parlamentarische Auseinandersetzung war zugleich ein eindrucksvoller Beweis für die Bedeutung, die sie für die Außenpolitik der Bundesrepublik besaß. Haftendorn weist zu Recht darauf hin, dass die Opposition ihre Fundamentalkritik an den Ostverträgen weitgehend für ihre Ablehnung der Schlussakte übernahm.[234] Sie bildete den Höhepunkt einer Reihe von Entscheidungen, welche CDU und CSU auf ihrem ostpolitischen Konfrontationskurs trafen, öffnete jedoch zugleich den Weg für eine Neuausrich-

[229] Vgl. Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, 57. Sitzung am 24. 7. 1975, S. 1459f.; Wintzer, Einleitung, S. LXII.

[230] Zur Bundestagssitzung vgl. auch Senoo, Ein Irrweg zur deutschen Einheit?, S. 329–331.

[231] FES, 1/HSAA 006655, handschriftlicher Vermerk von Schmidt auf der Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Graf zu Rantzau, Bundeskanzleramt, vom 14. 7. 1975.

[232] BT Stenographische Berichte, Bd. 94, 183. Sitzung vom 25. 7. 1975, S. 12797–12803 (Zitate S. 12798, 12801).

[233] Vgl. BT Stenographische Berichte, Bd. 94, 183. Sitzung vom 25. 7. 1975, S. 12797–12874. Für die Anträge der CDU/CSU-Fraktion bzw. der SPD/FDP-Koalition vgl. BT Drucksachen, Bd. 208, Drucksachen 7/3885 bzw. 7/3884 (neu). Vgl. dazu Schneider, Alois Mertes, S. 291f.

[234] Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 490.

tung.[235] Der verengte Blick auf die deutsche Frage führte zu einer Verkennung der dynamischen Elemente der Schlussakte. Ja, in ihrer Furcht vor einer Legitimierung der sowjetischen Herrschaft über Ostmitteleuropa durch die Helsinki-Vereinbarungen machten sie sich unwillentlich die östliche Interpretation der Konferenzergebnisse zu eigen. Dass Helmut Kohl diese Einstellung rückblickend als „außenpolitische[n] Fehler" bezeichnete[236], zeigt aber, dass eine neue Generation von CDU-Politikern umzudenken begann. Abgeordnete wie Alois Mertes und Walther Leisler Kiep äußerten sich anerkennend über die Arbeit des Auswärtigen Amts. Sie lehnten die KSZE nicht grundsätzlich ab, schätzten aber die Risiken höher ein als den Gewinn und mussten sich am Ende der Parteiräson fügen.[237] Die flexible Haltung einer Reihe jüngerer Unionsabgeordneter lässt aber erkennen, dass sich die Christdemokraten personell und programmatisch im Umbruch befanden. Die KSZE wurde so auch zu einer Antriebskraft des beginnenden „konservativen Aufbruchs" der Union in den siebziger Jahren.[238]

2.4. Die Schlussakte und ihre Bewertung

Wie ist nun die Schlussakte zu bewerten? Es ist sicher richtig, dass sie ein Kompromisspapier darstellt, das nicht allen Wünschen und Absichten, die die Bundesregierung im Vorfeld geäußert hatte, voll gerecht wurde.[239] Abstriche musste Bonn sowohl bei den Vertrauensbildenden Maßnahmen hinnehmen, wo sie sich am Ende mit einem Grenzstreifen von 250 km Breite für die Manöverankündigung zufriedengeben musste, als auch im Korb III, wo „wenig mehr als ein Mindeststandard" vereinbart wurde.[240]

Allerdings relativiert sich diese Einschätzung dadurch, dass es nach Ansicht der Bundesregierung zunächst gelungen war, alle zentralen deutschlandpolitischen Positionen zu wahren und von den westlichen Regierungschefs in Helsinki, vom Europäischen Rat am 17. Juli 1975 und vom NATO-Ministerrat im Dezember 1975 bestätigen zu lassen.[241] Dieser Erfolg gründete vor allem auf folgenden Punkten:

[235] Link, Die CDU/CSU-Fraktion und die neue Ostpolitik, S. 137. Zu dieser Entscheidungskette gehören auch die Ablehnung des Gesetzes über den Beitritt der Bundesrepublik zu den Vereinten Nationen 1973 und im Februar 1976 des Abkommens zwischen Bonn und Warschau über die Renten- und Unfallversicherung mit seinem Ausreiseprotokoll. Vgl. ebd., S. 134–136. Zur Haltung der Union gegenüber den deutsch-polnischen Vereinbarungen vgl. Szatkowski, Die CDU/CSU und die deutsch-polnischen Vereinbarungen vom Oktober 1975.

[236] Kohl, Erinnerungen 1930–1982, S. 378.

[237] Die Uneinheitlichkeit der Unionshaltung betont auch Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 490. Vgl. dazu ausführlich Schneider, Alois Mertes, S. 289–293; Senoo, Ein Irrweg zur deutschen Einheit?, S. 324–331, besonders S. 327.

[238] Vgl. Bösch, Die Krise als Chance, S. 306.

[239] So die Bewertung von Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 475.

[240] Ebd., S. 482–484 (Zitat S. 484).

[241] Vgl. den Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 18. 7. 1975, in: AAPD 1975, II, Dok. 209, S. 969. Vgl. ferner Punkt 3) des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung vom 11./12. 12. 1975 in Brüssel; URL: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26916.htm>.

1) Die Schlussakte hatte keinen Vertragscharakter. In Helsinki wurde, wie das Auswärtige Amt nicht müde wurde zu betonen, kein neues (regionales) Völkerrecht geschrieben, sondern nur eine „politisch-moralische Willenserklärung" abgegeben.[242] Dadurch blieben die in der VN-Charta und ihren Sozial- und Menschenrechtspakten gesetzten Normen bindend, galten bestehende Rechtsverhältnisse (etwa der Drei Mächte in Deutschland) weiter und wurde eine gegen Deutschland gerichtete völkerrechtliche Sonderzone abgewendet. Dementsprechend entfiel eine zeitraubende Ratifizierung der Schlussakte, so dass deren Durchführung sofort beginnen konnte.

2) Der Rechtsstandpunkt der Bundesrepublik wurde durch vier Mechanismen in der Schlussakte gewahrt:

a) das erste und dritte Prinzip bestätigten das völkerrechtskonforme Recht auf friedliche Grenzänderungen.

b) Auf Grund des Selbstbestimmungsrechts der Völker (Prinzip 8) war es den Teilnehmerstaaten gestattet, „in voller Freiheit, wann und wie sie es wünschen, ihren inneren und äußeren politischen Status ohne äußere Einmischung zu bestimmen".[243] Dies bedeutete nach Bonner Auslegung auch, dass sich die Bundesrepublik „mit einem oder mehreren anderen Staaten durch Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes" zusammenschließen konnte.[244]

c) Die abschließende Rechtswahrungsklausel der Prinzipienerklärung bestätigte die Verantwortlichkeit der Vier Mächte für Berlin und Deutschland als Ganzes und ermöglichte es damit der Bundesregierung, etwa Forderungen seitens der DDR nach Einfügung einer Staatsangehörigkeitsklausel in internationale Verträge unter Hinweis auf dieses Prinzip zurückzuweisen.[245]

d) Schließlich wurde die Einbeziehung von Berlin in die Schlussakte durch die so genannte „Europa-Klausel" der Präambel sichergestellt. Darin verpflichteten sich die Unterzeichnerstaaten, die „Vorteile" der Helsinki-Empfehlungen „in ganz Europa zu gewährleisten" [246] – eine Formulierung, die unter Beteiligung der westlichen Statusmächte vor allem zwischen Blech und Mendelewitsch ausgehandelt wurde und von deren Zustandekommen die DDR-Delegation weitgehend ausgeschlossen blieb.[247] Auf diese Weise ergänzte die Schlussakte das Berlin-Abkommen der Vier Mächte; sie verringerte das Risiko weiterer Berlin-Krisen und gab Bonn in der Zukunft ein zusätzliches Instrument an die Hand, um östliche Drohungen gegen Berlin abzuwehren. Wie ein östlicher Diplomat auf der Konferenz

[242] Vgl. von Groll, Die Genfer KSZE-Verhandlungen, S. 165; ders., Die Schlußakte der KSZE, S. 243 f.

[243] Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 918.

[244] Vgl. von Groll, Die Schlußakte der KSZE, S. 250 f.

[245] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111661, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 10. 11. 1975.

[246] Vgl. Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 913.

[247] Interview mit Klaus Blech am 9. 12. 2009.

zugeben musste, war es unvorstellbar, „daß West-Berlin ein Eisberg in einem Meer der Entspannung bleibt".[248]

Die Bundesregierung erhoffte sich von dem erfolgreichen KSZE-Abschluss zugleich einen „Spin-off"-Effekt auf die Wiener MBFR-Verhandlungen, wie Helmut Schmidt in Helsinki deutlich machte.[249] Dabei bezog sich diese Hoffnung nicht nur auf den Vorbildcharakter der VBM-Absprachen. Vielmehr wirkte die Anwendung der Schlussakte auf „ganz Europa" nicht nur, wie Genscher feststellte, „der Entstehung einer besonderen sicherheitspolitischen Kontrollzone in Mitteleuropa" entgegen.[250] Die Formulierung begründete auch die Hoffnung, zu einem späteren Zeitpunkt wirksame Maßnahmen der Rüstungskontrolle zu vereinbaren, die für den gesamten europäischen Teil der UdSSR gelten würden.

Des weiteren muss die oft unterschätzte Bedeutung der prozeduralen Einigung im Bereich der Konferenzfolgen hervorgehoben werden.[251] Im Korb IV gaben die Teilnehmerstaaten in doppelter Hinsicht den Startschuss für einen diplomatischen Verhandlungsprozess: erstens durch die Verpflichtung, die Empfehlungen der Schlussakte zu verwirklichen, und zweitens durch die Einberufung einer Folgekonferenz zu dem Zweck, den Stand der Implementierung zu überprüfen und über weitere Maßnahmen zu sprechen. Entgegen der östlichen Erwartungen ermöglichte es dieser Mechanismus, in den folgenden Jahren die dynamischen Elemente der Vereinbarung zur Geltung zu bringen, die KSZE zugleich aber einem kontrollierten und jederzeit revidierbaren Prozess zu unterwerfen. Die Bedeutung von Korb IV als Instrument der Überprüfung und Weiterentwicklung der KSZE, welches das vom Osten gewünschte ständige Konsultativorgan als Vorstufe eines europäischen Sicherheitssystems ersetzte, kann daher kaum überschätzt werden.

Schließlich darf nicht übersehen werden, dass die höchsten politischen Vertreter der 35 KSZE-Staaten der Schlussakte mit ihrer Unterschrift die notwendige Aura verliehen. Aus einem Papier bloß empfehlenden Charakters wurde so ein Dokument mit hoher Verpflichtungskraft. Dies war sowohl für die Ostblockstaaten als auch für die westlichen und neutralen Staatengruppen von großer Bedeutung. Aus Sicht der WVO-Länder setzte die feierliche Zeremonie einen Schlusspunkt hinter die Nachkriegszeit. Im Gegensatz dazu schlug die Schlussakte aus Sicht der NATO-Länder und der N+N-Gruppe ein neues Kapitel der Ost-West-Beziehungen auf, sofern es gelang, die Absprachen nun mit Leben zu füllen. Damit sie aber in den zwischenstaatlichen Beziehungen ein ausreichendes normati-

[248] Von Groll, Die Schlußakte der KSZE, S. 244. In gleicher Weise stellte auch der kommandierende General der britischen Militärregierung in Berlin, Scott Barrett, nach der Unterzeichnung fest: „It would be difficult indeed for the Russians or East Germans to claim that Berlin was not a part of Europe or that by extension it was not a participant." Scott Barrett (Berlin) an Bullard (Bonn) vom 15. 8. 1975, in: DBPO, III/II, S. 470–474 (Zitat S. 471).

[249] Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 810.

[250] Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, 56. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 14. 7. 1975, S. 1404.

[251] Auf die Bedeutung der Konferenzfolgen für den KSZE-Prozess weist auch das amerikanische KSZE-Delegationsmitglied John J. Maresca hin. Vgl. Maresca, To Helsinki, S. 201–204.

ves Gewicht erhielten und für die Menschen in den kommunistischen Gesellschaften nutzbar gemacht werden konnten, bedurfte es eines vor den Augen der Weltöffentlichkeit vollzogenen Unterzeichnungsakts, der den Wert der Selbstverpflichtung so hoch setzte, dass kein Teilnehmerstaat mehr hinter die Vereinbarungen würde zurückgehen können.

3. Zusammenfassung

Die Junktimpolitik der Bundesrepublik war über die Jahrzehnte ein beständiges Element ihrer KSZE-Politik. Sie wurde jedoch von den einzelnen Bundesregierungen den veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Das die fünfziger und weite Teile der sechziger Jahre bestimmende erste Junktim machte ein Eingehen auf entsprechende östliche Vorschläge abhängig von Fortschritten in der deutschen Frage und verhinderte damit wirksam eine ESK zu östlichen Bedingungen. Erst als die NATO begann, den Konferenzgedanken konstruktiv aufzunehmen und Moskau sich nach seinem militärischen Eingreifen in der Tschechoslowakei 1968 gegenüber westlichen Teilnahmebedingungen konzessionsbereit zeigte, erkannte auch die Bundesrepublik das Potential einer Konferenz. Bonn machte sich das herausragende Interesse Moskaus an einer ESK zunutze und verband in einem neuen Junktim deren Einberufung mit dem vorherigen Abschluss der Ostverträge, einschließlich des Grundlagenvertrags mit der DDR und eines Berlin-Abkommens. Das eine konnte nicht beginnen, bevor das andere nicht befriedigend gelöst worden war.

Das instrumentelle Verhältnis zwischen KSZE und Ostvertragspolitik, das die Bundesregierung in dieser Phase herstellte, entsprach den strategischen Überlegungen Egon Bahrs. Die KSZE war für ihn dem Ziel, eine neue europäische Sicherheitsordnung aufzubauen, nachgeordnet. Sie war für ihn anfangs nur insoweit interessant, als in ihrem Rahmen Elemente einer neuen Sicherheitsarchitektur geschaffen werden konnten. Die Themen der Konferenz waren zwar auch aus der Sicht des Planungsstabschefs breit zu fassen. Wirklich relevant waren aber nur die Abrüstungs- und Rüstungskontrollelemente, die seiner Ansicht nach allein zu mehr Sicherheit in Europa beitragen würden. Die später so bedeutsamen dynamischen Elemente des multilateralen KSZE-Prozesses, allen voran die humanitären, spielten dagegen in Bahrs und Brandts Kalkül nur eine untergeordnete Rolle. Humanitäre Absprachen sollten den bilateralen Ostverträgen vorbehalten bleiben.

Etablierte der Abschluss der Ostverträge die Bundesrepublik im Ost-West-Konflikt als „Ausgleichsmacht mit dem Ziel, den Grad der Sicherheit in Europa zu erhöhen“[252], so gelang mit der KSZE eine Multilateralisierung dieses vertraglichen Modus vivendi, ohne dass aber das ganze Potential der Schlussakte von der Bonner Diplomatie erkannt wurde. Diese war ein Dokument, das – wie schon die Ostverträge und das Berlin-Abkommen – den Dissens zwischen Ost und West

[252] Niedhart, Entspannung in Europa, S. 89.

stehen ließ und eine unterschiedliche Auslegung der Texte bewusst einkalkulierte. Nach Ansicht der Bundesregierung stellten das ostpolitische Vertragswerk und die Helsinki-Schlussakte die Beziehungen zu den WVO-Ländern „in einen gesicherten politischen Rahmen", der sie resistent gegenüber konjunkturellen Schwankungen im Ost-West-Verhältnis machte und dessen praktische Ausfüllung eine langfristige Kooperation „für die Entwicklung in Europa und unsere eigenen Anliegen" bot.[253] Zusammen mit den Rüstungskontrollvereinbarungen der Supermächte bildeten sie den so genannten *acquis de détente* zwischen West und Ost, den „Kernbestand des bisher im Verlauf [der Entspannungspolitik] Erreichten". Im Folgenden galt es, die Früchte dieser Politik – für die Bundesrepublik die Stabilisierung der Lage in Berlin, die Regelung der innerdeutschen Beziehungen, die Ausreise Deutscher aus dem kommunistischen Machtbereich sowie den Osthandel – zu sichern und im Rahmen des KSZE-Prozesses auszubauen.[254] „Die Konferenz ist zu Ende", stellte Meyer-Landrut fest. „Jetzt wird sich zeigen müssen, wie sich die Beschlüsse in der Praxis bewähren."[255] Die Scheinwerfer der Kameras in Helsinki waren aus – die Arbeit begann.

[253] PA-AA, VS-Bd. 10490 (201); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1048 des Ministerialdirektors van Well vom 23. 3. 1977 an das Auswärtige Amt über ein Gespräch mit dem sowjetischen Stellvertretenden Außenminister Kowaljow in Moskau am 22. 3. 1977.

[254] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133350, Runderlass Nr. 1902 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 1. 4. 1980.

[255] Drahterlass Nr. 1970 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 14. 5. 1975 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1975, I, Dok. 116, S. 520.

III. Die Schlussakte implementieren: Von Helsinki nach Belgrad (1975–1977)

Wie es nach dem Helsinki-Gipfel weitergehen würde, war bereits in Genf Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen gewesen. Wie gesehen, hatte sich hinsichtlich der Konferenzfolgen am Ende mit Unterstützung der Ungebundenen ein Vorschlag Dänemarks durchgesetzt. Er sah eine zweijährige „Interimsperiode" vor, in der die Teilnehmerländer praktische Erfahrungen mit der Durchführung der Empfehlungen sammeln sollten. Auf einer Folgekonferenz 1977 würde dann eine Bestandsaufnahme vorgenommen und über weitere Maßnahmen gesprochen.

Angesichts des sich verschlechternden internationalen Umfelds war diese Zeitspanne allerdings äußerst kurz bemessen. Sollten sich nicht rasch nachprüfbare Implementierungserfolge einstellen, so war abzusehen, dass dieses Kind der Détente das Laufen gar nicht erst lernen würde. Hinzu trat, dass mit dem Helsinki-Gipfel ein Höhepunkt überschritten war. Die Medien wandten sich wieder anderen weltpolitischen Ereignissen zu. Dementsprechend waren in den westlichen Hauptstädten die Erwartungen nach dem dreitägigen Gipfel gering. Verbreitet herrschte die Ansicht vor, „daß sich zunächst einmal der Staub der großen Konferenz setzen" müsse.[1] Allgemein ging man davon aus, dass sich nach diesem Ereignis der Schwerpunkt in den Ost-West-Gesprächen von der KSZE zur Rüstungskontrolle, insbesondere zur Frage der Streitkräftereduzierungen in Europa verlagern werde. Bei den Gesprächen, die die Bundesregierung im Vorfeld der Schlusskonferenz mit Großbritannien (24. Juli 1975), Frankreich (26. Juli 1975) und den USA (26. bis 28. Juli 1975) führte, drückten alle Teilnehmer ihre Erwartung aus, „dass nach der KSZE Sicherheitsfragen im Ost-West-Verhältnis in den Vordergrund treten werden".[2] Schmidt, Ford und der britische Premierminister Callaghan sahen deshalb insbesondere die MBFR-Verhandlungen in Wien ganz oben auf der Ost-West-Tagesordnung.[3]

Auch die westliche Öffentlichkeit erwartete nicht viel vom Helsinki-Prozess. Paradoxerweise bewertete die westliche Presse die Schlussakte überwiegend kritisch, während die osteuropäische das Ergebnis als Durchbruch für das Prinzip der „friedlichen Koexistenz" betrachtete. Insbesondere in der konservativen Publizistik stand die Schlussakte für „ein neues München in Potenz" (Le Figaro), das „schlimmer" als Jalta (L'Aurore) sei.[4] Die „New York Times", die die Konferenz

[1] So Helmut Schmidt gegenüber Gerald Ford zwei Tage vor Beginn der Schlusskonferenz. Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Sanne, Bundeskanzleramt, vom 28. 7. 1975, in: AAPD 1975, II, Dok. 224, S. 1047; Memorandum of Conversation, 28. 7. 1975, in: FRUS 1969–1976, Bd. XXXIX, S. 936.

[2] PA-AA, VS-Bd. 9960 (204); B 150, Aktenkopien 1975, Runderlass Nr. 1480 des Vortragenden Legationsrats Engels vom 30. 7. 1975.

[3] Vgl. dazu FRUS 1969–1976, Bd. XXXIX, Dok. 324, S. 936, Dok. 327, S. 955, und Dok. 328, S. 957.

[4] Eine umfassende Zusammenstellung der Pressekommentare findet sich in PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111545. Vgl. dazu ferner den Überblick bei Guz, Der Kongreß von Helsinki, S. 7 f.

immer besonders kritisch begleitet hatte, sprach vom „Karneval von Helsinki".[5] In der Folge spielte der KSZE-Prozess in den USA zunächst keine große Rolle mehr und drohte im Kampf um die Präsidentschaft 1976 sogar zum Schimpfwort zu werden.[6] In der Bundesrepublik wiederum bezeichnete die CDU die Schlussakte als einen „Supermarkt der Attrappen".[7] Für ihren Fraktionsführer Karl Carstens bildete sie eine gefährliche „Scheinwelt".[8] Golo Mann äußerte in der „Bild-Zeitung" die Sorge, ganz Europa könne „in zehn Jahren marxistisch" sein, und riet, „die Augen offen und das Pulver trocken" zu halten.[9]

Auch Genscher verkannte keineswegs die anhaltende östliche Bedrohung. Gegenüber dem japanischen Außenminister Miyazawa äußerte er sich im Dezember 1975 besorgt über die sowjetische Aufrüstung: „Die Landstreitkräfte zielten darauf, in Europa zu dominieren. Die Seerüstungen, die sich nicht auf Mittelmeer und Nordatlantik beschränkten, zielten auf weltweite Stärke-Positionen. Militärische Überlegenheit solcher Art eröffne Möglichkeiten der Expansion ohne bewaffneten Konflikt."[10] In Bonn erkannte man die Gefahr, dass die Ergebnisse des Helsinki-Gipfels im Westen eine „Entspannungseuphorie" auslösen und den Verteidigungswillen schwächen könnten.[11] Genscher erachtete es deshalb als notwendig, die allgemeine Erwartungshaltung zu dämpfen und auf den langen und mühsamen Weg der Détente hinzuweisen, die nach seinem Verständnis nur in kleinen Schritten Früchte tragen konnte. Ihm war klar, dass der Westen sich nun, da Moskau nach eigenem Verständnis den europäischen Status quo gesichert hatte, „mit einer neuen Etappe sowjetischer Entspannungspolitik auseinanderzusetzen haben" werde.[12] Schon vor dem Helsinki-Gipfel mahnte er deshalb „eine Entspannungsstrategie für die Zeit nach der KSZE" an, um der zu erwartenden Friedensoffensive zu begegnen, mit der der Osten versuchen werde, „die Erosion im westlichen Lager weiter zu fördern".[13] Die KSZE bot für den Westen also Chancen, durfte die Öffentlichkeit aber keinesfalls in falscher Sicherheit wiegen.[14]

[5] Zitiert nach: Andreas Kohlschütter, „Nüchtern zum Gipfel", in: Die Zeit, Nr. 32 vom 1. 8. 1975, S. 1.

[6] Vgl. Hanhimäki, The Flawed Architect, S. 437 f.; Schulzinger, Détente in the Nixon–Ford years, S. 390 f.

[7] „Es gibt weder Sieger noch Besiegte", in: Der Spiegel, Nr. 24 vom 6. 6. 1977, S. 108.

[8] Im Interview mit der Tageszeitung „Die Welt". Vgl. „Carstens: KSZE ist eine Scheinwelt", in: Die Welt vom 2./3. 8. 1975, S. 1 f. Kritisch und als der europäischen Integration deutlich nachgeordnetes Projekt, aber nicht ohne Erwartungen, hatte Carstens die KSZE noch drei Jahre zuvor betrachtet. Vgl. Carstens, Die Integration Westeuropas.

[9] Zitiert nach: Süddeutsche Zeitung vom 31. 7. 1975, S. 3.

[10] Vgl. AAPD 1975, II, Dok. 394, S. 1849.

[11] Joetze, Die KSZE in historischer Perspektive, S. 281 f.

[12] Bundesminister Genscher am 18. 6. 1975 im Auswärtigen Ausschuss, in: Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, 55. Sitzung, S. 1371.

[13] Gespräch des Bundesministers Genscher mit NATO-Generalsekretär Luns am 5. 5. 1975, in: AAPD 1975, I, Dok. 102, S. 459. Vgl. auch das Gespräch mit dem französischen Außenminister Sauvagnargues am 3./4. 2. 1975 in Paris und mit dem italienischen Außenminsiter Rumor am 20./21. 2. 1975 in Rom, in: ebd., Dok. 23, S. 130, bzw. Dok. 35, S. 188.

[14] PA-AA, VS-Bd. 9478 (221); B 150, Aktenkopien 1975, Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 28. 11. 1975. So auch Außenminister Genscher im Kabinett am 16. 12. 1975; PA-

In den europäischen Hauptstädten kehrte der diplomatische Alltag zurück.[15] Selbst im Auswärtigen Amt betrachtete man die Materialschlacht von Genf als geschlagen und nahm eine Regruppierung des mit der KSZE befassten Personals vor.[16] Dessen ungeachtet wandten sich die Diplomaten rasch den praktischen Fragen zu, welche die mehr als 600 Empfehlungen der Schlussakte aufwarfen, denn an deren Umsetzung musste sich der Erfolg der KSZE messen lassen. Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Frage, wie mit der Schlussakte weiter verfahren werden sollte, welche Erwartungen die Bundesregierung an ihre Durchführung knüpfte und welche Erfahrungen sie in dieser Zwischenphase bis zum ersten Folgetreffen machte. Zu diesem Zweck sollen zunächst die unterschiedlichen Implementierungsvorstellungen der Bundesrepublik und Moskaus analysiert und zwei Eckpfeiler Bonns für die Verwirklichung der Helsinki-Empfehlungen vorgestellt werden: die Bedeutung einer geschlossenen westlichen Interpretation der Schlussakte und der Aufbau eines Systems zur Beobachtung der östlichen KSZE-Praxis. Anschließend sollen die drei Körbe als Fallbeispiele für die operative Durchführung durch die Bundesregierung näher betrachtet werden. Gerade die Nahsicht auf die Implementierungsversuche in der unmittelbaren Post-Helsinki-Phase macht deutlich, wie lange der KSZE-Prozess nach dem spektakulären Gipfel noch eine wenig zielgerichtete Findungs- und Experimentierphase war, in der die Staatengruppen zunächst versuchten, die Deutungshoheit zu gewinnen und sich für die Belgrader Folgekonferenz zu positionieren.

1. Was heißt Implementierung der Schlussakte?

Zunächst musste sich die Bundesrepublik selbst über den Stellenwert der KSZE für ihre künftige Außen- und Sicherheitspolitik und über ihr Verständnis einer „Implementierung" der Schlussakte klar werden. Noch vor Abschluss der Konferenz waren Bundesminister Genscher und Verteidigungsminister Georg Leber übereingekommen, durch ihre Häuser das Verhältnis von Sicherheit und Entspannung nach der KSZE untersuchen zu lassen. Das Ergebnis der eingesetzten Arbeitsgruppe lag im Februar 1976 vor und bestätigte, wenig überraschend, die Grundsätze des Harmel-Berichts. Angesichts „der offenen deutschen Frage und der gegensätzlichen langfristigen Zielsetzungen beider Seiten" blieben Mitteleuropa und namentlich Berlin, so stellten die Autoren fest, „ein potentiell politischer und militärischer Konfliktschauplatz besonderer Sensitivität".[17] Da die UdSSR an ihren offensiven politisch-militärischen Zielen in Europa und der

AA, VS-Bd. 14063 (010); B 150, Aktenkopien 1975, Aufzeichnung von van Well vom 15. 12. 1975.

[15] So Botschafter Sahm, Moskau, in einer Analyse des deutsch-sowjetischen Verhältnisses am 6. 5. 1975, in: AAPD 1975, I, Dok. 106, S. 478.

[16] Vgl. dazu Kapitel I.2.

[17] Aufzeichnung der Arbeitsgruppe Auswärtiges Amt/Bundesministerium der Verteidigung vom 10. 2. 1976, in: AAPD 1976, I, Dok. 45, S. 211. Die folgenden Zitate ebd., S. 201 und S. 207.

Dritten Welt festhalte, sei es notwendig, das Bündnis verteidigungsfähig zu halten und auf ein „Gleichgewicht der militärischen Kräfte" hinzuarbeiten. Die Entspannungspolitik wiederum müsse darauf hinwirken, „die sowjetische Macht zusätzlich politisch [zu] binden". Maßnahmen hierfür waren erstens „die Vereinbarung und Anwendung politischer Verhaltensregeln zur gegenseitigen Rücksichtnahme auf vitale Sicherheitsinteressen", zweitens „die Herausbildung weiterer vertrauensbildender und stabilisierender Maßnahmen im militärischen Bereich, die den politischen Gebrauch militärischer Macht einschränken und zu Mechanismen der Krisenbewältigung führen können (z. B. im Rahmen künftiger MBFR- und KSZE-Vereinbarungen)", und drittens „die Verdichtung der wirtschaftlichen und technologischen Interessenverflechtung, die extreme Entscheidungen erschweren würde". Ziel dieser Strategie sei erstens „die friedliche, möglicherweise erst langfristig erreichbare Lösung bestehender Gegensätze und die Vermeidung von Spannungen und Krisen" und zweitens „die Erhöhung der politisch-psychologischen Schwelle für den Einsatz militärischer Macht". Und weiter hieß es: „Das deutsche sicherheitspolitische Interesse erfordert es, dem Osten immer wieder klarzumachen, daß die geschlossenen Verträge und Vereinbarungen – nicht zuletzt die Schlußakte der KSZE – Grundlagen der internationalen Beziehungen sind, deren Respektierung Voraussetzung für ein Funktionieren der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und für die Sicherung des Friedens ist." Für die zukünftige Ost- und KSZE-Politik bedeutete dies, „die Elemente mit Nachdruck [zu] verfolgen, die auf eine Verbesserung der bestehenden Lage, auf mehr menschliche Kontakte und Informationsfreiheit und generell auf friedlichen Wandel ausgerichtet sind".

Mit diesem Grundkonsens der beiden Ministerien waren der Rahmen für die zukünftige KSZE-Politik Bonns umrissen, das Verhältnis zwischen Sicherheit und Entspannung beschrieben und die zentrale Funktion der KSZE als stabilisierendes Element im Ost-West-Konflikt festgestellt worden. Zugleich war ihre Funktion zur Durchsetzung nationaler Interessen der Bundesrepublik angesprochen. In diesem Sinne trat sie im Beschluss der sozialliberalen Koalition zur Entspannungspolitik vom Dezember 1976 gleichrangig neben die Ostverträge und das Berlin-Abkommen als Instrument zur Erleichterung der Teilungshärten.[18] „Helsinki", so formulierte es Ministerialdirektor van Well, „erleichtert uns die langfristige Verfolgung unserer Politik der nationalen Einheit."[19] Auch Genscher brachte gegenüber dem tschechoslowakischen Außenminister Bohuslaw Chňoupek zum Ausdruck, dass im Rahmen der Entspannung „unsere nationalen Anliegen legitime politische Ziele [seien]. Hierzu gehöre die Erhaltung der Lebensfähigkeit Berlins und – als langfristiges Ziel –, daß unser Land die Folgen vergangener Politik

[18] Vgl. Punkt 3 des Beschlusses: „Die Verträge mit der Sowjetunion und Polen, der Grundlagenvertrag mit der DDR, das Viermächteabkommen über Berlin sowie die KSZE-Schlussakte sind auszuschöpfen, um zu konkreten Verbesserungen zu kommen." Vgl. DzD VI/4, Nr. 265, S. 903.

[19] PA-AA, VS-Bd. 9478 (221); B 150, Aktenkopien 1975, Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 28. 11. 1975.

überwinde."[20] Dem Staatssekretär des Heiligen Stuhls, Casaroli, empfahl der Bundesaußenminister die Schlussakte gar als Referenztext, um östliche Forderungen nach Revision der alten ostkirchlichen Bistumsgrenzen abzuwehren.[21] Mit dem Bundeskanzler einigte er sich am 12. Mai 1975 darauf, dem Kreml „von vornherein" klarzumachen, „daß die Fortsetzung unserer Verteidigungspolitik im Rahmen der NATO, die Politik der europäischen Einigung sowie die Verfolgung unserer nationalen Interessen (Offenhalten der deutschen Frage) nicht als entspannungsfeindlich angesehen werden dürften".[22]

Mit der KSZE versuchte Bonn zugleich, in Fortsetzung seiner bilateralen Vertragspolitik die WVO-Länder in ein System von Verträgen und Vereinbarungen einzubinden, aus dem ein ständiger Konsultations- und Konferenzmechanismus erwuchs. Die KSZE, so war man in Bonn überzeugt, eröffnete Einspruchs- und Überprüfungsmöglichkeiten gegenüber Osteuropa, auch wenn keineswegs klar war, wie sie im Einzelnen genutzt werden konnten. Gerade die Bundesrepublik müsse deshalb an ihrer Verwirklichung „vital interessiert" sein. Die Aufgabe nach der Konferenz – so der Anspruch – werde es sein, „nachdrücklich darauf hinzuwirken, daß aus Chancen, aus Offerten, aus Bereitschaftserklärungen und Zusicherungen nachprüfbare Wirklichkeit wird".[23] Doch wie sollten die vielen Empfehlungen, die ja vor allem die Ostblockstaaten betrafen, verwirklicht werden?

Die Bundesrepublik ging bei ihren weiteren Planungen davon aus, dass die Bestimmungen der drei Körbe gleichermaßen unilateral, bilateral und multilateral zu verwirklichen sowie mit dem komplexen Ostvertragswerk zu verzahnen waren.[24] Besonderes Augenmerk war darüber hinaus darauf zu richten, dass, wie schon bei der Ausarbeitung in Genf, auch in der nun folgenden Implementierungsphase ihre Rechtsposition gewahrt und die deutsche Frage offenblieb. Auf Weisung von Genscher entwickelte das Auswärtige Amt deshalb Leitlinien, um sicherzustellen, „dass Berlin bei der Durchführung der KSZE-Beschlüsse voll einbezogen wird und dabei nach außen von der Bundesrepublik Deutschland vertreten wird".[25]

Was die Implementierung selbst betraf, ging das Außenministerium zwar von der Gleichwertigkeit der Körbe aus. In der Praxis jedoch ergab sich für Bonn aus dem besonderen Interesse an humanitären Fragen, dass die Verwirklichung auf nationaler und bilateraler Ebene einen Schwerpunkt bilden musste. So lagen zahl-

[20] PA-AA, B 42 (Referat 214), Bd. 133318, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem tschechoslowakischen Außenminister Chnoupek am 24. 3. 1975 in Prag.

[21] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Sekretär des Rats für die öffentlichen Angelegenheiten der Kirche, Casaroli, am 31. 7. 1975 in Helsinki, in: AAPD 1975, II, Dok. 232, S. 1089.

[22] Vgl. die Aufzeichnung des Staatssekretärs Gehlhoff vom 12. 5. 1975, in: AAPD 1975, I, Dok. 114, S. 506.

[23] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111546, Aufzeichnung „Nach der KSZE" des Referats 212 vom 1. 8. 1975.

[24] Vgl. etwa die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 24. 9. 1975, in: AAPD 1975, II, Dok. 282, S. 1306.

[25] PA-AA, B 38 (Referat 210), Bd. 115033, Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 21. 1. 1976.

reiche Maßnahmen – etwa die Visa-Bestimmungen und die Gebührenordnung für den Reise- und Besuchsverkehr oder die Arbeitsbedingungen für Journalisten – in der ausschließlichen Zuständigkeit der Teilnehmerländer. Auch die angestrebte Liberalisierung des streng regulierten Osthandels sowie – mit Ausnahme von Manövern der Militärbündnisse – die Vertrauensbildenden Maßnahmen hingen maßgeblich von autonomen Entscheidungen der Einzelstaaten ab.

Hinsichtlich der bilateralen Implementierung bildeten die der Schlussakte vorausgehenden Ostverträge sowie der Grundlagenvertrag mit der DDR die weiterhin gültige Referenz für den Ausbau des Verhältnisses zu den Warschauer-Pakt-Staaten. Ihnen gegenüber nahmen die Helsinki-Empfehlungen eine zwar wichtige, aber subsidiäre Stellung ein. Dies lag in der Natur der Sache, denn die Schlussakte enthielt ja nur Absichtserklärungen. Im Besonderen galt dies für den Umgang der beiden deutschen Staaten miteinander, der mittlerweile von zahlreichen Vereinbarungen geregelt wurde. Diese waren, wie das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen feststellte, „originär“[26] und durften durch die Schlussakte in ihrer Wirkung keinesfalls beeinträchtigt werden. Wie das BMB war auch das Innenministerium der Ansicht, dass ein großer Teil der Helsinki-Bestimmungen auf das Sonderverhältnis beider Teilstaaten gar nicht anwendbar war; andere Themen wie die Rechtshilfe, der Verkehr und das Post- und Fernmeldewesen wiederum kamen in der Schlussakte nicht vor. „Die bilateralen Verträge und Vereinbarungen zwischen den beiden deutschen Staaten“, so stellte das BMI nach Unterzeichnung der Schlussakte fest, „bestimmen das Verhältnis dieser Staaten zueinander maßgeblich. Die KSZE-Schlußakte ergänzt diese Vereinbarungen zwar auf einigen Gebieten, jedoch sind für die Bundesregierung vor allem die Vereinbarungen mit der DDR die Basis für die Ausfüllung der angestrebten Verbesserungen in den Beziehungen mit der DDR.“[27] Auch Bonns Ständiger Vertreter in Ost-Berlin meldete Bedenken an. Zum einen hätten große Teile der Schlussakte für die Beziehungen zum anderen deutschen Staat „quantitativ und qualitativ ein anderes Gewicht als für die übrigen KSZE-Teilnehmerstaaten“. Zum anderen bemühe sich die Bundesregierung um Vereinbarungen mit der DDR, die sogar über den KSZE-Rahmen hinausgingen. Selbstverständlich, so Günter Gaus weiter, könne sich die Bundesregierung in ihrem Verhältnis zur DDR auf die KSZE-Schlussakte stützen. Entscheidend werde „jedoch auch weiterhin die Normalisierung des bilateralen Verhältnisses unter Berücksichtigung der bestehenden Besonderheiten sein“.[28]

Dem widersprach das Außenministerium nicht. Auch Genschers Beamten war klar, dass das ostpolitische Vertragswerk die eigentliche Grundlage für die Beziehungen zum Sowjetblock bildete. „Wichtigstes Aktionsfeld für die Durchführung

[26] Aufzeichnung des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen vom 27. 6. 1977, in: DzD VI/5, S. 211.

[27] BArch, B 136, Bd. 18093, Denkschrift der Unterabteilung II A des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen vom 24. 6. 1976.

[28] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115112, Schriftbericht des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 22. 1. 1976 an das Auswärtige Amt.

von KSZE-Absprachen", so lautete auch hier das Fazit, „werden bilaterale Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten sein."[29] Als Marschrichtung für die Durchführung der Helsinki-Beschlüsse einigten sich die Ressorts im Juli 1976 darauf, dass die vertraglichen Abmachungen mit Ost-Berlin wie auch die informellen Kontakte, z. B. für den Häftlingsfreikauf, „durch [den] multilateralen Charakter und [die] Unverbindlichkeit der KSZE-Schlussakte" nicht beeinträchtigt werden dürften.[30] Wie wir sehen werden, gingen aber die Meinungen zwischen Auswärtigem Amt und den Fachministerien ungeachtet dieses grundsätzlichen Einverständnisses darüber auseinander, wie in der Praxis die Schlussakte gegenüber den WVO-Staaten und insbesondere gegenüber der DDR einzusetzen war.

Demgegenüber war die Bundesregierung hinsichtlich der multilateralen Implementierung durch die in der Schlussakte zur Mitarbeit aufgeforderte VN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) und die UNESCO skeptisch eingestellt. Sie befürchtete, dass die Schlussakte in einem derart großen Kreis „in der Substanz verwässert oder verfälscht werden" könnte.[31] Gerade die Förderung der wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit sah Bonn besser durch direkte Kontakte zu den Ostblockstaaten als im Rahmen von VN-Sonderorganisationen gewährleistet. Die KSZE-Ergebnisse sollten dabei „als Referenzpunkte zur Unterstützung unserer bilateralen Bemühungen" dienen.[32] „Wir sind der Meinung, daß die Nachfolgearbeiten von Helsinki vorrangig durch autonome und bilaterale Maßnahmen in Angriff zu nehmen sind", erklärte Genscher gegenüber der Deutschen Welle. Nur da, wo dies „nicht zweckmäßig oder ausreichend scheint, stimmen wir natürlich Verhandlungen in multilateralen Gremien zu".[33]

In den Ostblockstaaten war die Schlussakte in den Parteigremien und gegenüber den Sicherheitsorganen nur mit Mühe durchzusetzen. Breschnew wertete den Abschluss der Konferenz, wie er im Sommer 1975 an Helmut Schmidt schrieb, als einen „Sieg der Vernunft über Misstrauen und Furcht der Vergangenheit".[34] Ungeachtet solcher Deklaratorik löste das Helsinki-Dokument im Politbüro der KPdSU aber keine ungeteilte Freude aus. Es gelang dem Generalsekretär und Außenminister Gromyko nur unter nachdrücklichem Hinweis darauf, dass der Helsinki-Gipfel die Anerkennung der Nachkriegsgrenzen und der sowjetischen

[29] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111662, Aufzeichnung des Referats 212 vom 30. 9. 1975.

[30] BArch, B 136, Bd. 18093, Aufzeichnung Fleck vom 12. 7. 1976 über eine Ressortbesprechung am 7. 7. 1976 im Bundeskanzleramt.

[31] Ebd.

[32] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111671, Drahterlass Nr. 64 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 12. 9. 1975 an die Vertretung bei der UNESCO in Paris.

[33] Vgl. PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122245, Antwortentwurf vom 31. 3. 1976 für ein Interview des Bundesministers Genscher mit der Deutschen Welle. Dem schloss sich auch das Politische Komitee der EPZ in Brüssel an, das nach dem Helsinki-Gipfel zu Protokoll gab, dass vor allem „einseitig und bilateral zu ergreifende Maßnahmen" im Vordergrund der Verwirklichung der Helsinki-Bestimmungen stehen sollten. PA-AA, VS-Bd. 10196 (212); B 150, Aktenkopien 1975, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kühn vom 10. 10. 1975.

[34] HSA, H.S. privat, UdSSR 1974-77/II, Schreiben des Generalsekretärs der KPdSU, Breschnew, vom 20. 9. 1975 an Bundeskanzler Schmidt.

Vormachtstellung in Osteuropa gebracht habe, die Hardliner des Parteiapparats und der Sicherheitsorgane zu überzeugen.[35] Im Übrigen konzedierten Breschnew und Gromyko den Generälen, dass „der militärischen Komponente der europäischen Sicherheit nach wie vor größere Bedeutung" als den „nichtmilitärischen Elementen der Zusammenarbeit" beigemessen werde[36], und die Helsinki-Beschlüsse keine negativen Folgen für die militärische Sicherheit und den Zusammenhalt der kommunistischen Gesellschaften haben durften. Folglich hatte die Durchführung der Schlussakte für den Ostblock weniger Bedeutung als deren Ausbau durch steuerbare zwischenstaatliche Abkommen zur wirtschaftlich-technischen und kulturellen Zusammenarbeit sowie zur Rüstungskontrolle. Konkret hieß dies, dass der Osten seine Lesart des Prinzipienkatalogs durchsetzen wollte. Er bildete auch aus Sicht der Ost-Berliner Machthaber den Kern der Schlussakte, in dem „die Politik der friedlichen Koexistenz […] ihren deutlichen Ausdruck"[37] finde. Die übrigen Körbe waren dagegen entweder nur in engster Textauslegung zu verwirklichen (etwa die militärische Vertrauensbildung) oder selektiv zum Vorteil des Ostens umzusetzen, um den Sicherheitsvorstellungen der Militärs zu entsprechen und systembedrohende Verwerfungen durch die neuen Helsinki-Normen zu verhindern.[38] Wie sah nun aber die unterschiedliche Auslegung der Schlussakte aus und wie erfolgte die Durchführung der Empfehlungen durch die Bundesrepublik im Vergleich zu den WVO-Ländern?

2. Korb I: Interpretation der Schlussakte und „Monitoring" der Ostblockstaaten

2.1. Zur Interpretation der Schlussakte

Die Phase zwischen der Konferenz von Helsinki 1975 und der ersten Nachfolgekonferenz zwei Jahre später war zunächst geprägt von der Auseinandersetzung zwischen Ost und West um die Interpretationshoheit über die Schlussakte. Die Fülle der Formelkompromisse, welche die Gegensätze zwischen Ost und West nur überdeckt hatten, war eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Schlussakte überhaupt zustande gekommen war. Sie ließ den einzelnen Staatengruppen aber breiten Raum für unterschiedliche, ihre KSZE-Ziele stützende Bewertungen. Dies bewirkte einen zwar gewollten, aber die Implementierung erschwerenden „praxiswirksamen Interpretationsdissens"[39]. Staatssekretär Gehlhoff ahnte früh, dass der

[35] Vgl. Dobrynin, In Confidence, S. 346.
[36] Gasteyger, Die Aussichten der Entspannung, S. 73.
[37] Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lücking vom 4. 2. 1977, in: DzD VI/5, S. 48.
[38] Vgl. dazu PA-AA, VS-Bd. 9978 (200); B 150, Aktenkopien 1975, Runderlass Nr. 4170 der Vortragenden Legationsrätin Steffler vom 21. 10. 1975; Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 21. 10. 1975.
[39] Bruns, Vom Ost-West-Konflikt zur Ost-West-Kooperation, S. 22.

Kampf um die Schlussakte auch einer um ihre Auslegung sein würde. Bereits im April 1975 rechnete er damit, dass Moskau versuchen werde, die KSZE in seinem Sinne „umzuinterpretieren“.[40] Einen Monat später warnte Hans-Dietrich Genscher US-Außenminister Kissinger vor einer „politische[n] und propagandistische[n] Offensive“, die sich gegen die Bundesrepublik richten werde.[41] Und Botschafter Sahm sah voraus, „daß nach Abschluß der KSZE eine Propagandawelle des Ostblocks und der ‚fortschrittlichen Kräfte‘ in den westeuropäischen Staaten losgelassen wird, die ihr Ergebnis der östlichen Sprachregelung anpaßt“.[42]

Vor allem für die UdSSR hing von der Durchsetzung ihrer Auffassung viel ab, sah sie sich doch zum Zeitpunkt des Helsinki-Gipfels vielfach herausgefordert. So galt es, die kommunistische Orthodoxie Moskauer Provenienz angesichts des Erfolgs der eurokommunistischen Parteien in Westeuropa zu erhalten.[43] Aber auch die Kommentare von Moskaus Verbündeten zum Abschluss der Konferenz ließen durchaus eigene Akzente erkennen, vor allem in Ungarn, Rumänien und Polen.[44] Die größte Gefahr ging freilich von der potentiellen Wirkung der Schlussakte auf die Gesellschaften in den kommunistischen Staaten aus. Kurz, die Ostblockstaaten sahen sich in unterschiedlichem Maße gezwungen, die „positiven“ Ergebnisse von Helsinki herauszustellen und zugleich die Erwartungen der eigenen Bevölkerung zu dämpfen.

Die Regime ergriffen daher auf mehreren Ebenen Maßnahmen, um eine Bedrohung ihrer Herrschaft durch die Helsinki-Bestimmungen abzuwenden. Sie verschärften die Strafgesetze und gingen auf dieser Basis verstärkt gegen Andersdenkende vor. Die DDR wiederum begann, den Sicherheitsapparat auszubauen[45];

[40] PA-AA, B 2, Bd. 223, Zuschrift des Staatssekretärs Gehlhoff vom 23. 4. 1975 an Ministerialdirektor Blech. In diesem Sinne äußerte sich Gehlhoff auch gegenüber dem niederländischen Staatssekretär Kooijmans am 27. 5. 1975 und gegenüber dem Generalsekretär im französischen Außenministerium, de Courcel, am 21. 7. 1975. Vgl. dazu VS-Bd. 9937 (202); B 150, Aktenkopien 1975, Gesprächsniederschrift vom 27. 5. 1975; Gesprächsaufzeichnung vom 21. 7. 1975, in: AAPD 1975, II, Dok. 213, S. 985.

[41] Vgl. die Aufzeichnung des Bundesministers Genscher vom 22. 5. 1975, in: AAPD 1975, I, Dok. 129, S. 577.

[42] Vgl. den Drahterlass Nr. 1499 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 6. 5. 1975 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1975, I, Dok. 106, S. 479. Diese Bedenken wiederholte der Gesandte an der Botschaft in Moskau, Balser, am 18. 9. 1975. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 14054 (010); B 150, Aktenkopien 1975, Drahtbericht Nr. 3242.

[43] Für eine Analyse der kommunistischen Parteien Westeuropas und die von ihnen ausgehende Herausforderung des Moskauer Führungsanspruchs Mitte der siebziger Jahre vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 12. 1. 1976, in: AAPD 1976, I, Dok. 6. Für eine interne Bewertung des sowjetischen Geheimdienstes vgl. den Bericht des KGB-Chefs Jurij Andropow vom 29. 12. 1975 für das ZK der KPdSU, in: URL: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB191/1975-12-29%20Andropov.pdf>. Vgl. ferner Garthoff, Détente and Confrontation, S. 489–494.

[44] Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 24. 9. 1975, in: AAPD 1975, II, Dok. 282, S. 1304 f. Zu den rumänischen KSZE-Interessen vgl. Ionescu, Romania, Ostpolitik and the CSCE. Zur polnischen Interpretation der Schlussakte vgl. Jarząbek, Preserving the Status Quo or Promoting Change, S. 150 f.; dies., Hope and Reality, S. 43–45.

[45] Süß, Der KSZE-Prozess der 1970er Jahre aus der Perspektive der DDR-Staatssicherheit, S. 327–334; Bange, The GDR in the Era of Détente, S. 71 f.

ferner trieb sie ihre Abgrenzungspolitik gegenüber der Bundesrepublik voran und verabschiedete eine neue Verfassung, die eine „sozialistische Nation" propagierte.[46] Zugleich versuchten die WVO-Länder, die Sprengkraft der Schlussakte durch den Abschluss neuer Freundschaftsverträge einzudämmen, die ihre Bindung untereinander festigen sollten. Vorbildcharakter hatte dabei der Vertrag zwischen der UdSSR und der DDR vom 7. Oktober 1975.[47] Flankiert wurde diese Taktik im Sommer 1975 von Angriffen der sowjetischen Presse gegen die Bundesrepublik und Schikanen des Moskauer Staatsapparats gegen ihre Pressevertreter, welche die durch Helsinki gewährte Freizügigkeit für sich nutzen wollten.[48]

Vor allem aber war es nach innen wie nach außen von überragender Bedeutung, die östliche Deutung der Helsinki-Ergebnisse durchzusetzen. Die östliche Interpretation wird trotz unterschiedlicher Akzentsetzung beispielhaft deutlich in dem Abschlussbericht von DDR-Delegationsleiter Bock für das DDR-Politbüro. Demnach war der „Dekalog" in Korb I der entscheidende Abschnitt. Die darin festgelegten Prinzipien bildeten nach östlichem Verständnis die Basis der Beziehungen zwischen den KSZE-Staaten. Sie bestätigten, dass „der territoriale Status in Europa, wie er im Ergebnis des 2. Weltkrieges und der Nachkriegsentwicklung entstand, erstmals auf solch breiter multilateraler Ebene anerkannt" wurde. Ansprüche sowohl der Bürger an ihre Regierungen als auch Forderungen von Drittstaaten konnten daraus aber nicht abgeleitet werden. Alle weiteren Bestimmungen waren diesem „politischen Hauptdokument" nachgeordnet und in ihrer Durchführung durch die Prinzipien der Staatensouveränität und der Nichteinmischung begrenzt. Die Verwirklichung der Beschlüsse war eine zwischenstaatliche Angelegenheit und damit jederzeit kontrollierbar. Die Bestimmungen des Korbs III, so die Lesart Ost-Berlins, waren durch zahlreiche Sicherheitsklauseln abgefedert, so „durch die Festlegung, daß diese Zusammenarbeit zu gegenseitig annehmbaren Bedingungen sowie in gegebenen Fällen auf der Grundlage von Abkommen und Vereinbarungen zu erfolgen hat sowie an die weitere Entwicklung des Entspannungsprozesses gebunden ist".[49]

[46] Wentker, Öffnung als Risiko, S. 299f.

[47] Für den Wortlaut vgl. Europa-Archiv 1975, D 655–658. Vgl. ferner Meier, Die Auswirkungen der Konferenz von Helsinki im gesamteuropäischen Rahmen, S. 100. Weitere Freundschaftsverträge ähnlichen Zuschnitts schloss die DDR am 24. 3. 1977 mit Ungarn, am 28. 5. 1977 mit Polen, am 14. 9. 1977 mit Bulgarien und am 3. 10. 1977 mit der ČSSR.

[48] Vgl. dazu die Schilderung bei Gerz, Unterwegs im Auswärtigen Dienst, S. 165–169.

[49] Bericht vom 28. 7. 1975 über die Ergebnisse der zweiten Phase der Europäischen Sicherheitskonferenz, in: Meneguzzi Rostagni (Hrsg.), The Helsinki Process, S. 187–204. Vgl. dazu auch Wentker, Außenpolitik in engen Grenzen, S. 447. Für eine ausführliche Analyse der Interpretation der Schlussakte durch Moskau und Ost-Berlin vgl. Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess, S. 88–124; Wettig, Argumentationslinien der UdSSR und der DDR; ders., Die Schlussakte der KSZE, S. 11–14; ders., Die Einschätzung der KSZE-Folgewirkungen, S. 107–114; Bruns, Die DDR und die Schlußakte von Helsinki, besonders S. 80–94; Schwarz, Zwischenbilanz der KSZE, S. 33–57 passim. Für eine sowjetische Auslegung vgl. den Tagebucheintrag des sowjetischen Stellvertretenden Außenministers Kornienko, vom 12. 11. 1975 über sein Gespräch mit dem amerikanischen Gesandten in Moskau, Matlock, in: URL: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB191/11-12-1975%20Kornienko.pdf>.

In dem Glauben, damit ausreichend abgesichert zu sein, publizierten die Ostblock-Regierungen den Text der Schlussakte zur allgemeinen Überraschung rasch und vollständig über die staatlich gelenkte Presse, die mit ihren hohen Auflagen für eine breite Veröffentlichung sorgte. Die DDR, die UdSSR und die ČSSR druckten den vollständigen Wortlaut bereits in der ersten Woche nach dem Ende des Helsinki-Gipfels in ihren Parteiorganen „Neues Deutschland“, „Prawda“ bzw. „Iswestija“ und in „Rude Pravo“ ab; die Rumänen hatten sich sogar schon vorab am 29. Juli 1975 über die Helsinki-Bestimmungen informieren können. Demgegenüber verfuhren Polen, Ungarn und Bulgarien restriktiver und legten den Text als (z. T. kostenpflichtige) Broschüren in unterschiedlicher Auflage auf. Nach Schätzungen der Bonner Botschaften in den Warschauer-Pakt-Staaten war die Schlussakte Ende 1975 in den WVO-Ländern aber immerhin in etwa 23 Mio. Exemplaren verbreitet.[50]

Mit dieser Veröffentlichungspraxis setzten sich die kommunistischen Regierungen scharf von den westlichen und neutralen Staaten ab, wie man im Auswärtigen Amt bedauernd bemerkte. Entsprechende Versuche Bonns, die eigene Bilanz in diesem Punkt wenigstens etwas zu verbessern, scheiterten freilich an mangelnden Finanzmitteln genauso wie an der freien Presselandschaft in der Bundesrepublik, die kaum Interesse am Abdruck eines derart umfangreichen Dokuments zeigte. So blieb nur die Veröffentlichung in Weißbüchern, Parlamentsdrucksachen und regierungsamtlichen Broschüren.[51]

Flankiert wurde die breite Publikation der Schlussakte in den WVO-Ländern durch eine ganze Reihe autoritativer Darstellungen hochrangiger Parteifunktionäre. So stellte Georgij Arbatow am 3. September 1975 in der Tageszeitung „Iswestija“ ausführlich die sowjetische Haltung zu Korb III dar und warnte davor, das humanitäre Kapitel „als Mittel zur Einmischung und Unterminierung der Ordnung im Osten“ zu missbrauchen.[52] Eine Woche später verkündete Erich Honecker in Rostock öffentlich die offizielle Lesart der Schlussakte. Er stellte die Prinzipien der territorialen Integrität, der staatlichen Souveränität und der Nichteinmischung heraus und stellte darüber hinaus klar, dass bei der Umsetzung der Helsinki-Empfehlungen die Stärkung der „sozialistischen Gemeinschaft“ Vorrang erhalten wer-

[50] Vgl. Tabelle 9.

[51] Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung etwa sah sich nicht in der Lage, die Kosten für eine Veröffentlichung in überregionalen Tageszeitungen zu übernehmen. Vgl. dazu PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 106585, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 27. 10. 1975. Gleichwohl scheint es symptomatisch für den unterschiedlichen Stellenwert der KSZE auch in der westlichen Staatengruppe zu sein, dass die Schlussakte in der Bundesrepublik mit ca. 425 000 Exemplaren noch die größte Publikationsbreite hatte. Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Staatsministers Moersch vom 16. 10. 1975 im Bundestag auf eine Kleine Anfrage des SPD-Abgeordneten Arndt; BT Stenographische Berichte, Bd. 95, 193. Sitzung, S. 13394f.

[52] PA-AA, VS-Bd. 10217 (213); B 150, Aktenkopien 1975, Drahtbericht Nr. 3064 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 5. 9. 1975 an das Auswärtige Amt. Für eine Bewertung der Ausführungen von Arbatow vgl. PA-AA, VS-Bd. 9952 (203); B 150, Aktenkopien 1975, Drahtbericht Nr. 3065 von Sahm vom 6. 9. 1975. Vgl. ferner Savranskaya, Unintended Consequences, S. 183f.; Süß, Der KSZE-Prozess der 1970er Jahre aus der Perspektive der DDR-Staatssicherheit, S. 326.

de. Individuelle Freiheitsrechte, so die Quintessenz seiner Ausführungen, unterlagen dagegen den geltenden nationalen Gesetzen.[53] Mit dieser Rede wollte Honecker den wachsenden Wunsch nach Ausreisen eindämmen und mögliche Angriffe aus der Bundesrepublik auf die Staatlichkeit der DDR schon im Keim ersticken.[54]

Für die Bundesregierung war die Auslegung der Schlussakte eine nicht minder zentrale Frage. Die Sicht der Bundesregierung auf die Schlussakte war sowohl gegenüber den Unionsparteien und der eigenen Öffentlichkeit als auch gegenüber dem Osten durchzusetzen; sie war ferner durch die Neun und im Bündnis abzusichern. Außenminister Genscher sah es deshalb, wie er im Auswärtigen Ausschuss versicherte, als eine dringliche Aufgabe an, „in einem beharrlichen Prozeß der Anwendung der Konferenzergebnisse auf ein gemeinsames Verständnis der Konferenzergebnisse hinzuwirken". Ziel müsse es sein, „daß der Interpretation, die wir für die richtige und unseren Interessen entsprechende halten müssen, gemeinsam Wirkung verschafft wird – sei es in der Öffentlichkeit unserer Länder, sei es in der Weltöffentlichkeit, sei es gegenüber anderen Teilnehmerstaaten der Konferenz".[55]

Was die Opposition betraf, so setzte schon bald nach dem Helsinki-Gipfel ein Umdenken ein. Um einer drohenden Isolation auf internationaler Parlamentarier-Ebene, insbesondere in der auch in KSZE-Fragen aktiven Interparlamentarischen Union, der Nordatlantischen Versammlung und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zu entgehen und doch noch auf den bereits rollenden KSZE-Zug aufzuspringen, rangen sich immer mehr Unionspolitiker zu einer positiven Bewertung der Helsinki-Akte durch. Als der CDU-Vorsitzende Kohl Ende September 1975 in die Sowjetunion reiste, gab es schon keinen grundsätzlichen Dissens mehr mit den sowjetischen Gesprächspartnern über die Nützlichkeit der KSZE. Die von Kohl in Moskau vertretene Linie war nunmehr, dass die Christdemokraten sich zwar aus ihrer deutschlandpolitischen Verantwortung heraus verpflichtet gesehen hätten, Bedenken gegen die Schlussakte vorzubringen, diese aber nun „als eine Tatsache akzeptierten und ernst nähmen", sie „als verbindlich erachteten, auf ihre Erfüllung bedacht seien und natürlich darauf achten würden, daß alle ihre Bestandteile von den anderen Mächten in derselben Weise erfüllt würden".[56] Andere Vertreter von CDU und CSU wie Georg Kliesing und

[53] Rede des Ersten Sekretärs des ZK der SED, Honecker, am 11. 9. 1975 in Rostock, in: Neues Deutschland vom 12. 9. 1975, S. 3. Dem war am 6. 8. ein Interview mit dem „Neuen Deutschland" zur Schlussakte vorausgegangen; einen Tag später erläuterte er in einem Bericht für das Politbüro und den Staats- und Ministerrat das Ergebnis des Helsinki-Gipfels. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111661, Drahtberichte Nr. 1245 und Nr. 1250 des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 7. 8. bzw. 8. 8. 1975 an das Auswärtige Amt. Für eine Übersicht über die offiziellen Äußerungen der DDR zu Helsinki vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111661, Schriftbericht des Ministerialrats Bräutigam, Ost-Berlin, vom 20. 10. 1975 an das Auswärtige Amt.

[54] Vgl. Müller, Papiertiger auf Beutezug, S. 606; Wentker, Öffnung als Risiko, S. 298, 301–304; Süß, Der KSZE-Prozess der 1970 Jahre aus der Perspektive der DDR-Staatssicherheit, S. 327 f.

[55] Bundesminister Genscher am 14. 7. 1975 im Auswärtigen Ausschuss, in: Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, 56. Sitzung, S. 1405.

[56] Bericht des CDU-Abgeordneten von Weizsäcker über den Kohl-Besuch, in: Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, 61. Sitzung am 15. 10. 1975, S. 1497. Vgl. dazu auch Garton Ash, Im Namen Europas, S. 152; Schneider, Alois Mertes, S. 292.

Alois Mertes, aber auch der Vertreter Bayerns beim Bund, Franz Heubl, ließen im Frühjahr 1976 in „privaten Gesprächen“ wissen, dass ihre Parteien „die Schlussakte in der Interpretation der Bundesregierung“ nunmehr akzeptierten.[57] Mit diesem überfälligen Schritt versuchten die Christdemokraten, allmählich wieder Anschluss an die internationale Debatte zu finden und mit Blick auf die Nachfolgekonferenzen Möglichkeiten zur Einflussnahme zu eröffnen.[58]

War damit ein wichtiger Interpretationserfolg nach innen vollzogen, so kam der Vermittlung der Bonner Haltung bei den westlichen Partnern eine kaum geringere Bedeutung zu. Bereits in Helsinki hatten Giscard d'Estaing, Ford und Wilson die Rechtsposition Bonns in der Grenz- und der Berlinfrage unterstützt. Zuvor hatte der Europäische Rat die besondere Rolle des Berlin-Abkommens und des Grundlagenvertrags zwischen beiden deutschen Staaten für das Zustandekommen der Konferenz herausgestellt, die Gültigkeit der Schlussakte für Berlin festgestellt und die Bedeutung möglichst konkreter Maßnahmen „der Zusammenarbeit, des Austausches und der Kontakte“ in Europa betont.[59] Diese Lesart wurde von den NATO-Außenministern auf ihrer Herbsttagung am 11./12. Dezember 1975 bestätigt, die überdies feststellten, dass der Wunsch Bonns nach Wiedervereinigung mit dem Helsinki-Dokument „voll und ganz in Einklang“ stehe.[60] Dies war zugleich als Antwort auf die im Freundschaftsvertrag zwischen der DDR und der UdSSR vom 7. Oktober enthaltene Auslegung der Schlussakte zu verstehen.

In Bonn befürchtete man ferner, dass die Ostblockstaaten versuchen könnten, auch in zweiseitigen Abkommen und Erklärungen mit westlichen Staaten durch eine selektive Berufung auf einzelne KSZE-Prinzipien ihre Sicht völkerrechtlich zu verankern.[61] Zwar stellte der Völkerrechtsreferent des Auswärtigen Amts klar, dass der Rechtscharakter der Schlussakte als reine Absichtserklärung durch „nachfolgende Akte“ einzelner Teilnehmerstaaten nicht verändert werden konnte. Eine

[57] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115090, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 28. 4. 1976. Vgl. auch Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 3. Sitzung am 9. 2. 1977, S. 32. Im April 1982 bezeichnete Mertes in einem Zeitschriftenartikel mit dem Titel „Wie offen ist die deutsche Frage?“ die Schlussakte als „Basisinstrument“ der Unionsparteien, mit dem die deutsche Frage „im Sinne eines moralischen Prozesses“ offengehalten werden könne. Er begründete dies mit der Bedeutung der Akte als Menschenrechtsdokument, dessen noch weithin ausgebliebene Verwirklichung zugleich von der Offenheit der Deutschlandfrage zeuge. Vgl. Mertes, Der Primat des Politischen, S. 121.

[58] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115090, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 28. 4. 1976.

[59] Erklärung des Europäischen Rats vom 17. 7. 1975, in: Europa-Archiv 1975, D 575. Vgl. dazu auch den Runderlass Nr. 104 des Vortragenden Legationsrats Engels vom 18. 7. 1975, in: AAPD 1975, II, Dok. 209, S. 969 f.; von Groll, Die KSZE und die Europäische Gemeinschaft, S. 33 f.

[60] Kommuniqué der NATO-Ministerratstagung vom 11./12. 12. 1975 in Brüssel, in: Europa-Archiv 1976, D 94. Vgl. dazu ferner den Runderlass des Ministerialdirektors van Well vom 13. 12. 1975, in: AAPD 1975, II, Dok. 383, S. 1804 f.

[61] PA-AA, VS-Bd. 14054 (010); B 150, Aktenkopien 1975, Drahtbericht Nr. 3242 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 18. 9. 1975 an das Auswärtige Amt. Vgl. ferner PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111548, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 25. 9. 1975.

Bezugnahme hätte aber Auswirkungen auf deren Auslegung, und häufige Verweise in Verträgen und Erklärungen würden „faktisch der KSZE-Schlußakte zusätzliches Gewicht geben, das schließlich auch rechtlich relevant wird".[62] Tatsächlich drohte mit dem für Oktober 1975 geplanten Staatsbesuch des französischen Staatspräsidenten in Moskau ein erster Präzedenzfall. Auf Weisung von Genscher warnten die Bonner Vertreter in der Vierergruppe denn auch vor dem Versuch Moskaus, in Kommuniqués einen Hinweis auf die Unverletzlichkeit der Grenzen einzufügen, ohne zugleich die Möglichkeit der friedlichen Grenzänderung zu erwähnen. Der Westen müsse darauf bestehen, „dass, wenn überhaupt, auf alle KSZE-Ergebnisse verwiesen werde".[63]

Doch die Bundesrepublik wollte nicht nur sicherstellen, dass ihre nationalen Anliegen Bestandteil eines bündnisweiten Auslegungskonsenses wurden. Von einer Abwehr der östlichen Propaganda versprach sie sich auch die Dämpfung einer drohenden „Entspannungseuphorie". Deshalb sei der Öffentlichkeit zu vermitteln, dass der KSZE-Prozess nicht auf die friedliche Koexistenz zweier unterschiedlicher Gesellschaftssysteme, sondern auf den Abbau der Ost-West-Konfrontation „durch Kooperation und Kommunikation" ziele und die Verteidigungsanstrengungen des Westens nicht ersetze.[64] Der Sowjetunion, so meinte Genscher im NATO-Ministerrat, dürfe keine Gelegenheit gegeben werden, sich mittels der KSZE als Friedensmacht darzustellen. Dagegen sei die westliche Öffentlichkeit mit Hilfe einer „intensiven und kontinuierlichen Aufklärung" gleichsam zu immunisieren.[65]

Noch vor dem Ende der ersten Konferenzphase wollte die Bundesregierung in Brüssel die Weichen für ein abgestimmtes Vorgehen in der Nach-Helsinki-Phase stellen. Anlass hierfür gab im März 1975 eine amerikanische Anregung, mit der Ausarbeitung einer Studie über die Öffentlichkeitsarbeit zu beginnen. In einem Erlass vom 14. Mai 1975 legte Meyer-Landrut der Ständigen Vertretung bei der NATO in Brüssel die Erwartungen der Bundesregierung hierzu dar. Danach wünschte sie von den Bündnispartnern nicht nur Solidarität im Falle einer östlichen Kampagne, sondern auch die Bereitschaft zu einer möglichst einheitlichen Interpretation der Helsinki-Beschlüsse bis hin zu gemeinsamen Sprachregelungen in Einzelfragen. Die Öffentlichkeit solle verstehen, „dass [die] KSZE für den

[62] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115109, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Marschall von Biberstein vom 12. 3. 1976.

[63] Der Bonner Vertreter holte sich jedoch eine Abfuhr, als der Vertreter des Quai d'Orsay erwiderte, dass er zwar das Problem sehe, die Vierergruppe aber wohl kaum der Ort sei, um ein Kommuniqué für den Moskau-Besuch Giscards zu entwerfen. PA-AA, VS-Bd. 14054 (010); B 150, Aktenkopien 1975, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lücking vom 2. 10. 1975. Seitens des MfAA wurde später bestätigt, dass sich die Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten auf ihrem Treffen am 15./16. 12. 1975 in Moskau darauf verständigt hätten, „die Prinzipien des Teils I der Schlußakte in den bilateralen Beziehungen zu verankern". PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111661, Drahtbericht Nr. 60 des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 19. 1. 1976 an das Bundeskanzleramt.

[64] PA-AA, VS-Bd. 10194 (212); B 150, Aktenkopien 1975, Drahterlass Nr. 1172 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 19. 3. 1975 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel.

[65] Runderlass des Ministerialdirektors van Well vom 13. 12. 1975, in: AAPD 1975, II, Dok. 383, S. 1805.

Westen ein Erfolg war, kein Sieg“. Meyer-Landrut vermied es, die Bestimmungen der Schlussakte in einen Zusammenhang mit der deutschen Frage zu bringen. Ihr Zweck sei vielmehr, die Ost-West-Konfrontation durch das Bekenntnis zu Gewaltverzicht und Vertrauensbildung zu entschärfen sowie menschliche Erleichterungen zu schaffen.[66]

Diese Überlegungen fanden ohne Abstriche Eingang in das Papier, das der Ständige NATO-Rat am 22. Juli 1975, rechtzeitig vor Unterzeichnung der Schlussakte, verabschiedete. Danach diente die KSZE nicht dazu, „die politischen oder gesellschaftlichen Systeme anderer Teilnehmerstaaten zu verändern“ oder „sich in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten einzumischen“. Ihr Zweck sei auch nicht die Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems, sondern der „Abbau von Hindernissen für gesteigerte Ost-West-Kontakte“. Der Bericht betonte weiter die Rolle von Einzelpersonen bzw. Gruppen im KSZE-Prozess, stellte die Menschenrechte als „wesentlichen Faktor“ zwischenstaatlicher Beziehungen heraus und unterstrich erneut das Recht zur friedlichen Grenzänderung. Erwartungsgemäß lag für das Bündnis das Schwergewicht bei der Durchführung der Bestimmungen auf der militärischen Vertrauensbildung. Erwünscht waren jedoch ausdrücklich auch eine Erleichterung von Geschäftskontakten, ein freierer Zugang zu Wirtschaftsinformationen sowie Verbesserungen bei der Familienzusammenführung, den Besuchsreisen und den Arbeitsbedingungen für Journalisten. Die Handschrift Bonns bei dieser Zusammenstellung war unverkennbar.[67]

Aber auch unter den Neun setzten zeitig die Bemühungen ein, eine gemeinsame Bewertung der Schlussakte herzustellen. Bereits am 7. Juli 1975 billigte das Politische Komitee in Rom „Leitlinien zur Darstellung der Ergebnisse der KSZE“.[68] Die EG-Außenminister stellten bei ihrem Treffen am 30. Oktober 1975 in Rom fest, dass eine „objektive Interpretation der Texte gegenüber einseitigen Auslegungsversuchen des Ostens durchgesetzt werden“ müsse.[69] Mit der Aufgabe, einen Kommentar zur Schlussakte zu erstellen, der als Grundlage für gemeinsame Interpretationen und Sprachregelungen der Neun dienen sollte, wurde die Arbeitsgruppe KSZE der EPZ beauftragt.[70] Sie schloss ihre Arbeiten an dem um-

[66] Vgl. den Drahterlass Nr. 1970 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 14. 5. 1975 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1975, I, Dok. 116.

[67] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111663, CM (75) 41 „Public Information Aspects of the CSCE“ vom 22. 7. 1975; deutsche Fassung in PA-AA, B 4 (Referat 011), Bd. 178581. Zuvor hatten die Staats- und Regierungschefs auf dem NATO-Gipfel am 29./30. Mai 1975 bereits vereinbart, „die enge Zusammenarbeit und Abstimmung der westlichen Nationen auch nach dem Abschluss der III. Phase aufrechtzuerhalten, um über die Verwirklichung der Beschlüsse der Konferenz zu wachen und um der schon jetzt erkennbaren Tendenz des Warschauer Pakts, die Ergebnisse der Konferenz einseitig zu interpretieren, entgegenzutreten.“ PA-AA, VS-Bd. 9924 (200); B 150, Aktenkopien 1975, Drahtbericht Nr. 837 des Botschafters Krapf, Brüssel (NATO), vom 9. 6. 1975 an das Auswärtige Amt.

[68] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111663, Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 17. 7. 1975.

[69] PA-AA, B 6 (Referat 240), Bd. 102882, Runderlass Nr. 144 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 31. 10. 1975.

[70] Vgl. von Groll, Die KSZE und die Europäische Gemeinschaft, S. 35.

fangreichen, mehr als 450 Seiten umfassenden Papier Ende Juni 1976 ab. Es sollte den NATO-Partnern und – in einer „leicht bereinigte[n] Fassung" – den Neutralen und Ungebundenen, nicht jedoch den WVO-Ländern, zur Verfügung gestellt werden.[71] Wie von Bonn gewünscht, kamen die Neun ebenfalls überein, in bilateralen Dokumenten nicht selektiv auf die KSZE-Prinzipien, sondern nur auf die gesamte Schlussakte Bezug zu nehmen.[72]

Damit war es der Bundesregierung frühzeitig gelungen, im Bündnis und im Rahmen der EPZ wichtige Weichenstellungen für die KSZE-Implementierung vorzunehmen. Gerade mit Blick auf die zu erwartende Auslegungsoffensive des Ostens und die Vermittlung der Schlussakte in der Öffentlichkeit waren die Grundlagen für eine gemeinsame Interpretation gelegt worden, welche die Bonner Interessen umfassend berücksichtigten.

2.2. Das „Monitoring"

Voraussetzung für die Verwirklichung der Helsinki-Beschlüsse war für die Bundesregierung, nicht nur mit den Verbündeten eine gemeinsame interpretatorische, sondern auch eine organisatorische Basis zu legen, die es gestattete, die eigene Verwirklichung zu steuern, die Durchführung in den kommunistischen Staaten zu überwachen und aus den Erfahrungen Folgerungen für die erste Nachfolgekonferenz zu ziehen. Diese Aufgaben sollten nach dem Willen Bonns sowohl durch die zuständigen Ressorts als auch in den Gremien von EPZ und NATO ausgeführt werden.[73] Wie bereits dargestellt, setzte sich die Bundesregierung nachdrücklich dafür ein, die Arbeiten in der AG KSZE der EPZ mit erweitertem Mandat fortzusetzen. Auch die NATO organisierte ein aufwendiges System zur regelmäßigen Beobachtung der östlichen Implementierungspraxis.[74] Im Auswärtigen Amt erachtete man es, nicht zuletzt aus innenpolitischen Gründen, als unerlässlich, so genau und umfassend wie möglich über die eigene und die östliche KSZE-Praxis im Bilde zu sein.

Bereits im Herbst 1975 regte die amerikanische Regierung in der NATO an, anhand einer Checkliste regelmäßig eine Bestandsaufnahme der östlichen KSZE-Implementierung vorzunehmen. Die Bundesregierung begrüßte diese Initiative, um östliche Implementierungsmängel erfassen und diese im Rahmen der Überprüfungskonferenz anzusprechen. Sie wollte jedoch unabhängig davon eine auf

[71] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111668, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 15. 7. 1976 über die Sitzung der Arbeitsgruppe KSZE der EPZ am 29./30. 6. 1976 in Luxemburg. Drei Exemplare leitete das Auswärtige Amt auch an den Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle des Auswärtigen Ausschusses weiter, was dessen Mitgliedern aber nicht bekannt war. Vgl. Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 3. Sitzung am 9. 2. 1977, S. 36f.

[72] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115113, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 2. 4. 1976.

[73] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111548, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 25. 9. 1975.

[74] Vgl. dazu Kapitel I.3.1.

die eigenen Bedürfnisse zugeschnittene Umfrage durchführen, die für die Beantwortung entsprechender Anfragen im Bundestag und zur Vorbereitung auf das Belgrader Folgetreffen herangezogen werden konnte. Zu diesem Zweck wurde im Auswärtigen Amt ein detaillierter Fragenkatalog ausgearbeitet und am 24. November 1975 den Vertretungen in den WVO-Ländern übermittelt. Diese sollten die Zahl der Verwandtenbesuche und Eheschließungen sowie der Familienzusammenführung erfassen, Informationen über Reisevorschriften, Religionsausübung, Tourismus, Jugendaustausch und zur Sportpolitik zusammentragen und die gesammelten Daten halbjährlich nach Bonn übermitteln. Ferner wurden die Vertretungen gebeten, über Vorträge, Vortragsreisen und Kongresse zu berichten, die Verbreitung von gedruckter Information, Filmen, Rundfunk- und Fernsehsendungen zu beobachten und nicht zuletzt den journalistischen Arbeitsbedingungen besonderes Augenmerk zu schenken.[75] Am 7. Januar 1976 folgte ein weiterer Erlass zu den Bereichen „Kultur“ und „Bildung“, der um Informationen über den Kultur- und Wissenschaftsaustausch, die Zusammenarbeit bei der Film- und Fernsehproduktion sowie den Fremdsprachenunterricht bat[76]; einen Monat später forderte die Zentrale die Vertretungen schließlich auf, auch über die Implementierung der Empfehlungen des Korbs II Bericht zu erstatten.[77]

Doch die Informationserhebung durch die diplomatischen Vertretungen reichte Bonn nicht. Das Außenministerium hielt es ferner für erforderlich, einen Überblick über die Durchführung des Kulturkapitels der Schlussakte in der Bundesrepublik zu erhalten, um in Belgrad gegebenenfalls dem Vorwurf mangelnden Implementierungswillens zurückweisen zu können. Da die Kulturpolitik in die Zuständigkeit von Ländern und Kommunen fiel, bemühte sich das Auswärtige Amt, bei den kommunalen Spitzenverbänden, nichtstaatlichen Organisationen und Stiftungen entsprechende Informationen zu erhalten – mit gemischtem Erfolg, denn es sollte sich als äußerst schwierig erweisen, von den Städten und Gemeinden aussagefähige Informationen zu bekommen. Dessen ungeachtet trugen die Beamten eine Fülle von Daten zusammen, die der Bundesregierung als Grundlage für die Beantwortung parlamentarischer Anfragen dienten und die in das Brüsseler „Monitoring“ einflossen.[78]

Bildeten die Herstellung eines gemeinsamen Interpretationskonsenses und die regelmäßige Beobachtung der Implementierungspraxis eine unentbehrliche Grundlage für die Bonner KSZE-Politik, so konnte doch nur die praktische Durchführung der Helsinki-Empfehlungen erweisen, welchen Wert die Schlussakte jenseits aller Theorie für die weitere Entwicklung der Ost-West-Beziehungen hatte.

[75] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111673, Schrifterlass des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 24. 11. 1975.

[76] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115112, Schrifterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Schmid vom 7. 1. 1976.

[77] Vgl. PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 117711, Schrifterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Sieger vom 19. 2. 1976.

[78] Zu den Ergebnissen der Informationsermittlung durch das Auswärtige Amt vgl. Kapitel III.5.2.

3. Korb I: Die Vertrauensbildenden Maßnahmen

„Stabilisierende Maßnahmen schaffen einseitig oder durch Vereinbarung zusätzlich zu den bestehenden Streitkräftepotentialen Sicherheitsfunktionen. Sie sollen bestimmte Risiken verhindern, die aus der Art bestehender Streitkräfterelationen in Europa resultieren."[79] Diese Definition Uwe Nerlichs beschreibt treffend das allgemeine Ziel der Bemühungen, der Sicherheitsarchitektur in Europa eine weitere Dimension hinzuzufügen. Nach westlicher Auffassung sollte das Konzept der Vertrauensbildung die Aufgabe erfüllen, durch entsprechende Maßnahmen die Hintergründe bestimmter militärischer Aktivitäten des Gegners transparent zu machen. Militärische Vertrauensbildung sollte helfen, „die Gefahr von Mißverständnissen und Fehldeutungen zu reduzieren" und „die Berechenbarkeit des politischen und militärischen Handelns der Staaten [zu erhöhen], was zugleich eine der wesentlichen Voraussetzungen für verantwortungsbewußte politische Entscheidungen im Rahmen eines auf Friedenserhaltung zielenden Krisenmanagements ist".[80] Im Gegensatz zu diesen vom Westen verfolgten Zielen der Transparenz, Kontrolle und besseren Kalkulierbarkeit waren die Vorstellungen der WVO-Länder von militärischer Vertrauensbildung eng mit dem Wunsch nach konkreter Abrüstung verknüpft. Die Beobachtung oder gar Überwachung ihres Verhaltens wehrten die östlichen Militärs dagegen wenn möglich ab.[81]

Der Gedanke der militärischen Vertrauensbildung als Element der Rüstungskontrolle war nicht neu.[82] Bereits in den 1950er Jahren unterbreiteten Großbritannien und die USA entsprechende Vorschläge.[83] Die UdSSR regte im Gegenzug an, zum Schutz vor Überraschungsangriffen an wichtigen Verkehrsknotenpunkten Kontrollposten zu errichten. Nach der Kuba-Krise, die die Welt an den Rand eines Atomkriegs geführt hatte, vermochten insbesondere Briten und Amerikaner dem östlichen Vorstoß als Teil eines präventiven Krisenmanagements durchaus etwas abzugewinnen.[84] Bei der Bundesregierung stießen diese Pläne indes auf Ab-

[79] Nerlich, Stabilisierende Maßnahmen in Europa, S. 263. Zum Konzept der militärischen Vertrauensbildung vgl. auch Holst/Melander, European Security and Confidence-Building Measures, S. 147; Holst, Confidence-building Measures, S. 2.

[80] Boysen, Vertrauensbildende Maßnahmen in der sowjetischen Außenpolitik, S. 7f.

[81] Ebd., S. 10.

[82] Für einen Überblick über die Geschichte der Vertrauensbildenden Maßnahmen vgl. Nerlich, Stabilisierende Maßnahmen in Europa, S. 264–267; Zielinski, Vertrauen und Vertrauensbildende Maßnahmen, S. 59–73; Berg, Military Confidence-Building in Europe, S. 13f., 21–24; Rotfeld, Developing a Confidence-Building System in East-West-Relations, S. 84–89; Windel, Vertrauensbildende Maßnahmen, S. 7–39.

[83] Vgl. Marquardt, Open Skies and American Primacy, S. 620–624; Schrafstetter/Twigge, Avoiding Armageddon, S. 67–71; Rotfeld, Developing a Confidence-Building System in East-West Relations, S. 85f.

[84] Präsident Johnsons Vorschlag über das Einfrieren strategischer Atomwaffen und die nukleare Nichtverbreitung, den er am 21. 1. 1964 der Genfer Abrüstungskommission vorlegte, sah auch die Errichtung von Bodenbeobachtungsposten vor. Die britische Regierung folgte am 26. 3. 1964 in Genf mit einem eigenen Papier über die Schaffung eines Bodenbeobachtungssystems. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Krapf vom 6. 2. 1964 und den

lehnung, da sie die Errichtung einer militärischen „Sonderzone Bundesrepublik" befürchtete und dahinter die Absicht des Ostens vermutete, ein europäisches Sicherheitssystem ohne die USA zu errichten.[85]

War diese Debatte aus heutiger Sicht nicht mehr als eine Fußnote in der Geschichte der Rüstungskontrolle, so stellte sich die wenig später einsetzende Auseinandersetzung um den Austausch von Manöverbeobachtern als wesentlich zukunftsfähiger heraus. Es war der Oberbefehlshaber der WVO-Truppen, Andrej Antonowitsch Gretschko, der den Amerikanern am 11. Oktober 1965 das Angebot unterbreitete, militärische Übungen zeitweilig unter Beobachtung der jeweils anderen Seite durchzuführen.[86] Die Bundesregierung lehnte eine entsprechende Vereinbarung der Bündnisse wegen der damit verbundenen Aufwertung der DDR zwar ab, zeigte sich jedoch offen für bilaterale Regelungen, so lange nicht das Gebiet der Bundesrepublik betroffen und eine Teilnahme Ost-Deutschlands ausgeschlossen war.[87] Auch für sich selbst schloss die Bundesregierung einen solchen Schritt nicht aus. Tatsächlich erklärte sie sich in der „Friedensnote" vom 25. März 1966 bereit, auf der Basis der Gegenseitigkeit WVO-Vertreter (außer aus der DDR) zu ihren nationalen Manövern einzuladen.[88] Doch die negative Reaktion der Ostblock-Staaten auf die Initiative verhinderte vorerst, dass die damit eröffneten Optionen weiter ausgelotet wurden.[89] Ein Jahr später griff Außenminister Willy Brandt das Thema erneut auf und fügte den Vorschlag der Manöverbeobachtung in das 14-Punkte-Papier ein, das er als Grundlage für deutsch-sowjetische Gespräche im Juni 1967 Kreml-Botschafter Zarapkin übergab.[90]

Drahterlass des Staatssekretärs Carstens vom 12. 2. 1964 an die Vertretung bei der NATO in Paris, in: AAPD 1964, I, Dok. 38 und Dok. 43.

[85] Vgl. den Drahtbericht des Botschafters Grewe, Paris (NATO), vom 12. 7. 1963 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1963, I, Dok. 226, S. 752; Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Reinkemeyer vom 16. 9. 1963, in: AAPD 1963, I, Dok. 340; Drahtbericht von Grewe vom 25. 11. 1963 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1963, II, Dok. 427.

[86] Vgl. den Drahtbericht des Botschafters Knappstein, Washington, vom 28. 12. 1965 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1965, III, Dok. 478.

[87] Vgl. das Schreiben des Staatssekretärs Carstens vom 28. 2. 1966 an Bundesminister von Hassell, in: AAPD 1966, II, S. 1725, Anm. 2. Vgl. auch die Aufzeichnung von Carstens vom 27. 1. 1966 und Drahterlass des Ministerialdirigenten Ruete vom 14. 2. 1966 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Paris, in: AAPD 1966, I, Dok. 21, besonders S. 100, und Dok. 40.

[88] Vgl. dazu Kapitel II.1.1.

[89] Bereits Mitte April 1966 ließ Bukarest die Bundesregierung wissen, sie habe an dem Vorschlag „nur geringes Interesse". Und auch die polnische Regierung reagierte negativ: Die Beobachtung von Manövern habe „keinerlei praktischen Wert." Vgl. die Drahtberichte des Botschafters Freiherr von Braun, New York (UNO), vom 14. 4. 1966 und des Botschafters Buch, Kopenhagen, vom 29. 4. 1966 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1966, I, Dok. 108, S. 467, bzw. Dok. 124, S. 543.

[90] Vgl. das Gespräch des Bundesministers Brandt mit dem sowjetischen Botschafter Zarapkin am 16. 6. 1967, in: AAPD 1967, II, Dok. 224. Skeptisch beurteilte Egon Bahr die Möglichkeiten der militärischen Vertrauensbildung. Zwar spielten Beobachterposten und der Austausch von Manöverbeobachtern in den Denkschriften des Planungsstabschefs über die europäische Sicherheit eine Rolle. Ihren Wert als Instrument im Rahmen der Rüstungskontrolle bzw. als begleitende Maßnahmen veranschlagte er im Vergleich zum Gewaltverzicht und zur Truppenreduzierung in Europa freilich eher niedrig. Vgl. die Aufzeichnung des Planungsstabs vom

Im Zuge der Vorbereitungen für KSZE und MBFR erfuhr das Vertrauensbildungskonzept aber einen entscheidenden Wandel. Waren Manöverbeobachtung und Beobachtungsposten bisher Themen im Rüstungskontrolldialog der beiden Militärbündnisse bzw. bilateraler Gespräche, so rückten sie nun in den Kontext der multilateralen Entspannung in Europa. Mit der Herauslösung der Abrüstungsfragen aus dem KSZE-Komplex und dem Beginn der Wiener Verhandlungen über gegenseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen erschien auch die militärische Vertrauensbildung in neuem Licht. So sollten die VBM der Helsinki-Schlussakte gerade nicht zur Erhöhung der *militärischen* Sicherheit beitragen, sondern hatten zum Ziel, „den *politischen* Modus vivendi durch übergreifende Absprachen auf militärischem Gebiet abzusichern".[91] „Durch vereinbarte Absprachen über militärische Verhaltensregeln sollte nach und nach auf ein politisches Gesamtklima hingewirkt werden, in dem die Bedeutung der militärischen Komponente in den internationalen Beziehungen (d. h. die Möglichkeit des politischen Gebrauchs militärischer Macht) zunehmend eingeschränkt wird."[92] Im Rahmen von MBFR wiederum übernahmen vertrauensbildende Maßnahmen eine die Streitkräftereduzierung „begleitende" Funktion, d. h., sie dienten der Kontrolle und Verifizierung der einzelnen Abrüstungsschritte.[93] Sie wurden als „associated measures" Teil des im Schlussdokument der MBFR-Vorkonferenz vom 28. Juni 1973 vereinbarten Verhandlungsmandats und im Grundsatzpapier der NATO vom Oktober 1973 über die Verhandlungspositionen des Bündnisses ausführlich erläutert.[94] Vertrauensbildende und begleitende Maßnahmen waren so gesehen die politisch-militärische Schnittmenge von KSZE und MBFR und bildeten eine Brücke zwischen beiden Verhandlungen.

Wie würde sich die Umsetzung der in Helsinki beschlossenen VBM aber in der Praxis gestalten? Die Bundesrepublik war sich darüber im Klaren, dass der militärische Wert von Manöverankündigungen und -beobachtungen relativ gering war. Sie legte den Akzent daher auf ihre politische Wirkung. Ferner war sie bestrebt, für die nun anstehende Umsetzung der Beschlüsse eine gemeinsame Linie im Bündnis zu finden, zumal auf ihrem Gebiet die weitaus meisten der NATO-Manöver stattfanden und das Stationierungsrecht ausländischer Truppen betroffen war. Schließlich wollte Bonn sicherstellen, dass bei der formellen Ankündigung und der Einladung von Beobachtern seine berlin- und deutschlandpolitische Rechtsauffassung gewahrt blieb.

24. 3. 1969, in: AAPD 1969, I, Dok. 111; Aufzeichnungen des Ministerialdirektors Bahr vom 21. 9. bzw. 24. 9. 1969, in: AAPD 1969, II, Dok. 296 und Dok. 301.

[91] Gescher, Vertrauensbildende Maßnahmen, S. 123 (Hervorhebung M.P.).

[92] So die Definition im Entwurf des Berichts der Bundesregierung vom März 1979 an VN-Generalsekretär Waldheim über Vertrauensbildende Maßnahmen. Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 220), Bd. 116897, Drahterlass Nr. 1408 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Citron vom 16. 3. 1979.

[93] Vgl. dazu das so genannte „Bausteinkonzept" der Bundesregierung, in dem sie ihre MBFR-Verhandlungsziele darlegte. Aufzeichnung des Botschafters Roth vom 16. 3. 1971, in: AAPD 1971, I, Dok. 95, S. 459 f.

[94] Vgl. die Vorlage des Auswärtigen Amts vom 18. 10. 1973 für den Bundessicherheitsrat, in: AAPD 1973, III, Dok. 326.

Bereits wenige Tage nach Unterzeichnung der Schlussakte wurden die zuständigen NATO-Stellen mit der Materie befasst. Die jährlichen Herbstmanöver der Allianz boten die erste Gelegenheit, den Warschauer Pakt hinsichtlich der Implementierung „auf die Probe" zu stellen.[95] Bereits am 1. August, die Tinte unter der Schlussakte war also kaum getrocknet, regten die Bonner Vertreter im Brüsseler Militärausschuss an, das für September 1975 angesetzte Herbstmanöver „Große Rochade" zu notifizieren. Vier Tage später sprachen sich die USA im Politischen Ausschuss der NATO dafür aus, auch die Übung „Autumn Forge" anzukündigen. Washington drängte darauf, Präzedenzfälle zu schaffen, um den Implementierungsdruck auf den Osten über die VBM aufzubauen und die eigene Bereitschaft zur Durchführung der Helsinki-Bestimmungen von Beginn an herauszustellen.[96]

Dabei spielten für die Bundesrepublik die Modalitäten der Ankündigung eine entscheidende Rolle, waren damit doch die Fragen verknüpft, wie sie ihre Gebietshoheit ausüben und wie die DDR als Unterzeichnerstaat der Schlussakte einbezogen werden sollte. Die Bundesregierung vermochte sich in Brüssel mit dem Vorschlag durchzusetzen, dass sie – im Namen der beteiligten Verbündeten – die auf ihrem Gebiet unter Beteiligung von Bundeswehrverbänden stattfindenden Manöver ankündigen würde; die entsprechenden Noten sollten von ihren Vertretungen in den KSZE-Ländern übergeben werden. Bonn stellte es aber anderen beteiligten Staaten frei, zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls zu notifizieren. Für die DDR galt eine Sonderregelung. Während alle übrigen Noten auf die Helsinki-Bestimmungen Bezug nahmen, verwies der für Ost-Berlin bestimmte Text auf die Vereinbarung der beiden deutschen Staaten vom 14. März 1974 über die Einrichtung der Ständigen Vertretungen und sollte vom Bonner Ständigen Vertreter im MfAA übergeben werden. Für nationale Manöver, die von NATO-Staaten ohne Bundeswehrbeteiligung abgehalten würden, galt, dass sie vom Allianzpartner anzukündigen waren, allerdings nach vorheriger Abstimmung mit der Bundesregierung und unter ausdrücklichem Hinweis darauf.[97] Nach diesem Modus wurde „Große Rochade" als erstes westliches Manöver mit dem zeitlichen Vorlauf von 21 Tagen notifiziert.[98]

Noch entschiedener als bei der Sicherung ihrer Gebietshoheit trat die Bundesregierung in der Frage der Beobachtereinladungen auf. Sie war besonders heikel, da die Beobachter einen quasi-diplomatischen, mit Immunität und Privilegien ausgestatteten Status genossen, der auf DDR-Vertreter nicht anwendbar war. Bonn verwies darauf, dass der Modus rechtliche Fragen aufwerfe, die zunächst zu klären seien; eine Einladung könne daher nicht mehr für „Große Rochade", son-

[95] Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 24. 9. 1975, in: AAPD 1975, II, Dok. 282, S. 1306.

[96] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111536, Drahtbericht Nr. 1129 des Gesandten Boss, Brüssel (NATO), vom 6. 8. 1975 an das Auswärtige Amt.

[97] Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382A, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Andreae vom 19. 8. 1975; PA-AA, B 14 (Referat 201), Bd. 113463, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 26. 7. 1976.

[98] Vgl. dazu den Artikel „Die Bundesregierung folgt als erster Unterzeichner der Schlußakte von Helsinki", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. 8. 1975, S. 1.

dern erst für das einen Monat später stattfindende Manöver „Reforger" ausgesprochen werden. Zwar zeigte sich die US-Regierung hierüber enttäuscht, fügte sich letztlich aber den Bonner Bedenken.[99]

Das Verfahren für die Beobachtereinladung, auf das sich die NATO auf Initiative Bonns schließlich einigte, war geradezu ein Spiegelbild desjenigen für die Manöverankündigungen. Auch in diesem Fall sollte die Hauptverantwortung bei der Bundesrepublik liegen. Das Auswärtige Amt würde in Noten an die Bonner Botschaften der KSZE-Länder bzw. die Ständige Vertretung der DDR mitteilen, dass zwei Vertreter des Militärattachéstabs, ggf. zivile Mitarbeiter, zur Manöverbeobachtung willkommen seien. Die Entsendung von Vertretern aus den Hauptstädten war dagegen bewusst ausgeschlossen.[100]

Mit diesem Vorgehen verfolgte die Bundesregierung ein doppeltes Ziel. Die Adressierung der Einladung an die Botschaften sollte erstens verhindern, dass die Sowjetunion Angehörige ihrer Militärmissionen, die sie noch immer in Frankfurt am Main, Baden-Baden und Bünde/Westfalen unterhielt, zu den Manövern schickte.[101] Zwar war Bonn bereit, dieses besatzungsrechtliche Residuum als Ausdruck der fortbestehenden Vier-Mächte-Verantwortung für Gesamtdeutschland stillschweigend zu dulden; eine Statusaufwertung, welche die Militärmissionen aus ihrem Schattendasein hätte herausführen können, war jedoch unter allen Umständen zu vermeiden.

Wichtiger war aber zweitens, eine Teilnahme von uniformierten Angehörigen der Nationalen Volksarmee (NVA) an der Manöverbeobachtung auszuschließen. Allein die Vorstellung, dass ein Vertreter des Ost-Berliner Regimes in NVA-Uniform im Scheinwerferlicht westlicher Medien in der Bundesrepublik NATO-Übungen begleitete, war nur schwer vorstellbar. Rechtlich problematischer war aber, dass sich unter den NVA-Offizieren Angehörige der Grenztruppen befinden konnten, die wegen Zwischenfällen an der innerdeutschen Grenze ins Visier westdeutscher Strafverfolgungsbehörden geraten würden, zugleich aber diplomatische Immunität genössen.[102] Um Fallstricke dieser Art zu vermeiden, bot es sich auch

[99] Vgl. PA-AA, VS-Bd. 9474 (221); B 150, Aktenkopien 1975, Aufzeichnung des Botschaftsrats I. Klasse Gescher vom 13. 8. 1975; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111536, Drahtbericht Nr. 1129 des Gesandten Boss, Brüssel (NATO), vom 6. 8. 1975 an das Auswärtige Amt.

[100] Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382A, Runderlass des Staatssekretärs Gehlhoff vom 4. 9. 1975 (Entwurf). Diese Regelung, darauf bestand Bonn, sollte auch für die in Eigenregie durchgeführten Manöver der Bündnispartner in der Bundesrepublik gelten. Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382B, Non-paper des Referats 221 vom 10. 3. 1976 für die niederländische Regierung.

[101] Die Militärmissionen gingen zurück auf Abmachungen der drei Kriegsalliierten vom November 1944 und hatten ursprünglich dazu gedient, Verbindungsstellen bei den Oberkommandierenden der jeweiligen Besatzungszonen zu errichten. Auch nach Gründung der Bundesrepublik 1949 und dem Abschluss der Pariser Verträge 1955 blieben die alliierten Liaisonstellen und der quasi-diplomatische Status ihrer Mitarbeiter erhalten. Vgl. Mußgnug, Alliierte Militärmissionen in Deutschland, S. 12–26. Zu den drei sowjetischen Militärmissionen im Einzelnen ebd., S. 81–122.

[102] Vgl. PA-AA, VS-Bd. 10177 (210); B 150, Aktenkopien 1975, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Henze vom 1. 9. 1975.

hier an, Einladungen ausschließlich an die Ständige Vertretung Ost-Berlins in Bonn zu richten. Da die DDR in Bonn über keinen Militärattachéstab verfügte, war es ihr so auch nicht möglich, Mitarbeiter in Uniform zu entsenden. Und ein Austausch von Militärattachés zwischen Bonn und Ost-Berlin war im Unterschied zu den übrigen Warschauer-Pakt-Staaten auch in Zukunft nicht vorstellbar.[103] Eine Entsendung ziviler Mitarbeiter der Vertretung indes lehnte die DDR ab. Der Bundesrepublik gelang es damit bereits in dieser Frühphase, zentrale Rechtspositionen bei der praktischen Umsetzung der Helsinki-Beschlüsse zu wahren. Und sie ließ keinen Zweifel daran, dass sie an dieser Notifizierungs- und Einladungspraxis festhalten würde.[104]

Auf diese Weise kündigten die NATO-Mitgliedstaaten bis zum Frühjahr 1976 insgesamt sieben Manöver an, davon auf freiwilliger Basis vier kleinere Übungen Großbritanniens, der Niederlande, Norwegens und der Türkei. Beobachtereinladungen sprach die Bundesregierung erstmals für das große Herbstmanöver „Certain Trek" im Oktober 1975 aus.[105]

Der von der NATO eingeschlagene Kurs bot den WP-Staaten jedoch die Möglichkeit, die Vertrauensbildenden Maßnahmen zunächst zu unterlaufen. Denn die Bundesregierung hatte zwar mit der Sowjetunion den Austausch von Militärattachéstäben grundsätzlich vereinbart. Zur Entsendung von Offizieren war es aber bislang nicht gekommen.[106] Auch mit den anderen osteuropäischen Staaten gab es noch keine entsprechenden Abmachungen, so dass es dem Osten leichtfiel, die Einladungen unter Hinweis auf die fehlenden Militärexperten in Bonn auszuschlagen. Zugleich nutzte der Warschauer Pakt die Manöverankündigungen dazu, der NATO vorzuwerfen, sie verstoße mit einer derartigen Häufung militärischer Truppenbewegungen gegen den „Geist von Helsinki".[107]

[103] Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382B, Drahterlass Nr. 391 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth vom 3. 2. 1976 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel und die Botschaft in Wien.

[104] Vgl. PA-AA, VS-Bd. 9474 (221); B 150, Aktenkopien 1975, Drahterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth vom 12. 12. 1975 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel.

[105] Vgl. dazu PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382B, Sachstandsaufzeichnung des Referats 221 vom 12. 5. 1976. Vgl. dazu ferner Tabelle 10.

[106] Staatssekretär Egon Bahr und der sowjetische Außenminister Andrej Gromyko trafen am 9./10. 10. 1972 in Moskau eine Vereinbarung über den Austausch von Militärattachés, die mit Notenwechsel im Februar 1974 über die Errichtung von Militärattachéstäben in Bonn bzw. Moskau formalisiert wurde. Wegen der Schwierigkeiten bei der Beschaffung des notwendigen Büro- und Wohnraums insbesondere in Moskau konnten Brigadegeneral Vogel und Generalmajor Knyrkow ihre Arbeit als Leiter der Stäbe erst am 1. 10. 1976 aufnehmen. Vgl. dazu AAPD 1972, III, Dok. 317, S. 1472. Vgl. dazu ferner AAPD 1974, II, S. 939, Anm. 11; AAPD 1976, I, S. 74, Anm. 9; AAPD 1976, II, S. 1350 f., Anm. 27.

[107] PA-AA, VS-Bd. 11415 (221); B 150, Aktenkopien 1975, Drahtbericht Nr. 1103 des Gesandten Boss, Brüssel (NATO), vom 15. 9. 1976 an das Auswärtige Amt; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111536, Drahtbericht Nr. 3271 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 22. 9. 1975 an das Auswärtige Amt. Vgl. dazu ferner den Artikel „Prawda: NATO-Manöver gegen Geist von Helsinki", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. 9. 1975, S. 3.

Mit dieser Reaktion mochte der Osten auch seine Forderung nach militärischer Abrüstung unterstreichen, sie war aber zugleich ein Beleg dafür, wie sehr die WVO-Länder von der zügigen Ankündigung der NATO-Herbstmanöver überrascht worden waren. Westliche Beobachter gewannen den Eindruck, dass es im Kreml Meinungsverschiedenheiten zwischen politischer Führung und sowjetischem Generalstab gab, die eine kohärente Haltung zur VBM-Implementierung vorerst unmöglich machten. Konnte es sein, dass die öffentliche Kritik an den westlichen Herbstmanövern nur inszeniert war, „um für eigene Schritte der ‚Vertrauensbildung' Zeit zu gewinnen"?[108]

Dem entsprach es, dass die Staaten des Warschauer Pakts selbst zunächst keine Vertrauensbildenden Maßnahmen durchführten. Einige kleinere Übungen im Herbst 1975 blieben unterhalb der in der Schlussakte vorgesehenen Truppenstärke von 25 000 Mann, weshalb eine Notifizierung auch unterblieb. Erstmals kündigte der Kreml am 4. Januar 1976 eine am 25. Januar beginnende Korpsübung von Einheiten des Heeres und der Luftwaffe des transkaukasischen Militärbezirks im Raum Eriwan und Tiflis an.[109] Auffallend war, dass die Note zum Manöver „Kawkas" – im Unterschied zu den Ankündigungen der NATO – nicht auf die Schlussakte Bezug nahm. Die Mitteilung wahrte exakt die in Helsinki vereinbarten Parameter (Ankündigungsfrist, Größenordnung, Manövergebiet und Zeitpunkt), ging aber nicht darüber hinaus und machte etwa keine Angaben über einzelne militärische Verbände. Wenig später lud die UdSSR nur die unmittelbaren Anrainerstaaten Türkei, Griechenland, Bulgarien, Rumänien und Jugoslawien ein, Beobachter zu entsenden.

Auch die Erfahrungen der Manöverbeobachter fielen zwiespältig aus, wie beispielhaft die Übung „Norden" vom 16. bis 18. Juni 1976 im Leningrader Militärbezirk zeigte. Erneut lud Moskau hierzu nur fünf dem Übungsraum benachbarte Staaten ein, und zwar Finnland, Schweden und Norwegen sowie Polen und die DDR.[110] Die Erlebnisse der Eingeladenen zeugten davon, wie schwierig sich der Abbau gegenseitigen Misstrauens wirklich gestaltete. Nach dem Bericht der norwegischen Teilnehmer ließen die sowjetischen Offiziere keinen Zweifel daran, dass aus ihrer Sicht die Beobachtung vor allem eine politische Geste war. Den größten Teil der Zeit, nämlich 11 Stunden, verbrachten sie in Bussen, die sie zum Manövergebiet und wieder in ihre Unterkunft brachten. Auch die ausgedehnten Mittagessen in der Feldküche kosteten Zeit. Und ein umfangreiches Tourismusprogramm war ebenfalls zu bewältigen, so dass die Gäste am Ende nur insgesamt

[108] So der ehemalige militärische Berater der österreichischen KSZE-Delegation, Generalmajor Kuntner, im September 1975 gegenüber dem Bonner Militärattaché in Wien, Oberst Busso Freiherr von Berlepsch. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111536, Bericht von Berlepsch vom 1. 10. 1975 an das Bundesministerium der Verteidigung. Vgl. auch Baudissin, Vertrauensbildende Maßnahmen als Instrument kooperativer Rüstungssteuerung, S. 224.

[109] Zu den Manöverankündigungen und Beobachtereinladungen der Staaten des Warschauer Pakts vgl. Tabelle 11. Zur sowjetischen VBM-Praxis vgl. auch den Überblick bei Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 239–242.

[110] Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382B, Aufzeichnung des Botschafters Roth vom 2. 6. 1976.

4 ½ Stunden auf den Beobachtungsständen verbrachten. Dementsprechend blieb die militärische Erkenntnis begrenzt, zumal der gezeigte Angriff eines Infanterieregiments sowie eine Flussüberquerung eher den Eindruck eines inszenierten Auftritts als den einer militärischen Übung hinterließen.[111] Im Auswärtigen Amt zog man denn auch eine enttäuschende Zwischenbilanz. Die Ankündigung von gerade einmal zwei sowjetischen Manövern (und einer kurzfristig angezeigten ungarischen Übung), die selektive Beobachtereinladung und die bisher ablehnende Reaktion auf die NATO-Manöver konnten Bonn bislang nicht davon überzeugen, „dass sich der WP zu einer Politik der Offenheit im militärischen Bereich durchgerungen hat".[112]

Gelegenheit zur Überprüfung dieser ungleichgewichtigen Implementierungspraxis bot die Reihe der Herbstmanöver 1976. Dabei drohte sich das Ritual des Vorjahres zu wiederholen. Im August 1976 kündigte die Bundesrepublik drei große Manöver – „Großer Bär", „Lares Team" und „Gordian Shield" – nach den gleichen Modalitäten wie im Vorjahr an. Für die ersten beiden ergingen zudem Beobachtereinladungen an die Vertretungen der KSZE-Staaten in Bonn. Doch die Reaktion der Ostblockstaaten war erneut negativ. Erstmals beantworteten sie aber die Einladungsschreiben und begründeten ihre Nichtteilnahme mit dem Fehlen militärischen Personals an ihren Botschaften. Auch entsprechende Einladungen zu nationalen Manövern, etwa dem norwegischen Manöver „Teamwork" und dem britischen Manöver „Spearpoint", lehnten sie ab. Zugleich nahm Moskau die Pressekampagne des Vorjahres wieder auf und warf der NATO vor, mit ihren Herbstmanövern eine „krisenhafte Situation" inszenieren zu wollen.[113]

Nach diesem holperigen Beginn der VBM-Implementierung begann sich die Situation erst zu verbessern, als im Sommer 1977 die Belgrader Nachfolgekonferenz näher rückte. Rechtzeitig vor Beginn kündigte Moskau am 20. Juni für den folgenden Monat eine Militärübung an („Karpaten"). Erstmals lud der Kreml aus dem Kreis der NATO-Staaten Beobachter aus der Bundesrepublik, Frankreich und Italien ein. Bereits einen Tag später stimmten Ministerialdirektor Blech und Staatssekretär van Well der Entsendung zweier Vertreter des seit dem Vorjahr eingerichteten Militärattachéstabs in Moskau zu.[114] Was beide Bundeswehroffiziere zu berichten hatten, deutete auf eine zwar maßvolle, aber erkennbare Verbesserung der östlichen VBM-Praxis hin. So gaben die sowjetischen Militärs im Unterschied zu bisher Lageeinweisungen und stellten Ferngläser zur Verfügung. Der

[111] Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382B, Schriftbericht vom 14. 7. 1976 des Botschaftsrats Dreher, Brüssel (NATO). Vgl. auch Baudissin, Vertrauensbildende Maßnahmen als Instrument kooperativer Rüstungssteuerung, S. 224.

[112] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382B, Aufzeichnung des Referats 221 vom 19. 10. 1976. Vgl. dazu auch Alford, Confidence-Building Measures, S. 208.

[113] Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382B, Drahtbericht Nr. 1096 des Gesandten Boss, Brüssel (NATO), vom 14. 9. 1976 an das Auswärtige Amt; Schrifterlass des Botschaftsrats I. Klasse Gescher vom 22. 9. 1976 an die Botschaft in Sofia. Vgl. ferner den Artikel in der „Izvestija" vom 9. 9. 1976, in: AAPD 1976, II, S. 1351, Anm. 2.

[114] Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 112980, Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 21. 6. 1977.

Feldausflug gewährte nach ihrem Urteil trotz weiterhin bestehender Restriktionen „einen tiefen Einblick in sowjetische Führungsvorstellungen, taktische Überlegungen und den Ausbildungsstand".[115] Einen Monat später ließ der Kreml die Bundesregierung wissen, dass erstmals auch ihr Militärattaché in Bonn einem NATO-Herbstmanöver beiwohnen werde, und zwar der von Verbänden der Bundeswehr gemeinsam mit amerikanischen Einheiten abgehaltenen Übung „Standhafte Chatten".[116] Die Bundesregierung vermutete freilich, dass diese Ansätze des guten Willens vor allem den Zweck hatten, mit Blick auf Belgrad die östliche Implementierungsbilanz zu verbessern.

Die Bundesregierung nutzte die Beobachtereinladungen auch, um ihre Beziehungen zu Osteuropa zu verbessern. Die Entsendung militärischer Vertreter an die Botschaften in Moskau bzw. Bonn im Herbst 1976 öffnete grundsätzlich die Tür zu den übrigen Warschauer-Pakt-Staaten. Ein weiterer Attachéaustausch kam aber zunächst nicht zustande, obwohl man auf der Hardthöhe an entsprechenden Vereinbarungen mit Bulgarien, Polen und der ČSSR arbeitete und Bonn seine Einladungspraxis dazu nutzte, den Austausch von Militärstäben anzumahnen.[117] Nur mit Ungarn gelang 1977 noch ein entsprechender Notenwechsel, ohne dass anschließend jedoch Attachés entsandt wurden.[118] So blieb es bis zur Belgrader Nachfolgekonferenz im Herbst 1977 dabei, dass General Knyrkow der einzige militärische Vertreter eines Warschauer-Pakt-Landes war, der an einem NATO-Herbstmanöver teilnahm.

Die unbefriedigenden Erfahrungen mit der VBM-Implementierung ließen auch im Bündnis vermehrt Zweifel an der Zweckmäßigkeit der geltenden Einladungspraxis aufkommen. Anfang 1976 machte der amerikanische Vertreter in der

115 PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 112980, Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 20. 7. 1977.

116 Erwartungsgemäß sagten die DDR, die Tschechoslowakei und Bulgarien unter Hinweis auf fehlende Militärattachéstäbe in Bonn eine Teilnahme ab. Vgl. dazu PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382C, Note der DDR vom 3. 9. 1977 und Aufzeichnung der Vortragenden Legationsrätin I. Klasse Finke-Osiander vom 8. 9. 1977.

117 Am 8. 9. 1977 teilte der polnische Botschafter in Bonn mit, dass Warschau zu den Manövern „Standhafte Chatten" und „Carbon Edge" Mitarbeiter des in Brüssel akkreditierten Militärattachéstabs entsenden wolle. Ministerialdirektor Blech erklärte die Bereitschaft der Bundesregierung, den polnischen Vorschlag abweichend von ihrer Einladungspraxis einmalig zu akzeptieren, wenn sich Warschau im Gegenzug zum Austausch von Militärattachés bereit erkläre. Auf diese Weise werde für die DDR, die in Brüssel ebenfalls über Militärpersonal verfüge, kein Präzedenzfall geschaffen. Die Entsendung polnischer Offiziere aus Brüssel sei dann ein Fall „sui generis" im Vorgriff auf die Errichtung von Militärattachéstäben in Bonn und Warschau, auf den sich die DDR nicht berufen könne. Warschau lehnte das Angebot ab. Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382C, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Rückriegel vom 9. 9. 1977; Vermerk des Vortragenden Legationsrats Lewalter vom 12. 9. 1977 auf der Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 9. 9. 1977.

118 Die Bundesrepublik hatte 1977 mit 20 KSZE-Staaten Militärattachés ausgetauscht und bei drei weiteren Militärattachés – ohne Stab – nebenakkreditiert (Irland, Luxemburg und Malta). Mit elf Staaten bestanden keine Militärbeziehungen. Dies waren neben Island, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Zypern und dem Heiligen Stuhl die WP-Staaten Bulgarien, die DDR, Polen, die ČSSR und Ungarn. Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382C, Telegramm Nr. 1439 des Bundesministeriums der Verteidigung vom 1. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

Bonner Vierergruppe darauf aufmerksam, dass sie Moskau nur einen Vorwand liefere, „die Implementierung der CBM, soweit es dabei um Manöverbeobachter gehe, allgemein abzulehnen".[119] Besonders dringlich wurde der Wunsch nach einer Verfahrensänderung von der niederländischen Regierung geäußert, die sich dafür einsetzte, wenigstens zu nationalen Übungen Militärexperten der Botschaften in Den Haag und aus den jeweiligen Hauptstädten einzuladen.[120] Diesem Gedanken gegenüber zeigte sich auch Großbritannien aufgeschlossen in der Erwartung, umgekehrt eigene Fachleute in die Sowjetunion entsenden zu können.[121]

Ende Januar 1976 sprach sich das Auswärtige Amt freilich gegen eine Änderung des Verfahrens aus. Dieses sei „weder restriktiv noch diskriminierend, weil allen KSZE-Teilnehmern die Möglichkeit geboten werde, Beobachter zu Manövern in der Bundesrepublik Deutschland zu entsenden". Der niederländische Vorschlag dagegen liefe darauf hinaus, entweder ostdeutsche Militärs zuzulassen oder sie von der Einladung auszunehmen und sich damit dem Vorwurf der Ungleichbehandlung auszusetzen.[122] Auf ausdrückliche Weisung von Genscher beharrte die Bundesrepublik in Brüssel auf dem bestehenden Modus, wonach nur im Einvernehmen mit ihr Manöver auf bundesdeutschem Territorium angekündigt und hierzu Beobachter eingeladen werden durften.[123]

Aber auch in der Folgezeit unternahm die niederländische Regierung Vorstöße, um bei der Bundesregierung wenigstens eine Ausnahmeregelung zu erwirken.[124] Im Frühjahr 1978, noch während der Belgrader Folgekonferenz, wurden ihre Vertreter erneut im Auswärtigen Amt vorstellig. Zu dem Manöver „Saxon Drive", zu dem hauptsächlich Einheiten der niederländischen Armee zusammen mit zwei amerikanischen Brigaden und einigen Einheiten der Bundeswehr zusammenkommen sollten, wünschte Den Haag, die dort akkreditierten Militärattachés zur Beobachtung in die Bundesrepublik einzuladen. Doch erneut sprachen sich der zuständige Unterabteilungsleiter, Friedrich Ruth, und der Politische Direktor des Auswärtigen Amts, Klaus Blech, gegen eine Verfahrensänderung aus.[125] Am

[119] PA-AA, VS-Bd. 11414 (221); B 150, Aktenkopien 1976, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lücking vom 14. 1. 1976.

[120] PA-AA, VS-Bd. 11446 (221); B 150, Aktenkopien 1976, Aufzeichnung des Referats 201 vom 18. 2. 1976 über die deutsch-niederländischen Verteidigungsgespräche. Die Niederlande hatten nur mit Moskau, Warschau und Belgrad Abkommen über den Austausch von Militärattachés.

[121] Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11414 (221); B 150, Aktenkopien 1976, Drahtbericht Nr. 171 des Gesandten Boss, Brüssel (NATO), vom 2. 2. 1976 an das Auswärtige Amt.

[122] PA-AA, VS-Bd. 11414 (221); B 150, Aktenkopien 1976, Aufzeichnung des Botschafters Roth vom 22. 1. 1976.

[123] PA-AA, VS-Bd. 11414 (221); B 150, Aktenkopien 1976, Drahterlass Nr. 944 des Botschafters Roth vom 10. 3. 1976 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel.

[124] Auch London machte im September 1976 einen neuerlichen Vorstoß mit dem Ziel, die Einladungsmodalitäten für ein Manöver der Britischen Rheinarmee zu ändern. Bonn lehnte das Anliegen „aus grundsätzlichen Erwägungen" ab. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11379 (220); B 150, Aktenkopien 1976, Drahtbericht Nr. 1915 des Botschafters von Hase, London, vom 19. 9. 1976 an das Auswärtige Amt.

[125] Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 112979, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Ehni vom 27. 2. 1978.

23. Mai 1978 wurde Den Haag mitgeteilt, dass die Bundesregierung am bestehenden Modus festhalte: „Damit wird der besonderen Situation in Deutschland Rechnung getragen. Es steht den östlichen Staaten frei, Mitglieder ihrer Bonner Vertretungen zu Manövern zu entsenden oder Militärattachéstäbe in Bonn zu errichten. Eine Zulassung von östlichen Militärattachés aus den Hauptstädten der westlichen Verbündeten als Manöverbeobachter könnte zu einer permanenten Umgehung dieser normalen, von uns erwarteten Entwicklung führen."[126] So gelang es der Bundesregierung einstweilen, eine Verfahrensänderung abzuwehren. Es wurde jedoch deutlich, dass der deutschlandpolitische Konsens auf tönernen Füßen stand.

Die Bilanz der VBM-Implementierung bis zum Beginn der Belgrader Nachfolgekonferenz fiel insgesamt also gemischt aus. Den 20 Manövern, die die NATO-Staaten insgesamt ankündigten (davon 12 mit einer Beteiligung von weniger als 25 000 Soldaten; 9 wurden von der Bundesrepublik notifiziert), standen lediglich 5 Manöver des Warschauer Pakts gegenüber (4 sowjetische und 1 polnisches); die Neutralen und Ungebundenen wiederum gaben 6 Manöver bekannt (Jugoslawien und Schweden je 2, die Schweiz und Spanien je 1). Ein ähnliches Zahlenverhältnis kennzeichnete auch die Manöverbeobachtung: NATO-Staaten luden zu insgesamt 10 Beobachtungen ein (davon wurde die Hälfte durch die Bundesrepublik ausgesprochen), der Warschauer Pakt zu 4, die N+N-Staaten zu 3 Manövern.[127] „Die bisherige Implementierung der CBM hat noch keinen Beitrag zur Vertrauensbildung geleistet", resümierte Friedrich Ruth im Januar 1977 nüchtern.[128] Dennoch wollte man in Bonn kein negatives Fazit ziehen und verwies auf die Anwesenheit sowjetischen Militärpersonals beim Manöver „Standhafte Chatten". Ein Anfang war gemacht.

Der erfolglose Verlauf des Belgrader Folgetreffens bedeutete jedoch auch einen Rückschlag für die militärische Vertrauensbildung. Der Osten hielt sich weiterhin strikt an die von der Schlussakte vorgegebene Anmeldungspflicht. Notifizierungen erfolgten oft nur mündlich über die ins sowjetische Verteidigungsministerium einbestellten Verteidigungsattachés der KSZE-Länder. Auch mit Informationen zum Manövergebiet und zu den beteiligten militärischen Einheiten hielten sich die Militärs zurück.[129] Vor allem aber unterließen sie es, regelmäßig Einladungen

[126] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 112979, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Rückriegel vom 24. 5. 1978.

[127] Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382C, Sachstandsaufzeichnung des Referats 221 vom 23. 11. 1977.

[128] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382B, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth vom 1. 2. 1977.

[129] Nach Angaben des NATO-Hauptquartiers in Europa (SHAPE) führte der Warschauer Pakt im Jahr 1978 100–110 Manöver durch. Zwei Drittel davon hätten einen Umfang von 7000–10 000 Mann aufgewiesen, ein weiteres Drittel 10 000 bis 15 000 Mann, also immer unterhalb der Notifizierungspflicht. Alle Übungen seien unterhalb der Divisionsebene „stets von zwei bis sechs kleinere[n] Einheiten aus verschiedenen Divisionen" durchgeführt worden. PA-AA, VS-Bd. 11530 (221); B 150, Aktenkopien 1980, Drahtbericht Nr. 253 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 14. 2. 1980 an das Auswärtige Amt.

zur Manöverbeobachtung auszusprechen. Nach Verkündung des NATO-Doppelbeschlusses im Dezember 1979 stellte Moskau seine Einladungspraxis dann ganz ein. Der letzte Besuch westlicher Beobachter erfolgte im Juli 1979 zum Manöver „Memel", das sowjetische Truppen in Litauen durchführten. Damit kam auch die militärische Vertrauensbildung vorerst zum Erliegen. Erst im Juli 1983 rang sich der Kreml dazu durch, wieder je vier Beobachter der NATO- und der N+N-Gruppe einzuladen. Hintergrund für diesen Kurswechsel war der erfolgreiche Abschluss des zweiten KSZE-Folgetreffens in Madrid im Sommer dieses Jahres, auf dem ein sowjetisches Wunschprojekt, die Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung (KVAE), beschlossen wurde. Moskau zeigte sich nach diesem Erfolg betont großzügig, nicht zuletzt mit Blick auf den Beginn der Konferenz im Januar 1984 in Stockholm.

Der aus westlicher Sicht erfolgreiche Abschluss von Madrid sollte auch in anderer Hinsicht dazu beitragen, eingefahrene Denkmuster zu revidieren. Nachdem sich Bonn bis dahin strikt geweigert hatte, Manöverbeobachter aus der DDR hinzunehmen, setzte zu Beginn der achtziger Jahre ein allmählicher Umdenkungsprozess ein. Noch bei Beginn des Folgetreffens am 11. November 1980 hatte eine von Bundeskanzler Schmidt angeordnete Überprüfung der gängigen Praxis durch BMI, BMB und AA zu dem Ergebnis geführt, dass die deutschlandpolitischen und völkerrechtlichen Bedenken gegen eine Einladung von NVA-Offizieren vorerst noch überwogen. Die Beamten erkannten aber, dass eine Öffnung auch gegenüber der DDR nicht nur politisch wünschbar war, sondern auch notwendig würde, sollte das zweite Folgetreffen in Madrid eine europäische Abrüstungskonferenz beschließen.[130] Auch politisch erschien die bestehende Regelung kaum noch vertretbar, da bereits 1979 offizielle Rüstungskontrollgespräche zwischen Bonn und Ost-Berlin stattgefunden hatten, denen 1983 ein weiteres Treffen folgte.[131]

Im Frühjahr 1982 leiteten Hans-Dietrich Genscher und sein Staatssekretär Berndt von Staden dann eine Änderung der Einladungsmodalitäten ein. Eine neuerliche Prüfung ergab, dass die Gründe gegen deren Liberalisierung nicht mehr aufrechterhalten werden konnten. Im Gegenteil, die Vertrauensbildung im KSZE-Prozess hatte mittlerweile eine Bedeutung erreicht, die es für die Bundesregierung nicht mehr gerechtfertigt erscheinen ließ, an einer harten Linie gegenüber der DDR festzuhalten. Hinzu kam, dass auf einer KVAE über die Weiterentwicklung des VBM-Regimes in Richtung auf militärisch bedeutsame und verifizierbare Maßnahmen verhandelt würde. Dies aber mache es notwendig, so hieß es, „den Teilnehmerstaaten die Möglichkeit zu geben, militärische Beobachter mit den notwendigen Spezialkenntnissen aus den Hauptstädten zu entsenden".[132]

[130] PA-AA, VS-Bd. 542 (014); B 150, Aktenkopien 1980, Schreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Höynck, Bundeskanzleramt, vom 12. 9. 1980 an Vortragenden Legationsrat I. Klasse York von Wartenburg; Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 11. 12. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 359.

[131] Vgl. dazu Kapitel I.3.5.

[132] Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 19. 5. 1982, in: AAPD 1982, I, Dok. 162, S. 850.

Zwar blieb der Einwand bestehen, dass mit einer Änderung des Verfahrens der Anreiz für die WVO-Länder entfiel, mit der Bundesrepublik endlich die Einrichtung von Militärattachéstäben zu vereinbaren. Doch überwog nun das Interesse, diesen alten Zopf abzuschneiden.[133]

Ungeachtet dieser auch von den übrigen betroffenen Ministerien mitgetragenen politischen Grundsatzentscheidung blieben die rechtlichen Hürden zu nehmen, die einer Umsetzung noch im Wege standen, denn nach geltendem Recht drohte jedem NVA-Vertreter als deutschem Staatsangehörigen im Sinne des Grundgesetzes in der Bundesrepublik im Zusammenhang mit der Durchsetzung des ostdeutschen Grenzregimes weiterhin eine Strafverfolgung. Justizminister Jürgen Schmude hatte sich 1982 deshalb grundsätzlich bereit erklärt, das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) zu novellieren und das Instrument der Amtsimmunität auf DDR-Bürger zu erstrecken.[134] Dessen ungeachtet stockte das Gesetzesvorhaben, da dem Justizministerium die Dringlichkeit offenbar nicht bewusst war. Der Regierungswechsel im Oktober 1982 sorgte schließlich für weitere Verzögerungen. Der Abschluss des Madrider Folgetreffens im Sommer 1983 und die dort erfolgte Einigung auf eine KVAE machten eine Novellierung des GVG indes dringlich. Unter Hinweis auf die in Stockholm zu erwartenden Diskussionen wurde das BMJ deshalb im Dezember 1983 noch einmal nachdrücklich daran erinnert, „daß die ins Auge gefaßte Novellierung des GVG baldmöglichst" verwirklicht werden müsse.[135] Die Änderung des entsprechenden Paragrafen erfolgte schließlich im Juli 1984. Trotz der Schaffung gesetzlicher Grundlagen sollte es aber noch drei weitere Jahre dauern, ehe im Anschluss an die Stockholmer Beschlüsse über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen Bundeswehr-Offiziere bei Übungen in der DDR anwesend waren bzw. hochrangige Angehörige der NVA zur Manöverbeobachtung in die Bundesrepublik reisten.[136]

Oberstes Ziel für die Bundesrepublik, so lässt sich zusammenfassen, war es nach dem Helsinki-Gipfel 1975 zunächst, in der NATO ein einheitliches Vorgehen bei der Umsetzung der VBM-Beschlüsse festzulegen. Dabei wollte sie sowohl ihre Gebietshoheit bei der Manöverankündigung als auch ihre deutschland- und berlinpolitischen Interessen bei der Beobachtereinladung durchsetzen. Gleichsam als Nebeneffekt hatte Bonn eine „Karotte" in die Hand bekommen, mit der es auf die Ostblockstaaten einwirken konnte, endlich der Errichtung von Militärattachéstäben zuzustimmen. Wachsender Druck nicht nur aus den WVO-Ländern, sondern auch seitens der Verbündeten, schließlich Verlauf und Ergebnis des Madrider Folgetreffens zwangen Bonn zur Aufgabe seiner Position. Trotz, ja wegen der zu diesem Zeitpunkt dramatischen Verschlechterung der internationalen Lage änderte

[133] Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11413 (221); B 150, Aktenkopien 1982, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Keil vom 10. 8. 1982.

[134] PA-AA, VS-Bd. 13221 (210); B 150, Aktenkopien 1982, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kastrup.

[135] Schreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Holik vom 19. 12. 1983 an das Bundesministerium der Justiz, in: AAPD 1983, II, Dok. 384, S. 1910.

[136] Birnbaum/Peters, Die beiden deutschen Staaten auf dem Wiener KSZE-Folgetreffen, S. 89.

die Bundesrepublik ihre Einladungspraxis und passte sich damit den Erfordernissen eines sich entwickelnden KSZE-Prozesses an.

4. Korb II: Wandel durch Handel?

Der Handel zwischen den Industriestaaten und den Ländern im sowjetischen Herrschaftsbereich war lange Zeit durch die politische und militärische Konfrontation beider Lager eingeschränkt. Höhepunkt dieser begrenzten Außenhandelspolitik gegenüber Osteuropa war das Röhrenembargo, das die USA gegenüber der Sowjetunion nach der Kuba-Krise 1962/63 verhängten.[137] Erst im Schatten der Entspannungspolitik der sechziger Jahre vermochten sich auch die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ost und West stärker zu entfalten. Trotz dieser Entwicklung bildete der Anteil des Ost-West-Handels aber auch in der Folgezeit nur einen geringen Teil des gesamten Welthandels. Mit einem Gesamtvolumen von 60 Mrd. Dollar machten die Exporte aus den westlichen Industriestaaten, überwiegend aus Westeuropa, in die Staatshandelsländer 1978 lediglich 2,8% des Welthandels aus; gleichzeitig kamen nur 2,3% aller westlichen Importe aus den RGW-Staaten. Der Anteil des Osthandels am gesamten Außenhandel des Westens lag zwischen 3,9% (1970) und 5,0% (1976).[138] Demgegenüber betrug der Anteil des Handels, den die RGW-Staaten außerhalb ihrer Wirtschaftszone betrieben, für Rumänien 40%, Polen 38%, Ungarn 35%, die UdSSR 29,9%, die ČSSR 21% und Bulgarien 16%.[139] Diese Zahlen belegen deutlich das große Interessengefälle zwischen Industrie- und Staatshandelsländern an einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit, das auch für die Phase der KSZE-Implementierung bestimmend bleiben sollte.

Trotz der insgesamt geringen wirtschaftlichen Bedeutung des Osthandels waren die jeweiligen Anteile an diesen Geschäften unter den westlichen Industrieländern sehr unterschiedlich. Nicht nur zwischen den USA und den EG-Ländern, auch unter Letzteren war das Interesse an den Ostgeschäften unterschiedlich ausgeprägt. Am größten war es jedoch beim Exportland Bundesrepublik. Westdeutsche Unternehmen lieferten in den 1970er Jahren rund ein Viertel aller aus dem Westen in die RGW-Staaten exportierten Waren; in umgekehrter Richtung strömten 18 bis 19% der Exporte aus den Staatshandelsländern in die Bundesrepublik.[140] Begünstigt wurde diese Entwicklung vom Abschluss der Ostverträge, die den bundesdeutschen Unternehmen auch politisch den Weg in die osteuropäischen Märkte ebneten.

Dieser insgesamt positiven Entwicklung stand jedoch eine Reihe von Belastungsfaktoren gegenüber. Seit 1975 stagnierte der Ost-West-Handel. Die wachsen-

[137] Vgl. Stent, Wandel durch Handel?, S. 85–110.
[138] Vgl. Stankovsky, Handels- und Kreditbeziehungen zwischen Ost und West, S. 528 und 544f., Tabellen 2 und 3.
[139] Vgl. PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122580, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Sieger vom 2. 5. 1978.
[140] Vgl. Stankovsky, Handels- und Kreditbeziehungen zwischen Ost und West, S. 545, Tabelle 3.

de Verschuldung im Osten sowie die nach dem Ölpreisschock 1973/74 in den Industriestaaten einsetzende Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrise dämpften auch den intersystemaren Warenaustausch und führten zu großen Handelsbilanzdefiziten der Staatshandelsländer. Als Folge hiervon ging die Zahl der Kooperationsprojekte, die seit Anfang des Jahrzehnts rasant angestiegen waren und 1974 etwa 1000 Abkommen umfassten, zurück.[141] Die Krisensituation zwang schließlich auch den RGW, seine Außenhandelspraxis zu überdenken und die Importe aus westlichen Industriestaaten zu drosseln. Der Anteil der Ostexporte am gesamten Außenhandel der Bundesrepublik ging von seinem Scheitelpunkt 1975 (6,4%) auf 5,5% im Jahr 1977 zurück.[142] Auch der Übergang der Zuständigkeit für alle Handelsabkommen auf die EG-Kommission zum 1. Januar 1973 (nicht jedoch für Kooperationsabkommen) hemmte die Wirtschaftsbeziehungen, da ein Rahmenabkommen zwischen EG und RGW noch ausstand. Die bestehenden Abkommen liefen zum 1. Januar 1975 aus, so dass faktisch auch für die Bundesrepublik ein vertragsloser Zustand herrschte.[143]

Vor allem seitens des Ostens wurde mit der KSZE deshalb die Hoffnung verknüpft, über eine Ausweitung der Wirtschaftskooperation Anschluss an die technologische Entwicklung im Westen zu halten. Ferner sollte das Handelsdefizit durch eine Steigerung der Ausfuhr oder durch Kompensationsgeschäfte[144] verringert und dadurch die wirtschaftliche Abhängigkeit vom Westen abgebaut werden.[145] Die sowjetischen Stellen waren beauftragt, „auf allen Gebieten des Außenhandels und der Wirtschaft und Technik nach einer Ausweitung der Beziehungen zu suchen, da die Materialisierung der Beschlüsse von Helsinki als eine der wichtigsten Aufgaben der sowjetischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik angesehen werde".[146]

Die Rezession der siebziger Jahre ließ aber auch bei den Industriestaaten – und namentlich in der Bundesrepublik – die Erkenntnis reifen, dass die wirt-

[141] Vgl. Stankovsky, Folgewirkungen der KSZE für den Ost-West-Handel und industrielle Kooperation, S. 298, Tabelle 7.

[142] Vgl. PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122580, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Sieger vom 2. 5. 1978.

[143] Zur Vereinheitlichung der Handelsbeziehungen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und Drittstaaten vgl. AAPD 1977, II, S. 1602, Anm. 30. Vgl. dazu ferner Baumer/Jacobsen, Die KSZE und die Entwicklung der Beziehungen zwischen EG und RGW; dies., Die Wirtschaftsbeziehungen des RGW mit dem Westen, S. 566–568.

[144] Bei so genannten Kompensationsgeschäften wurde der Import von Investitionsgütern mit dem Export von (mit diesen Maschinen erzeugten) Waren oder auch Rohstoffen „bezahlt". Bekanntestes Projekt war das deutsch-sowjetische Erdgas-Röhren-Geschäft von 1970, dem 1972 und 1974 zwei weitere Abkommen folgten. Vgl. dazu AAPD 1977, II, S. 1461, Anm. 14; Stent, Handel durch Wandel?, S. 140–144. Zum Kompensationshandel in den Ost-West-Beziehungen vgl. Stankovsky, Handels- und Kreditbeziehungen zwischen Ost und West, S. 538 f.; Müller, Sicherheitspolitische Aspekte der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen, S. 278.

[145] Vgl. dazu Lippert, The Economic Diplomacy of Ostpolitik, S. 140–143, 148–150.

[146] PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 117712, Drahtbericht Nr. 321 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 27. 1. 1976 an das Auswärtige Amt über ein Gespräch mit dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Nestorenko.

schaftliche Zusammenarbeit mit dem Osten einen vielleicht geringen, aber in Krisenzeiten nicht zu vernachlässigenden Faktor der Außenwirtschaftspolitik darstellte.[147] Darüber hinaus hatte die Ölkrise den Industriestaaten die Anfälligkeit ihrer Energieversorgung drastisch vor Augen geführt. Die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen und der Schutz der Umwelt eröffneten neue Politikfelder, die auch Eingang in die Schlussakte gefunden hatten. Sie waren Ausdruck dafür, dass eine systemübergreifende „gemeinsame Entwicklungs- und Überlebensstrategie" in diesen Bereichen notwendig war, „die den kooperativen Einsatz des festgestellten Potentials möglich macht, ohne dabei vitale Interessen der beiderseitigen Sicherheit und politischen Stabilität aus den Augen zu verlieren".[148] Welche Rolle konnte die KSZE bei der wirtschaftlichen und energiepolitischen Zusammenarbeit in Europa überhaupt spielen? Und welche Interessen hatte die Bundesrepublik als dem nachweislich größten westlichen Handelspartner der RGW-Staaten an Korb II?

4.1. Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit

Für die Bundesrepublik nahm der Korb II der Schlussakte im Verhältnis zu den übrigen KSZE-Vereinbarungen eine Sonderstellung ein. Während in den übrigen Körben, insbesondere bei der militärischen Vertrauensbildung und dem Kanon humanitärer Maßnahmen, Neuland betreten wurde, sah sich Bonn in den Wirtschaftsfragen vor das Problem gestellt, die Implementierung mit den bestehenden Strukturen des Osthandels in Einklang zu bringen. Die Bundesrepublik hatte seit Mitte der fünfziger Jahre immer wieder Rahmenabkommen mit allen osteuropäischen Staaten (außer der DDR) geschlossen. Seit 1963/64 verfügte sie auch über ein Netz von Handelsvertretungen in diesen Staaten.[149] Auf Unternehmerseite kümmerte sich der schon 1952 gegründete Ostausschuss der deutschen Wirtschaft um konkrete Wirtschaftsprojekte.[150] Die nach Abschluss der Ostverträge eingerichteten Gemischten Kommissionen berieten regelmäßig über Stand und weitere Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen. Seit 1973 hatte die Bundesregierung mit allen Staatshandelsländern – außer mit der DDR und Al-

147 Die Bundesregierung verwies gerne auf die Bedeutung des Osthandels für die bundesdeutsche Wirtschaft. Angesichts der herausragenden Bedeutung der Außenwirtschaft für die Bundesrepublik trage „der Handel mit den Ostblockländern zur Sicherung unserer Arbeitsplätze" bei. Mitteilung des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung vom 14. 4. 1976, in: Bulletin der Bundesregierung 1976, S. 420.

148 Vogel, Das ökonomische Kräfteverhältnis zwischen Ost und West, S. 515.

149 Die Bundesrepublik vereinbarte am 7. 3. 1963 mit Polen die Errichtung von Handelsvertretungen. Entsprechende Abkommen folgten am 17. 10. 1963 mit Rumänien, am 10. 11. 1963 mit Ungarn und am 6. 3. 1964 mit Bulgarien. Mit der Tschechoslowakei gelang der Abschluss einer Vereinbarung erst am 3. 8. 1967. Mit den Abkommen entstanden zugleich die ersten amtlichen Kontakte zwischen der Bundesrepublik und den genannten Staaten. Aber schon zuvor unterhielten diese Handelsmissionen in Frankfurt am Main. Vgl. dazu Lindemann, Anfänge einer neuen Ostpolitik?.

150 Vgl. dazu Stent, Handel durch Wandel?, S. 40.

banien – Kooperationsabkommen geschlossen.[151] Auch quantitativ nahm seitdem der Handel mit Osteuropa Fahrt auf. 1975 markierte den bisherigen Höhepunkt des Handels mit den RGW-Staaten. Der Umsatz (ohne den innerdeutschen Handel) erreichte mit 23,9 Mrd. DM einen neuen Rekord, der Anteil westdeutscher Exporte daran betrug 15,9 Mrd. DM. Erstmals überstieg der Warenaustausch mit der UdSSR den Wert von 10 Mrd. DM. Der Anteil des Osthandels am Gesamtaußenhandel, der in den fünfziger Jahren bei gerade 1% gelegen hatte, hatte sich 1975 mit 5,9% fast versechsfacht.[152] Damit standen die bilateralen Handelsbeziehungen bereits auf einer sicheren, wenn auch ausbaufähigen Grundlage.

Angesichts dieser Entwicklung kann es nicht überraschen, dass die Fachressorts in Bonn äußerst skeptisch waren hinsichtlich der Möglichkeiten, die Sicherheitskonferenz zum Ausbau des Ost-West-Handels zu nutzen. Bereits im Februar 1971 wies das Wirtschaftsministerium darauf hin, dass die bilateralen Handelsbeziehungen der Bundesrepublik nicht Sache der KSZE sein könnten und die multilaterale Diskussion den bestehenden Institutionen wie dem VN-Wirtschaftsausschuss (Economic Commission for Europe, ECE) in Genf oder dem GATT vorbehalten bleiben solle.[153] In jedem Falle müsse vermieden werden, dass die KSZE als „wirtschaftliches Diskussionsforum" für „Detailfragen der wirtschaftlichen Ost-West-Beziehungen" institutionalisiert werde.[154] Mit Erleichterung stellte das BMWi im Sommer 1975 fest, dass in Helsinki keine „rechtlich verbindliche Wirtschaftscharta für Europa" entstanden sei und Korb II weder die Handelspolitik der EG noch die GATT-Regeln tangiere.[155]

Diese Vorbehalte wurden auch vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen unterstützt, das – wie bei den anderen Körben auch – wiederholt auf das Sonderverhältnis zwischen Bonn und Ost-Berlin hinwies. Die Helsinki-Beschlüsse, so machte das BMB geltend, bezögen sich auf den internationalen Handel und berührten nicht die zahlreichen Vereinbarungen zwischen beiden deutschen Staaten. Sie enthielten überdies Empfehlungen wie etwa die Meistbegünstigung, die auf den innerdeutschen Handel nicht anwendbar seien. „Daraus folgt, daß Korb II im wirtschaftlichen Bereich als Argumentationshilfe im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und der DDR ungeeignet ist." Das Franke-Ministe-

[151] Die Bundesrepublik schloss 1973 mit der UdSSR und Rumänien, 1974 mit Bulgarien und Ungarn, 1975 mit der ČSSR und 1976 mit Polen Abkommen über wirtschaftliche, industrielle und technische Zusammenarbeit. Vgl. dazu Link, Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt, S. 306.

[152] Vgl. PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 117716, Zuschrift des Vortragenden Legationsrats Sieger vom 7. 9. 1976 an Referat 411.

[153] BArch, B 102, Bd. 241660, Schreiben der Referate V A 5 und V B 6 des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 5. 2. bzw. 9. 2. 1971 an das Referat IV A 5.

[154] BArch, B 102, Bd. 241660, Schreiben des Referats V A 5 des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 23. 4. 1971 an das Referat IV A 5.

[155] BArch, B 102, Bd. 242013, Antwortentwurf des Attachés Schultheiß vom 9. 7. 1975 für die Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 14. 7. 1975.

rium riet sogar dazu, „in bilateralen Verhandlungen mit der DDR auf Argumente aus der KSZE-Schlußakte zu verzichten".[156]

Genau dies sah das Auswärtige Amt anders. Ungeachtet der sachlichen Einwände hielt es die Hereinnahme von Wirtschaftsfragen in den Kanon der Sicherheitskonferenz aus politischen Gründen für geboten. Zwar wussten auch die AA-Beamten, dass der Osthandel weitgehend eine Angelegenheit bilateraler Vertragsbeziehungen und industrieller Kontakte war. Doch vertrauten sie darauf, dass von der Implementierung des Korbs II eine stabilisierende Wirkung auf das östliche Konfliktverhalten ausgehen werde. Hinzu trat ein verhandlungstaktisches Kalkül. Für den Ausbau von Kooperationsstrukturen mit dem Ziel, die sowjetische Hegemonie in Osteuropa zu perforieren, bot sich nach Meinung des AA gerade Korb II an, da es in diesem Bereich wegen des grundsätzlichen Interesses aller KSZE-Staaten an Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen weniger Konfliktpotential als bei den ideologisch aufgeladenen Bestimmungen der Körbe I und III gab. Im fein austarierten Gleichgewicht der Körbe, so meinte man, gebe das Interesse der RGW-Länder an wirtschaftlicher Zusammenarbeit dem Westen wertvolle Trümpfe im weiteren Verhandlungspoker der KSZE in die Hand. Diese Annahme war seit Anfang der 1970er Jahre fester Bestandteil der Bonner KSZE-Planungen. „Wenn die KSZE zu einem besonderen Faktor der Entspannungspolitik werden soll", so hieß es 1972 im Bundeskanzleramt, „muß gerade von unserer Seite im wirtschaftspolitischen Bereich eine aktive Angebotsstrategie eingeleitet werden. Dazu sind attraktive Angebote, die eine dynamische Zusammenarbeit einleiten, notwendig."[157]

Dieses politische Interesse der Bundesregierung an Wirtschaftsfragen im KSZE-Bereich, das im Unterschied zur ökonomischen Perspektive der Fachressorts vor allem vom Auswärtigen Amt und vom Bundeskanzleramt verfolgt wurde, blieb nach Unterzeichnung der Schlussakte bestehen. Dabei nahm sie in Kauf, dass sie sich mit ihrer Haltung in einen Gegensatz zu den USA brachte. Dort war man spätestens seit dem Abschluss des Erdgas-Röhren-Geschäfts der festen Überzeugung, dass der Osthandel die Staatshandelsländer einseitig begünstigte, ihnen den Zugang zu Devisen und westlicher Technologie ermöglichte und den Westen von östlichen Rohstoffen abhängig machte.[158] Das Risiko eines solchen Vorgehens hielt man in Bonn angesichts des begrenzten Umfangs der Wirtschaftsbeziehungen zum Osten für kalkulierbar. „Wirtschaftliche Beziehungen", so machte Genscher dem ungarischen KP-Chef János Kádár am 30. April 1976 klar, hätten seit Helsinki eine „neue Qualität": „Sie [sind] Fortsetzung der Entspannungspolitik.

156 PA-AA, B 38 (Referat 210), Bd. 115033, Denkschrift der Unterabteilung II A des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen vom 24. 6. 1976.

157 BArch, B 136, B 6419, Aufzeichnung des Regierungsdirektors Thiele, Bundeskanzleramt, vom 5. 4. 1972. Vgl. auch BArch, B 102, Bd. 241660, Kurzprotokoll des Vortragenden Legationsrats Freiherr von Groll vom 9. 3. 1971 über eine Besprechung mit Vertretern des Wirtschaftsministeriums; BArch, B 136, Bd. 6419, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Fischer (Bundeskanzleramt) vom 9. 8. 1971 (Konzept) sowie Vermerk über die Sitzung der Koordinierungsgruppe Europa am 12./13. 8. 1971.

158 Vgl. Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 277 f.

Je mehr gemeinsames Engagement auf diesem Gebiet vorhanden sei, um so mehr bestünde auch Interesse an gemeinsamer politischer Zusammenarbeit."[159]

Hinsichtlich der Durchführung des Korbs II verfolgte die Bundesregierung vorrangig zwei Ziele. Zum einen hielt sie an ihrem *verhandlungstaktischen* Kalkül fest und ging davon aus, dass die wirtschaftspolitischen Helsinki-Empfehlungen auch für den weiteren KSZE-Prozess ein wichtiges „stabilisierendes Element"[160] darstellten, das gerade auf den Nachfolgekonferenzen für einen Ausgleich im Spiel mit den drei Körben sorgen könne. Zum anderen versprach sie sich *inhaltlich* weniger einen materiellen Ausbau des Osthandels als eine allmähliche Öffnung des hermetischen RGW-Marktes. Bürokratische Hemmnisse sollten abgebaut, ein direkterer Marktzugang erleichtert und die kommunistischen Gesellschaften sozial und wirtschaftlich transparenter werden. Da bislang vor allem große Unternehmen und Konsortien mit Hilfe staatlicher Bürgschaften in Osteuropa tätig waren, sollte auf diese Weise auch den Mittelständlern der Zugang zu den osteuropäischen Märkten erleichtert werden.

Diese Zielvorgaben waren Ausdruck der schwierigen Situation, die sich aus der strukturellen Inkompatibilität von Markt- und Planwirtschaft für westliche Unternehmen ergab. Die unflexiblen Wirtschaftspläne und die Verflechtung innerhalb des RGW blieben die maßgeblichen Referenzpunkte, an denen sich die staatlichen Außenhandelsorganisationen als maßgebliche Lenkungsorgane ausrichteten. Sie wachten argwöhnisch darauf, dass es keine Direktkontakte westlicher Geschäftsleute zu östlichen Firmen und Konsumenten gab. Der Aufbau marktnaher Geschäftsbeziehungen war so nur schwer möglich. Vor allem in der UdSSR, in der ČSSR, der DDR, Rumänien und Bulgarien waren direkte Kontakte der Marktteilnehmer nicht erwünscht und häufig nur auf Messen herzustellen. Im Bereich der Wirtschaftsinformationen, so resümierte die Bonner Ständige Vertretung in Ost-Berlin im November 1976 den Implementierungsstand der DDR, seien „statt der angestrebten Verbesserungen eher Verschlechterungen zu verzeichnen. Eine aktive Absatzförderung in der DDR ist für westliche Firmen immer noch kaum möglich."[161] Nur in Polen, wo westdeutsche Unternehmen ihr Prospektmaterial unter Umgehung der Außenhandelsstellen sogar unmittelbar an potentielle Käufer schicken konnten, und vor allem in Ungarn gestaltete sich nach dem Helsinki-Gipfel die Aufnahme von Geschäftskontakten einfacher.[162]

Neben dem Außenhandelsmonopol standen dem Aufbau von Geschäftsbeziehungen häufig schwierige Arbeitsbedingungen und Unterbringungsprobleme im

[159] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Ersten Sekretär des ZK der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei; Kádár, am 30. 4. 1976 in Budapest, in: AAPD 1976, I, Dok. 122, S. 561. Vgl. auch Joetze, Politische Aspekte der West-Ost-Wirtschaftsbeziehungen, S. 299.

[160] Vgl. PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122562, Schriftbericht Nr. 35 des Botschafters Fischer, z. Z. Belgrad (KSZE-Delegation), vom 17. 11. 1977 an das Auswärtige Amt. So auch PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122561, Aufzeichnung des Referats 421 vom 5. 10. 1977.

[161] Aufzeichnung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der DDR vom November 1976, in: DzD VI/4, Nr. 261, S. 893.

[162] PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122562, Delegationspapier des Referats 421 für Belgrad vom 26. 8. 1977.

Wege. Langwierige Akkreditierungsverfahren und überteuerte Büromieten erschwerten den Arbeitsalltag der Vertreter großer Unternehmen und zwangen kleinere und mittelständische Unternehmen, ihre Geschäfte vom Hotelzimmer aus abzuwickeln.[163] Schließlich verstellten die spärlichen und oft unzuverlässigen Wirtschaftsinformationen den bedarfsgerechten Zugang zum östlichen Markt. Wichtiges, für die tägliche Arbeit notwendiges Informationsmaterial wie Telefonbücher und Branchenverzeichnisse, Statistiken und Marktanalysen oder auch nur nähere Informationen über die Fünfjahrespläne waren nur schwer zu bekommen. Die Bundesstelle für Außenhandelsinformation, die mit Hilfe eines Korrespondentennetzes Informationen über Drittmärkte sammelte, stellte dazu am 2. März 1977 fest, dass staatliche Stellen Angaben über den makroökonomischen Bereich zur Verfügung stellten – so weit, „wie das politisch angemessen erscheint". Mikroökonomische Daten fehlten dagegen vor allem in der UdSSR und Bulgarien; etwas besser sei die Situation in Rumänien, der ČSSR, Ungarn und Polen.[164]

Angesichts dieser Situation lag es für die Bundesrepublik nahe, im Rahmen der KSZE auf entsprechende Verbesserungen zu dringen. Im Mittelpunkt standen dabei drei Bereiche: die Erleichterung direkter Geschäftskontakte, der Abbau von Restriktionen bei der Errichtung von Firmenrepräsentanzen sowie die Verbesserung der Wirtschaftsinformationen. Bonn legte damit den Schwerpunkt auf die Verwirklichung des Kapitels 1 („Handel") von Korb II, der Empfehlungen zur Förderung des Handels wie Marktforschung, Werbung und Kundenbetreuung enthielt.[165] Neue Themen jenseits des Ost-West-Handels, wie etwa die von Spanien und Portugal vorgebrachte Situation der Gastarbeiter, wurden von der Bundesrepublik dagegen mit Reserviertheit behandelt.[166] Diese Ziele, die gleichsam den „humanitären" Teil von Korb II ausmachten, trugen den Bedenken Rechnung, welche die Ressorts gegenüber einem zu starken Einfluss der KSZE auf ihre Zuständigkeiten geltend machten. Sie entsprachen aber auch den Erwartungen der westdeutschen Unternehmen, die sich von der KSZE vor allem bessere Geschäftsbedingungen erhofften. Dies machte der Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft im Januar 1976 in einem Schreiben an das Wirtschaftsministerium deutlich, in dem ausdrücklich auf die schwierige Kommunikation mit den östlichen Handelspartnern und auf die eingeschränkten Niederlassungsmöglichkeiten hingewiesen wurde.[167]

[163] Immerhin regelten Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei nach der Helsinki-Konferenz die Zulassung von Firmenvertretungen gesetzlich, und auch Ost-Berlin erleichterte das Antragsverfahren zur Eröffnung von Niederlassungen. Vgl. ebd.

[164] PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122562, Schreiben der Bundesstelle für Außenhandelsinformation vom 2. 3. 1977 an das Bundesministerium für Wirtschaft.

[165] Vgl. Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 926–929.

[166] Vgl. PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122563, Drahterlass Nr. 351 des Vortragenden Legationsrats Hölscher vom 27. 10. 1977 an die KSZE-Delegation in Belgrad.

[167] BArch, B 102, Bd. 242013, Schreiben des Ostausschusses der Deutschen Wirtschaft (Kirchner) vom 21. 1. 1976 an Ministerialrat Dittmar, Bundesministerium für Wirtschaft.

Bei ihrem Vorhaben, die kaum zu durchdringenden Zentralverwaltungswirtschaften des Ostens durchlässiger zu machen, ging die Bundesregierung mehrgleisig vor. Zunächst leitete sie autonome Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Staatshandelsländer ein, um den Druck auf die östlichen Außenhandelsgesellschaften zu erhöhen. So errichtete sie – nach Moskau 1973 – Anfang 1977 an den Botschaften in Bukarest und Warschau zwei weitere Handelsförderungsstellen, stellte Kooperationshandbücher zur Verfügung und genehmigte die Eröffnung weiterer östlicher Handelsbüros und Banken. Darüber hinaus führte sie neue Regelungen zur Erteilung von Mehrfachvisa für Vertreter östlicher Staatsbetriebe ein.[168] Im Gegenzug mahnte Bonn bei den RGW-Ländern verstärkt die Verwirklichung der Helsinki-Empfehlungen an. Ministerialdirigent Meyer-Landrut führte im Juni 1976 dem für die KSZE zuständigen Moskauer Abteilungsleiter Mendelewitsch vor Augen, dass westdeutsche Unternehmen über Schwierigkeiten klagten, Geschäftskontakte herzustellen, und leichter an Marktdaten zu kommen und Niederlassungen zu eröffnen wünschten.[169] Am 13. Oktober 1976 demarchierte die Botschaft in Moskau sogar im dortigen Außenministerium, um unter Hinweis auf die in Helsinki eingegangenen Verpflichtungen darauf zu drängen, dass sowjetische Stellen mehr und bessere Wirtschaftsinformationen bereitstellten.[170] Und auch bei den Tagungen der deutsch-sowjetischen Gemischten Kommission drangen die Bonner Vertreter unter Hinweis auf die Schlussakte darauf, einen freieren Marktzugang zu gewähren.[171]

Besonders erfolgreich setzte die Bundesregierung die Schlussakte im Verhältnis zu Polen ein, wie das Beispiel des Abkommens über wirtschaftliche Zusammenarbeit zeigt, das von den Außenministern Genscher und Olszowski am 11. Juni 1976 in Bonn unterzeichnet wurde. Beide Seiten bestätigten darin das Prinzip der Kompensationsgeschäfte und vereinbarten eine Zusammenarbeit bei der Erschließung von Rohstoffen und der Erzeugung von Energie. Im Gegenzug erklärte sich Warschau bereit, Geschäftskontakte und den Aufbau von Firmenniederlassungen zu fördern.[172] Die Bundesregierung wertete denn auch das deutsch-polnische Abkommen im Bundestag ausdrücklich als Beispiel gelungener KSZE-Implementierung.[173]

[168] Vgl. dazu PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122564, Implementierungsbilanz in der Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Hölscher vom 1. 2. 1977.

[169] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111664, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 16. 6. 1976. Dies entsprach auch den Wünschen des Ostausschusses, die das Wirtschaftsministerium mit Schreiben vom 8. 6. 1976 dem Auswärtigen Amt übermittelte. Vgl. BArch, B 102, Bd. 242014, Aufzeichnung des Ministerialrats Mohrmann, Bundesministerium für Wirtschaft, vom 14. 6. 1976.

[170] PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122563, Schriftbericht Nr. 4973 der Wirtschaftsabteilung der Botschaft Moskau vom 13. 10. 1976 an das Auswärtige Amt.

[171] Im Schlusskommuniqué der 6. Tagung am 30./31. 3. 1976 in Moskau stellten beide Seiten ausdrücklich fest, dass die Schlussakte auch für eine „erfolgreiche Ausweitung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit […] günstige Voraussetzungen schaffen" könne. Vgl. PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 117686.

[172] Vgl. Bulletin der Bundesregierung 1976, S. 675 f.

[173] Vgl. die Antwort der Bundesregierung vom 12. 7. 1976 auf die Kleine Anfrage der Fraktionen von SPD und FDP, in: BT Drucksachen, Bd. 224, Drucksache 7/5580, S. 3.

Andere RGW-Länder mochten so weit zwar nicht gehen, nahmen aber zumindest einige wenige Implementierungsschritte vor. So erließen die ČSSR und Bulgarien im Oktober bzw. Dezember 1975 die notwendigen Rechtsvorschriften, um ausländischen Firmen die Errichtung von Vertretungen zu ermöglichen.[174] Zugleich wurden jedoch neue Hürden errichtet. Um die erwarteten Unternehmensvertreter angemessen unterbringen zu können, kündigten einige osteuropäische Regierungen an, spezielle „Internationale Handelszentren" für ausländische Firmen zu errichten, so Rumänien im Frühjahr 1977 (geplante Fertigstellung 1980). Was wie eine gute Idee klang, entpuppte sich jedoch als fragwürdige Maßnahme zur Steuerung der Wirtschaftskontakte und Erhöhung der Deviseneinnahmen. Die Niederlassung in den neuen Häusern war verpflichtend, und die Räumlichkeiten sollten auf der Basis einer „unverzinslichen, weit überhöht erscheinenden Mietvorauszahlung in konvertierbarer Währung für fünf Jahre" angemietet werden.[175] Auch andere Ostblock-Staaten zogen nach. Für 1979 wurde der Baubeginn eines Handelszentrums in Prag angekündigt, 1980 in Moskau ein neues „Welthandelszentrum" eröffnet.[176] Viele Firmen, vor allem kleinere und mittlere, zogen es angesichts dieser Bedingungen vor, die geschäftlich notwendige Präsenz wie bisher durch häufige Geschäftsreisen und regelmäßige Messebesuche sicherzustellen.

Die Bilanz der Korb II-Implementierung fiel in den Halbjahresberichten der Bonner Botschaften und der NATO deshalb ernüchternd aus. Von einer Intensivierung der Wirtschaftskooperation zwischen West und Ost nach Helsinki konnte, so das vorläufige Fazit, nur begrenzt gesprochen werden. Die Aussichten für eine langfristige Aufweichung der östlichen Zentralverwaltungswirtschaft als Folge einer umfassenden Verwirklichung von Korb II beurteilten die Bonner Vertretungen durchweg skeptisch. Am kritischsten fiel das Urteil der Botschaft in Moskau aus. Die Verwirklichung der Helsinki-Empfehlungen würde „ein anders geartetes Wirtschafts-, Rechts- und Sozialsystem voraussetzen, bzw. eine Veränderung des bestehenden bewirken. Die starren Vorstellungen über Form und Inhalt des Außenhandelsmonopols des Staates (das primär das nach innen und außen zäh verteidigte Monopol des Außenhandelsministeriums ist) gehen Hand in Hand mit einem wirklichen oder vermeintlichen Schutz von ideologischen Inhalten, militärischer und politischer Sicherheit, uneingeschränkter Erhaltung der zentralen Verwaltungswirtschaft."[177] „Helsinki hat nicht vermocht", so stellte die Bot-

[174] Ebd.

[175] PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122561, Schriftbericht Nr. 1098 des Botschaftsrats Lohse, Bukarest, vom 24. 8. 1977 an das Auswärtige Amt. Über hohe Akkreditierungsgebühren, überhöhte Mieten und einen Zwangsumtausch für Mitarbeiter ausländischer Firmen in Höhe von 30 DM täglich berichtete auch Botschafter Ahrens aus Warschau. Vgl. PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122561, Schriftbericht Nr. 2087 vom 5. 9. 1977 an das Auswärtige Amt.

[176] PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122561, Schriftbericht Nr. 1404 des Botschafters Diesel, Prag, vom 8. 9. 1977; Drahtbericht Nr. 4870 des Botschafters Wieck, Moskau, vom 3. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

[177] PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 117711, Schriftbericht Nr. 4825 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 28. 9. 1976 an das Auswärtige Amt.

schaft zu Beginn des Belgrader Treffens fest, „die Sowjetunion stärker als früher in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung oder gar in die Weltwirtschaft einzuführen."[178] Und der NATO-Wirtschaftsausschuss stellte am 8. September 1977, einen Tag vor Eröffnung des Vorbereitungstreffens, einmütig fest, „daß der Implementierungsstand der Ostländer – trotz gewisser Fortschritte – mangelhaft sei".[179]

Ungeachtet durchaus vorhandener Ansätze für eine wirtschaftlich-industrielle Zusammenarbeit östlicher mit westlichen Unternehmen kann deshalb vom nachhaltigen Aufbau wirksamer Interdependenzstrukturen mit den Staatshandelsländern nach Helsinki nicht die Rede sein.[180] Gleichwohl darf die Bedeutung des Korbs II im sorgfältig austarierten Gefüge der KSZE nicht unterschätzt werden, zumal sein Inhalt als Verhandlungsmasse im diplomatischen Spiel der Folgekonferenzen weiterhin eine wichtige Funktion besaß. Zudem wurden die Oststaaten durch den von der Schlussakte ausgehenden Implementierungsdruck in unterschiedlichem Maße dazu gebracht, Maßnahmen wie die Gewährung von Mehrfachvisa und die Ausweitung der Bürokapazitäten für westliche Unternehmen einzuleiten und gelegentlich, wie in Polen und Ungarn, direkte Geschäftskontakte zu tolerieren. Bereits diese erste Implementierungsphase zeigte die Grenzen des Ende der sechziger Jahre begonnenen kommunistischen Selbstversuchs, sich in das „institutionelle Netzwerk der Weltwirtschaft"[181] einzugliedern. Wie bei den anderen Körben strebten die RGW-Länder eine Zusammenarbeit an, die ihren Vorstellungen entsprach, welche die Folgen einer liberaleren Außenhandelspraxis für ihr eigenes Wirtschaftssystem aber abwehren sollte. Der Versuch, die eigenen Volkswirtschaften fester an die modernen westlichen Industriestaaten „anzudocken", sie jedoch zugleich vor deren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Einflüssen abzuschirmen, blieb ein gefährlicher Drahtseilakt zwischen Öffnung und Abgrenzung. Dabei unterschätzte die kommunistische Nomenklatur die Gefahren, die von einer sich immer weiter öffnenden Schere zwischen technologischem Fortschritt im Westen und östlicher Rückständigkeit ausgingen. Der Schließung dieser Schere sollte nicht zuletzt das Vorzeigeprojekt dienen, mit dem Moskau seinen Willen zur Verwirklichung von Korb II besonders unter Beweis stellen wollte: die Einberufung gesamteuropäischer Kongresse über Energie, Umwelt und Verkehr.

4.2. Konferenzvorschläge Breschnews

Neben der bilateralen Durchführung der Korb II-Empfehlungen stellte sich die Frage, welche Möglichkeiten zur multilateralen Kooperation bestanden. Eine besondere Funktion hatten die Staats- und Regierungschefs dabei für die Economic

[178] PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122561, Schriftbericht Nr. 1828 des Gesandten Berendonck, Moskau, vom 31. 8. 1977.
[179] PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122561, Aufzeichnung des Attachés Grewlich vom 12. 9. 1977.
[180] PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122561, Schriftbericht Nr. 1828 des Gesandten Berendonck, Moskau, vom 31. 8. 1977. Vgl. auch Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 271–275.
[181] Baumer/Jacobsen, Die Wirtschaftsbeziehungen des RGW mit dem Westen, S. 557.

Commission for Europe (ECE) in Genf vorgesehen.[182] Die Wirtschaftskommission, eine der fünf Regionalausschüsse des Wirtschafts- und Sozialrats der VN (ECOSOC)[183], war die einzige ausschließlich für europäische Belange zuständige internationale Organisation, in der die osteuropäischen Staaten, aber auch die USA und Kanada, vertreten waren und die als „Wirtschaftsorganisation für Ost und West"[184] die ausdrückliche Unterstützung Moskaus fand. Dementsprechend war sie neben der UNESCO die einzige in der Schlussakte namentlich erwähnte Institution für deren multilaterale Verwirklichung.[185]

Dies warf auch für die Bundesregierung die Frage auf, wie diesem Teil der Schlussakte Rechnung getragen werden sollte. Mit Blick auf die nächste Jahrestagung der ECE war es erforderlich, dass die Bundesregierung möglichst in Abstimmung mit den Neun darüber nachzudenken begann. Als die Bonner ECE-Vertretung in Genf bereits drei Tage nach Abschluss der Helsinki-Konferenz Konsultationen über ein KSZE-kompatibles Arbeitsprogramm im EG-Rahmen anregte, fand dies in Bonn rasch Zustimmung.[186] Ein Caucus der Neun in Genf legte daraufhin im November 1975 eine Liste mit Themen vor, die sich nach Meinung der EPZ-Staaten für eine Behandlung in der ECE eigneten.[187]

Diese Überlegungen wurden jedoch von einer Rede des KPdSU-Chefs am 9. Dezember 1975 in Warschau durchkreuzt. Vor dem Parteikongress der polnischen KP schlug Breschnew die „Abhaltung gesamteuropäischer Kongresse oder zwischenstaatlicher Konferenzen über Fragen der Zusammenarbeit im Umweltschutz, bei der Entwicklung des Verkehrswesens und in der Energiewirtschaft" im Rahmen der KSZE-Implementierung vor.[188] Wenige Tage später informierte die sowjetische Regierung dann auch das ECE-Sekretariat über die Initiative.

Der Vorschlag des Kreml kam für den Westen überraschend und stand in merklichem Kontrast zu den Planungen der Neun, die darauf zielten, die ECE nur

[182] Zum Verhältnis zwischen ECE und KSZE vgl. Bailey-Wiebecke/Chossudovsky, Folgewirkungen im multilateralen Bereich; Bailey-Wiebecke, Gesamteuropäische Zusammenarbeit im Rahmen der ECE.

[183] Die anderen vier waren die Wirtschaftskommission für Afrika mit Sitz in Addis Abeba, die Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik mit Sitz in Santiago de Chile, die Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik mit Sitz in Bangkok und die Wirtschaftskommission für Westasien mit Sitz in Beirut.

[184] PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 117712, Drahtbericht Nr. 31 des Botschafters Herbst, Genf (Internationale Organisationen), vom 15. 1. 1976 an das Auswärtige Amt.

[185] Vgl. Punkt 27 der Schlussempfehlungen vom 8. 6. 1973 bzw. Punkt 1c) des Dokuments „Folgen der Konferenz" der Schlussakte vom 1. 8. 1975, in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 597 und S. 965.

[186] BArch, B 106, Bd. 34925, Drahtbericht Nr. 1557 des Botschafters Herbst, Genf (Internationale Organisationen) vom 4. 8. 1975 an das Auswärtige Amt sowie das Schreiben des Regierungsdirektor Mohrmann, BMWi, vom 8. 8. 1975 an das Auswärtige Amt.

[187] BArch, B 106, Bd. 34925, Drahtbericht Nr. 1557 des Botschafters Herbst, Genf (Internationale Organisationen) vom 4. 8. 1975 an das Auswärtige Amt und Schreiben des Regierungsdirektors Mohrmann, BMWi, vom 8. 8. 1975 an das Auswärtige Amt; BArch, B 102, Bd. 241661, Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 25. 11. 1975 an das Auswärtige Amt u. a. und Vermerk des BMWi (Referat U I 6) vom 9. 12. 1975.

[188] Für die Rede von Breschnew vgl. Neues Deutschland vom 10. Dezember 1975, S. 3 f.

mit einer begrenzten Thematik an der Durchführung der Schlussakte zu beteiligen. Völlig unklar blieb auch, welche Ziele Moskau im Kontext der KSZE verfolgte. Breschnew hatte weder zur Form („gesamteuropäische Kongresse" oder „zwischenstaatliche Konferenzen") noch zum Inhalt weitere Angaben gemacht. Auch Bonn tappte deshalb vorerst im Dunkeln über die Absichten des Kreml.[189]

Erwartungsgemäß beurteilten auch die beteiligten Fachressorts den Vorschlag des KPdSU-Generalsekretärs skeptisch. Wie eine Besprechung der eigens einberufenen IMAG ergab, hatte die Bundesrepublik nur geringes wirtschaftliches Interesse an Großkonferenzen über diese Themen. Neue Einrichtungen, so hieß es, gingen zu Lasten bestehender Foren wie die Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ) und die VN-Entwicklungskonferenz (UNCTAD). Sachliche Vorbehalte traten hinzu, denn, so etwa das Verkehrsministerium, multilaterale Gespräche über die Nutzung der europäischen Fern- und Wasserstraßen – beispielsweise des Main-Donau-Kanals, einem Lieblingsprojekt des österreichischen Kanzlers Bruno Kreisky[190] – lagen nicht im Interesse der Bundesrepublik. Die Vorstellung von osteuropäischen Handelsschiffen auf dem Rhein war für Bonn nicht vorstellbar. Schließlich warf die Einberufung weiterer Konferenzen neuerlich die Frage der Einbeziehung von West-Berlin auf. Besonders heikel war dies im Falle einer Umweltkonferenz, denn seit 1974 hatte das Umweltbundesamt seinen Sitz in West-Berlin, und Moskau würde – obwohl es seine Existenz mittlerweile zähneknirschend hinnahm[191] – kaum eine Teilnahme von deren Vertretern dulden. Alle Ressorts waren sich also einig, dass Breschnews Vorschlag, die genannten Politikfelder „gesamteuropäisch" zu erörtern, zwar grundsätzlich unterstützenswert sei, jedoch nur in den bestehenden Organisationen. „Große Kongresse", so das Fazit, „wolle im Westen niemand."[192]

In den folgenden Wochen enthüllte die sowjetische Regierung Näheres über ihren Vorschlag. Am 17. März 1976 übergab der sowjetische Stellvertretende Außenminister Kornienko Sahm schriftliche Erläuterungen zu den drei Konferenzen. Demnach sollte es das Ziel einer Verkehrskonferenz sein, Möglichkeiten des Ausbaus der Fernverkehrswege zu Land und zu Wasser zu erörtern. Als Themen einer Umweltkonferenz nannte Kornienko die länderübergreifende Luft- und Wasserverschmutzung, den Meeresschutz und die Umweltverschmutzung durch die Landwirtschaft. Eine Energiekonferenz schließlich könnte über die Nutzung

[189] Vgl. dazu etwa PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111672, Drahtbericht Nr. 56 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 6. 1. 1976 an das Auswärtige Amt.

[190] Kreisky brachte sein Anliegen wiederholt gegenüber der Bundesregierung vor. Vgl. z. B. die Gespräche mit Bundeskanzler Schmidt am 8. 7. 1976 und am 22. 9. 1981 in Wien, in: AAPD 1976, II, Dok. 221, bzw. AAPD 1981, II, Dok. 272.

[191] Vgl. Niedhart, Entspannung in Europa, S. 116.

[192] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115087, Aufzeichnung des Hilfsreferenten Lübbering vom 19. 2. 1976. Zur Haltung des Wirtschaftsministeriums vgl. PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122245, Schreiben des BMWi vom 9. 3. 1976 an das Auswärtige Amt sowie die Bundesministerien für Verkehr und des Innern. Zur Haltung des Verkehrsministeriums vgl. BArch, B 108, Bd. 38492, Ergebnisvermerk vom 27. 9. 1976 über eine Hausbesprechung sowie die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Arnold, BMV, vom 21. 12. 1976.

von Atom-, Elektro- und Gasenergie sowie die Entwicklung neuer, etwa magnetischer und geothermischer Energiequellen sprechen, ferner ein europäisches Beförderungssystem für Energierohstoffe auf den Weg bringen sowie über die Kooperation beim Bau großer Kraftwerke nachdenken. Hinsichtlich ihrer Durchführung meldete Kornienko das sowjetische Interesse an der Energiekonferenz an und lockte mit der Aussicht, eine Bewerbung der Bundesrepublik für einen der übrigen Kongresse zu unterstützen. Der ECE sollte indes nur die Organisationsarbeit zufallen.[193]

Aber auch dieser Köder vermochte die Bedenken in Bonn nicht auszuräumen. „Wir lehnen die Veranstaltung von gesamteuropäischen Kongressen oder zwischenstaatlichen Konferenzen dieser Art ab", ließ das Auswärtige Amt die Vertretung in Genf wissen. Nur eine „intensive fachbezogene Arbeit" im bewährten ECE-Rahmen sei denkbar, jedoch „nicht die Abhaltung spektakulärer Veranstaltungen". Auch die politischen Motive hinter dem Kreml-Vorschlag waren nach wie vor nicht erkennbar. „Es kann vermutet werden, dass die Sowjetunion u. a. beabsichtigt, von ihrer mangelnden Implementierung der KSZE-Ergebnisse in bestimmten Bereichen auf andere Gebiete abzulenken (Alibifunktion)."[194] Die zurückhaltende Einstellung Bonns deckte sich mit der Haltung der übrigen EPZ-Partner. Das Politische Komitee der EPZ war sich einig, dass die Initiative, wenn überhaupt, nur in der ECE aufgegriffen werden könne.[195]

Auf der XXXI. ECE-Jahrestagung in Genf vom 30. März bis 9. April 1976, der ersten nach Unterzeichnung der Schlussakte, ging es aus der Sicht der westlichen Staaten deshalb primär darum, Zeit zu gewinnen. Die Vertreter Moskaus jedoch drängten zur Eile und mahnten rasche Entscheidungen an. Vor allem der amerikanische Delegierte reagierte ablehnend und verwies darauf, „dass die Schlussakte von Helsinki die von der Sowjetunion angeregten Verfahren nicht vorsehe". Auch der Vertreter der Bundesrepublik signalisierte der sowjetischen Delegation „in privaten Gesprächen" seine Reserviertheit gegenüber dem Konferenzgedanken. Die EG-Neun erklärten sich aber dazu bereit, das Vorhaben im mehrjährigen Arbeitsprogramm der ECE zu verankern.[196] Tatsächlich beschloss das Plenum, das Thema auf die nächste Jahrestagung 1977 zu verschieben. Damit war es erst einmal gelungen, „das politische Überrumpelungsmanöver der Sowjets zu vereiteln, den Tätigkeitsbereich der ECE intakt zu lassen und durch eine prozedurale Lö-

193 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111672, Drahterlass Nr. 1066 des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 18. 3. 1976 an die Botschaften in London, Paris und Washington sowie an die Ständigen Vertretungen bei der NATO in Brüssel und bei den Internationalen Organisationen in Genf.

194 PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122245, Drahterlass Nr. 1125 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Sigrist vom 22. 3. 1976 an die Ständige Vertretung bei den Internationalen Organisationen in Genf.

195 PA-AA, VS-Bd. 9978 (200); B 150, Aktenkopien 1976, Runderlass Nr. 1111 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz vom 22. 3. 1976.

196 PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122245, Drahtberichte Nr. 316 und Nr. 321 des Botschafters Herbst, Genf (Internationale Organisationen), vom 31. 3. bzw. vom 1. 4. 1976 an das Auswärtige Amt.

sung Zeit für eine sorgfältigere Prüfung der sowjetischen Absichten und Aktionsmöglichkeiten zu gewinnen".[197]

Nach diesem Rückschlag versuchte Moskau in der Folgezeit, durch gezielte Presseartikel, aber auch auf diplomatischem Wege weiter für die Konferenzen zu werben. Dabei war Bonn erneut wichtigster Ansprechpartner im westlichen Lager. In ihrer Erklärung vom 22. Mai 1976, in der sie die Grundsätze ihrer Deutschland- und Entspannungspolitik darlegte, forderte die sowjetische Regierung die Bundesrepublik ausdrücklich zur Zusammenarbeit bei der Verwirklichung ihrer Konferenzvorschläge auf.[198] Botschafter Falin erschien am 7. Juni persönlich bei Staatssekretär Hermes, um für das sowjetische Anliegen zu werben.[199] Und bei den bilateralen KSZE-Konsultationen Mitte Juni versuchte Botschafter Mendelewitsch, die Bundesregierung in der Konferenzfrage als „strategischen Partner" zu gewinnen. Wie schon Hermes zuvor wies Meyer-Landrut die sowjetischen Vorschläge aus taktischen Gründen nicht rundheraus zurück, sondern verwies auf die ECE als geeigneten Verhandlungsort. Das Thema, so der Unterabteilungsleiter weiter, könne aber natürlich bilateral weiter besprochen werden, wenn die UdSSR im Gegenzug bereit sei, „politische Fragen" einzubeziehen.[200]

Im Verlauf des Herbstes 1976 begann sich die bis dahin restriktive Haltung der Fachressorts gegenüber den Breschnew-Vorschlägen allmählich aufzuweichen. Zwar hielten Wirtschafts-, Verkehrs- und Innenministerium an ihren Einwänden fest, verschlossen sich jedoch nicht mehr völlig dem Argument des Auswärtigen Amts, dass seine Beamten auf dem Belgrader Folgetreffen politischen Verhandlungsraum benötigten.[201] In zwei Besprechungen im Oktober und November 1976 konnten die Ressorts grundsätzliches Einvernehmen über das weitere Vorgehen erzielen. Um mit Blick auf Belgrad Breschnews Konferenzidee wenigstens

[197] PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122245, Drahtbericht Nr. 616 des Botschafters Herbst, Genf (Internationale Organisationen), vom 10. 6. 1976 an das Auswärtige Amt.

[198] Vgl. die Erklärung der sowjetischen Regierung vom 22. 5. 1976 über die Beziehungen zur Bundesrepublik Deutschland, in: Europa-Archiv 1976, D 376. Vgl. dazu den Drahtbericht des Botschafters Sahm, Moskau, vom 26. 5. 1976 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1976, I, Dok. 158, besonders S. 717.

[199] Vgl. PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122245, Drahterlass Nr. 2203 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Sulimma vom 10. 6. 1976 an die Ständige Vertretung bei den Internationalen Organisationen in Genf und die Botschaft in Moskau.

[200] BArch, B 102, Bd. 242014, Aufzeichnung des Ministerialrats Mohrmann, Bundesministerium für Wirtschaft vom 16. 6. 1976. Mohrmann, der der Konsultation beiwohnte, stellte abschließend mit spürbarem Bedauern fest: „Dem Unterzeichnenden wurde keine Gelegenheit gegeben, auf die fachliche Problematik der Themenvorschläge hinzuweisen. Der verhältnismäßig aufgeschlossenen Haltung des AA gegenüber dem Konferenzgedanken liegen ausschließlich politische Erwägungen zugrunde." Für die Aufzeichnung des Auswärtigen Amts über die Konsultationen vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111664. Die Kongressvorschläge standen auch im Mittelpunkt der sowjetischen KSZE-Konsultationen mit den Neutralen. Vgl. dazu den Schriftbericht des Botschafters Diesel, Bern, über die Gespräche mit der Schweiz vom 1. bis 7. 4. 1976, in: AAPD 1976, I, S. 1017, Anm. 11.

[201] PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122245, Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 30. 9. 1976 an das Auswärtige Amt.

teilweise aufzugreifen, wollten sie „wenigstens die eine oder andere der Ideen" akzeptieren. Die Wahl fiel schließlich auf den Umweltbereich, da dieses Thema nach Meinung des BMWi „von uns ergänzbar sei und gewisse Chancen für einen Interessenausgleich bestünden". Gegebenenfalls kämen auch Energiethemen in Frage, weil sie „ohnehin multilateral vielerorts diskutiert werden". Unter allen Umständen abzuwehren sei aber eine Verkehrskonferenz; bei diesem Thema müsse Bonn „unter Umständen ‚an drei Fronten' kämpfen: gegen unsere westlichen Partner, gegen die EG-Kommission und gegen den Ostblock".[202] Die Konferenz müsse im Rahmen der ECE stattfinden, und ihre Durchführung müsse vom Ergebnis des Belgrader Folgetreffens abhängig gemacht werden.[203]

Gerade die Diskussion innerhalb der Bundesregierung hatte deutlich gemacht, dass das Auswärtige Amt im Unterschied zu den Fachressorts auch die Breschnew-Vorschläge im Gesamtrahmen der KSZE betrachtete. Sollte der Westen noch vor Belgrad auf die sowjetische Initiative eingehen oder sie aus taktischen Gründen zum Gegenstand der Konferenz selbst machen? Das Außenministerium machte sich für die zweite Vorgehensweise stark, um sein „Pulver trocken zu halten" und dem Osten weitere Konzessionen in Korb III abzuringen. Das Hauptinteresse Bonns auf dem Folgetreffen, so meinte der Politische Direktor Günther van Well, liege darin, die Schlussakte nicht institutionell auszubauen, sondern vor allem das humanitäre Kapitel zu „aktualisieren". Die Frage indes, wie die Bereiche Menschenrechte und Meinungsfreiheit in Belgrad anzusprechen seien, „wird nach dem Prinzip des ‚do ut des' auch bei unserer Haltung gegenüber den Breschnew-Vorschlägen berücksichtigt werden müssen".[204] Außenminister Genscher schloss sich diesem Votum an und entschied, die Konferenzvorschläge nicht völlig abzulehnen, sie aber im Rahmen der ECE zu halten und als Thema Umweltfragen ins Auge zu fassen.[205]

Die Meinungsbildung innerhalb der Bundesregierung deckte sich weitgehend mit den EG-Beratungen. Am 8. März 1977, die nächste ECE-Jahrestagung stand bevor, schlossen sie sich dem Ergebnis des Berichts einer eigens eingesetzten Arbeitsgruppe an, wonach die Breschnew-Vorschläge zwar nicht im Gemeinschaftsinteresse lägen, da sie geneigt seien, die westeuropäische Integration auszuhöhlen und dem Osten Zugang zu westlicher Technologie zu verschaffen; aus politischen Gründen sollten die Neun aber einen Konferenzvorschlag herausgrei-

[202] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 122245, Ergebnisvermerk des Referats 402 vom 11. 10. 1976 über die Ressortbesprechung am 5. 10. 1976.

[203] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111667, Ergebnisvermerk des Regierungsdirektors Mohrmann, BMWi, vom 24. 11. 1976 über die Ressortbesprechung am 22. 11. 1976; BArch, B 108, Bd. 38492, Ergebnisvermerk des BMV vom 23. 11. 1976. Für eine Zusammenfassung des Ergebnisses vgl. auch BArch, B 102, Bd. 241662, Schreiben des Ministerialrats Dittmar vom 3. 2. 1977 an das Auswärtige Amt u. a.

[204] PA-AA, VS-Bd. 9328 (421); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 21. 1. 1977.

[205] PA-AA, VS-Bd. 9314 (401); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Sulimma vom 11. 2. 1977; PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122246, Aufzeichnung von Sulimma vom 21. 3. 1977.

fen.[206] Am 18. April 1977 sprachen sich die EG-Außenminister in London schließlich dafür aus, die Umweltpolitik als mögliches Konferenzthema in der ECE ins Spiel zu bringen.[207]

Tatsächlich konnte sich ein entsprechender Resolutionsentwurf der Neun auf der Jahresversammlung der ECE am 29. April 1977 in Genf durchsetzen, mit dem das ECE-Sekretariat beauftragt wurde, bis zum nächsten Treffen in einem Jahr zunächst eine „Machbarkeitsstudie" für eine Umweltkonferenz auszuarbeiten.[208] Einmal mehr war das politische Konzept des Ostens, der eine spektakulärere Veranstaltung außerhalb der ECE gewünscht hatte, zugunsten einer Lösung durchkreuzt worden, die eine Fachkonferenz vorerst nur in Aussicht stellte. Und auch dieses Treffen sollte, wie sich nach dem enttäuschenden Verlauf der Belgrader Konferenz zeigte, erst viel später zustande kommen.[209]

Der zwischen Fachministerien und Auswärtigem Amt mühsam hergestellte Konsens und auch die Entscheidungen der ECE-Jahresversammlung wurden freilich durch den Bundeskanzler wieder in Frage gestellt. Als rohstoffarmes Land, das die Härten der Energiekrise besonders spürte, sollte die Bundesrepublik seiner Meinung nach ein Angebot für eine internationale Energiekonferenz nicht ausschlagen. Schon seit jeher sah er in einer energiepolitischen Zusammenarbeit mit der Sowjetunion einen Schwerpunkt seiner Osteuropapolitik.[210] Doch erst im Frühjahr 1977 wurde Schmidt erneut in der Angelegenheit aktiv. Im Koalitionsgespräch am 2. Mai 1977, also nur wenige Tage nach der ECE-Jahresversammlung, äußerte er gegenüber Genscher den Wunsch, auf dem bevorstehenden Londoner Weltwirtschaftsgipfel die Staats- und Regierungschefs dafür

[206] Für den Bericht vom 24. 1. 1977 vgl. PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178693. Vgl. dazu ferner AAPD 1977, I, S. 125, Anm. 11; PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122246, Aufzeichnungen des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Sulimma vom 2. und 4. 3. 1977; Drahtbericht Nr. 1036 aus London (COREU) vom 16. 3. 1977 an das Auswärtige Amt; Aufzeichnung des Referats 402 vom 24. 3. 1977.

[207] Runderlass Nr. 45 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 19. 4. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 94, S. 494; PA-AA, VS-Bd. 11076 (200); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1561 aus London (COREU) vom 19. 4. 1977 an das Auswärtige Amt.

[208] Vgl. PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122247, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Sulimma vom 6. 5. 1977; BArch, B 106, Bd. 57390, Aufzeichnung des Wirtschaftsministeriums vom 5. 5. 1977. Der Alleingang der Neun verärgerte freilich die amerikanische Regierung, die in dem Kreml-Vorschlag weiterhin nur ein „taktisches Manöver" sah und den Europäern vorwarf, bereits vor Belgrad Konzessionen gegenüber Moskau zu machen. PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122247, Aide-mémoire „U.S. Position on Brezhnev Proposals" der amerikanischen Regierung vom 16. 5. 1977.

[209] Zur Frage hochrangiger Treffen im Rahmen der ECE vgl. auch Bailey-Wiebecke, Gesamteuropäische Zusammenarbeit im Rahmen der ECE, S. 599 f.

[210] Wichtigstes Projekt war für ihn lange Zeit der Bau eines Atomkraftwerks bei Königsberg unter deutscher Regie, über das bundesdeutsche Energieversorgungsunternehmen seit 1974 mit der UdSSR verhandelten. Am 31. März 1976 gab die Bundesregierung die Einstellung der Gespräche bekannt. Als Hintergrund können Unstimmigkeiten vor allem zwischen Moskau und der DDR wegen der Trassenführung vermutet werden, die auch West-Berlin einschließen sollte. Vgl. dazu AAPD 1974, II, Dok. 313 und Dok. 315, sowie AAPD 1976, I, S. 465, Anm. 6. Zum „Lieblingsprojekt" des Bundeskanzlers vgl. ferner Soell, Helmut Schmidt, S. 476, 478 f., 482 f.

zu gewinnen, nach dem Belgrader Treffen Konferenzen über Umwelt und Energie einzuberufen.[211]

Seine Vorstellungen präzisierte Schmidt bei seinem Jugoslawien-Besuch Ende Mai 1977. „Er wisse nicht, was der Stand der Überlegungen im Auswärtigen Amt zur Zeit sei", erläuterte er dem jugoslawischen Ministerpräsidenten Veselin Djuranović. Er habe auch nichts gegen einen ECE-Kongress, halte es aber „für wünschenswert, mindestens eine solche Konferenz durch die Belgrader Konferenz institutionalisieren zu lassen. Er denke an einen Zeitraum von 24 bis 36 Monaten, für eine solche Konferenz. Er habe für seine Meinung politische Gründe, nämlich ein besonderes Interesse daran, daß die Sowjetunion und die Länder des Warschauer Paktes in die Beratungsgremien der weltweiten Energiepolitik – von Öl bis Kernenergie, von Erdgas bis Uran und Plutonium – hineingezogen werden. Er wisse nicht, ob unsere westlichen Partner dazu bereit seien. Andererseits müßten die östlichen Partner – schon aus Gründen des psychologischen Gleichgewichts – bereit sein, westliche Vorschläge zu akzeptieren."[212] Auch im Kabinett erklärte der Bundeskanzler am 15. Juni ausdrücklich, dass eine Energiekonferenz „aktiv förderungswürdig" sei.[213] In der Tischrede anlässlich des Besuchs des ungarischen KP-Chefs Janos Kádár, sagte er am 4. Juli, dass er „den sowjetischen Vorschlag einer Energiekonferenz mit Interesse aufgenommen habe", und machte damit sein Anliegen öffentlich.[214] Eine Woche später versicherte er sich der vorläufigen Zustimmung der amerikanischen Regierung zu seinem Anliegen, „die Probleme der friedlichen Nutzung der Kernenergie, der Versorgung mit Öl und Erdgas auf einer größeren Ost-West-Konferenz zu diskutieren". Ungeachtet der bisherigen restriktiven amerikanischen Haltung stellte Außenminister Vance in Aussicht, „diese Anregung in Belgrad aufzugreifen". Sicherheitsberater Brzezinski informierte Schmidt dann im September, dass Delegationsleiter Goldberg entsprechende Weisungen erhalten habe.[215] Und kurz vor Eröffnung der Belgrader Konferenz versicherte sich der Kanzler der Unterstützung Frankreichs. „Die Ost-West-Energiekonferenz", so Schmidt gegenüber Premierminister Barre, „sei eine wichtige Gelegenheit, um die Sowjetunion über die weltwirtschaftlichen Zusammenhänge zu unterrichten". Barre bestätigte ihm, dass Giscard d'Estaing zwar an-

[211] Vgl. PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122247, Entwurf der Aufzeichnung des Ministerialdirektors Lautenschlager vom 4. 5. 1977.

[212] Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech, z. Z. Belgrad, vom 28. 5. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 137, S. 714.

[213] PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122247, Ergebnisvermerk des Referats 402 vom 6. 7. 1977 über die Ressortbesprechung am 1. 7. 1977 im Auswärtigen Amt.

[214] PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122247, Schreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Sulimma vom 6. 7. 1977 an die Bundesministerien für Wirtschaft und für Verkehr sowie an das Bundesministerium des Innern und das Bundeskanzleramt. Einem Bericht der Presse zufolge versicherte Schmidt dem ungarischen Gast, „dass er den sowjetischen Vorschlag begrüße und seine westlichen Partner davon zu überzeugen suche, den Vorschlag zu akzeptieren". Vgl. den Artikel „Kadar: Deutsch-ungarische Beziehungen normalisiert und gut", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 7. 1977, S. 2.

[215] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Brzezinski, am 27. 9. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 257, S. 1256.

fangs gegen eine solche Konferenz gewesen sei; nun sei er aber „einverstanden mit Konferenzen über Energie und Umwelt".[216]

Vor dem Hintergrund dieser Initiativen des Bundeskanzlers sahen sich die Ressorts am 1. Juli 1977 gezwungen, ihre bisherige Haltung zum Breschnew-Vorschlag zu überdenken.[217] Erneut war es das Wirtschaftsministerium, das sich, wie schon in der gesamten Diskussion vorher, vehement gegen eine Energiekonferenz aussprach. Die Beamten befürchteten vor allem Nachteile für die funktionierende bilaterale Kooperation mit dem Osten im Energiesektor wie die Lieferung von sowjetischem Erdgas.[218] „Die von uns in gewissem Umfang gewünschte Diversifizierung der Energieimporte", so machte Staatssekretär Rohwedder geltend, „kann besser durch bilaterale Projekte unserer Unternehmen mit dem Osten als durch eine Großkonferenz von 35 Staaten betrieben werden; die Konferenz würde Forum für östliche Forderungen nach zinsgünstigen Großkrediten und nach Technologietransfer sein".[219] Doch es half nichts, das BMWi musste erneut seine Bedenken zurückstellen und sich „dem politischen Druck insbesondere des AA beugen".[220]

Zwei Wochen später lag ein Positionspapier der betroffenen Ministerien zur Konferenzfrage vor. Die Ressorts waren auf die Linie des Bundeskanzlers eingeschwenkt und sprachen sich neben der Umwelt- nun auch für eine Energiekonferenz unter dem Dach der ECE aus. Deren politische Bedeutung im Gesamtgefüge der drei Körbe wurde anerkannt. Was die Themen betraf, so war das sowjetische Konzept nach bewährter Manier den Bonner Interessen anzupassen. Das hieß, dass der Schwerpunkt auf einer Reihe energiepolitischer Fragen liegen sollte, etwa der Entwicklung der Energiemärkte, der Energiesicherung, den Möglichkeiten zur Energieeinsparung und dem Verhältnis zwischen Industriestaaten zu energiearmen Entwicklungsländern. Großprojekte, wie sie Moskau wünschte, sollten dagegen nicht zur Sprache kommen.[221]

Das Positionspapier wurde schließlich von den Staatssekretären in einer Sitzung am 18. Juli 1977 gebilligt.[222] Und noch vor der Sommerpause wurde die Vertretung

[216] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Barre am 20. 10. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 298, S. 1430.

[217] Vgl. PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122247, Ergebnisvermerk des Referats 402 über die Ressortbesprechung am 1. 7. 1977 im Auswärtigen Amt.

[218] Vgl. BArch, B 102, Bd. 241663, Aufzeichnung des Oberregierungsrats Bruehann, Bundesministerium für Wirtschaft, vom 7. 7. 1977. Neben dem Erdgas-Röhren-Geschäft betraf dies das Rahmenabkommen, das die Ruhrgas AG am 11. 4. 1975 mit staatlichen iranischen und sowjetischen Stellen geschlossen hatte. Es sah Lieferungen von iranischem Erdgas in die UdSSR und von sowjetischem Erdgas in die Bundesrepublik vor („Dreiecksgeschäft"). Vgl. dazu AAPD 1975, I, S. 727, Anm. 5.

[219] BArch, B 102, Bd. 241663, Gemeinsame Aufzeichnung der Abteilungen III und V des Wirtschaftsministeriums vom 15. 7. 1977 für Staatssekretär Rohwedder.

[220] BArch, B 106, Bd. 57392, Aufzeichnung des Ministerialrats Kupfer, Bundesministerium des Innern, vom 15. 7. 1977.

[221] Für das Positionspapier vgl. PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122247, Anlage zur Aufzeichnung des Ministerialdirektors Lautenschlager vom 15. 7. 1977.

[222] Vgl. PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122247, Ergebnisvermerk der Besprechung der beamteten Staatssekretäre am 18. 7. 1977 im Bundeskanzleramt.

in Brüssel angewiesen, die neue Bonner Position vorzutragen.[223] Trotz anfänglicher Ablehnung sowohl innerhalb der Gemeinschaften als auch unter den NATO-Partnern[224] war die Überzeugungsarbeit in Brüssel am Ende von Erfolg gekrönt. Am 17./18. Oktober 1977 entschieden die EG-Außenminister, sich in Belgrad für einen Beschluss einzusetzen, auf der nächsten ECE-Jahresversammlung auch die Frage einer hochrangigen Energiekonferenz zu behandeln.[225] Wie schon bei der Umweltkonferenz sollte aber die Enttäuschung über den Verlauf der Folgekonferenz in Belgrad auch die Planungen für eine Energiekonferenz stark verzögern. Erst im April 1979 setzte die Jahresversammlung der ECE einen Ad-hoc-Energieausschuss ein, der sich auch mit der Frage einer Energiekonferenz befassen sollte.[226]

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Fachressorts von Beginn an große Vorbehalte gegenüber Breschnews gesamteuropäischen Kongressen geltend machten. Deren Themen waren für multilaterale Verhandlungen nicht geeignet, sondern würden entweder laufende Arbeiten in internationalen Organisationen doppeln oder die Bemühungen um eine gemeinsame EG-Politik gefährden. Gleichwohl wollten sich die Ministerien den politischen Gründen des Auswärtigen Amts, die für die Konferenzidee sprachen, nicht verschließen, so dass die Bundesrepublik schließlich auf Weisung von Bundesminister Genscher in Brüssel die Neuner-Linie unterstützte, noch vor der Belgrader Nachfolgekonferenz ihre Bereitschaft zu erklären, im ECE-Rahmen eine Umweltkonferenz durchzuführen. Im Frühjahr 1977 drängte das Bundeskanzleramt jedoch darauf, zusätzlich ein europäisches Energietreffen mit amerikanischer Teilnahme in Erwägung zu ziehen. Dahinter steckte das Interesse Helmut Schmidts, insbesondere die Sowjetunion mit ihren riesigen Rohstoffvorkommen in den Aufbau eines europäischen Energiewirtschaftssystems einzubinden. In dieser Situation stellten die Ressorts einen Kompromiss her mit dem Ziel, den Breschnew-Vorschlag inhaltlich auf eine verbesserte Kooperation in energiewirtschaftlichen Fragen zu modifizieren. Damit wurde auch dem Hauptanliegen des Auswärtigen Amts Genüge getan, die westliche Position für Korb II zu stärken und die Chancen für einen Interessenausgleich in den übrigen Körben zu vergrößern.

5. Korb III

Die auf westlichen Druck in den Kanon der KSZE hineingenommenen humanitären Fragen brachten ein neues Element in die Ost-West-Beziehungen. Vor allem

[223] PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122247, Drahterlass Nr. 3248 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Sulimma vom 19. 7. 1977 an die Ständige Vertretung bei den EG in Brüssel.

[224] Vgl. dazu PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122561, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Sieger vom 20. 9. 1977.

[225] Vgl. PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122247, die Sachstandsaufzeichnung des Auswärtigen Amts und des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 19. 12. 1977.

[226] PA-AA, B 54 (Referat 402), Bd. 122247, Drahterlass Nr. 145 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Sulimma vom 2. 5. 1979 an die Botschaft in Sofia.

die EPZ-Staaten erachteten Bewegungs- und Informationsfreiheit sowie die Möglichkeit, dass die Menschen über die Systemgrenzen hinweg miteinander frei in Kontakt treten konnten, als eine unverzichtbare Grundlage der europäischen Sicherheit.[227] Diese Interessenidentität der EG-Neun eröffnete auch für die Bundesregierung Möglichkeiten, nationale Ziele zum gemeinsamen Anliegen der westeuropäischen Staaten zu machen. Die herausgehobene Bedeutung von Korb III hatte Genscher schon bei der Vorstellung der Schlussakte im Bundestag klar herausgestellt. Beim humanitären Kapitel gehe es um nichts weniger als „um Fragen, die das Leben und das Schicksal unzähliger Menschen unmittelbar berühren. Es geht darum, ob Menschen ihre Angehörigen besuchen können, ob Familien, die auseinandergerissen sind, zusammenkommen, ob Menschen, die einander lieben, heiraten können, ob die Menschen überall in Europa mehr voneinander erfahren, ob sie einander besser verstehen können." Und der Bundesaußenminister schloss: „An den praktischen Auswirkungen gerade dieser Aussagen wird die Bundesregierung den Wert der Konferenzergebnisse messen."[228]

Da Moskau und seine Verbündeten bei Korb III besondere Vorsicht walten ließen, war gerade hier ein langer Atem und Fingerspitzengefühl bei der Durchführung notwendig. Botschafter Ulrich Sahm prognostizierte, dass die „Anpassung des sowjetischen Systems an die Standards von Korb III" eine langwierige Angelegenheit werde: „Mit Hemmungen und Widerständen der Sicherheitsorgane und unteren Parteifunktionäre ist umso mehr zu rechnen, je stärker sich der Eindruck bildet, dass die Anpassungen Zugeständnisse an westliche Wünsche darstellen und unter Druck von Außen vollzogen werden sollen."[229] Wie schon bei den Vertrauensbildenden Maßnahmen und bei Korb II verfuhren die Ostblockstaaten deshalb auch in den humanitären Angelegenheiten selektiv und kontrolliert. So senkte die Sowjetunion zunächst die Gebühren für Reisepässe von 400 auf 300 Rubel (bei einem Durchschnittsverdienst von 150 Rubel[230]) und für Ausreiseanträge von 40 auf 30 Rubel. Abgelehnte Anträge konnten seit Jahresbeginn 1976 bereits nach sechs Monaten erneut gestellt werden. Hinzu traten Erleichterungen für die Arbeit von Journalisten, die nun Mehrfachvisa beantragen konnten. Auch wurde es etwa dem ARD-Korrespondenten gestattet, fortan mit einem eigenen Kameramann anstelle des üblichen sowjetischen Technikers zu arbeiten. Eine ähnliche Linie verfolgte auch die DDR. Ost-Berlin kündigte zum 1. Juni 1976 Erleichterungen für ausländische Journalisten an wie die Vergabe von Presseausweisen an Ehefrauen und Kinder über 18 Jahren, eine schnellere Zollabfertigung, den direkten Zugang zu den Pressestellen der Ministerien und die schnellere Behandlung von Anträgen.[231]

[227] Möckli, European Foreign Policy during the Cold War, S. 62 f., 66 f.
[228] BT Stenographische Berichte, Bd. 94, 183. Sitzung, 25. 7. 1975, S. 12801.
[229] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111540, Drahtbericht Nr. 3072 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 5. 9. 1975.
[230] Vgl. Lohrmann, Die KSZE-Beschlüsse zur Familienzusammenführung, S. 436.
[231] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115114, Drahtbericht Nr. 3 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 2. 1. 1976; PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 106585, Drahtbericht Nr. 2085 von Sahm vom 4. 6. 1976. Vgl. ferner Krause, Arbeitsbedingungen für Journalisten nach der KSZE, S. 415–417.

Im Folgenden sollen an den Beispielen der Familienzusammenführung und der menschlichen Kontakte sowie für die Bereiche Kultur und Informationen die Schwierigkeiten aufgezeigt werden, die sich bei der konkreten Durchführung von humanitären Maßnahmen in der Post-Helsinki-Phase ergaben. Einen Sonderfall für die KSZE-Implementierung stellte im Bereich der Information die Tätigkeit der amerikanischen Radiostationen „Radio Free Europe" und „Radio Liberty" dar, die abschließend behandelt werden soll.

5.1. Familienzusammenführung

5.1.1. Ausreisen im Rahmen der Familienzusammenführung

Trotz Krieg und Vertreibung lebten in den ostmittel- und osteuropäischen Staaten noch immer Millionen von Deutschstämmigen, von denen viele eine Ausreise in die Bundesrepublik wünschten. Mitte der siebziger Jahre lebten noch etwa 280 000 Auslandsdeutsche in Polen und 350 000 in Rumänien. Die deutsche Minderheit in der ČSSR umfasste ca. 80 000 Personen. Die Zahl der Russlanddeutschen war am größten und betrug mehr als 1,8 Mio.[232] Die Schlussakte von Helsinki nährte unter vielen von ihnen die Hoffnung, dass die Aussichten auf eine Bewilligung ihrer Ausreiseanträge nun steigen würden.

Einen Sonderfall stellte naturgemäß die DDR dar. Hinsichtlich des anderen deutschen Staates hatte Bonn ein elementares Interesse, die Bedingungen für Ausreisen, Verwandtenbesuche und Besuchsreisen allgemein zu verbessern. Die bis dahin informell mit Diskretion über Anwaltsbüros abgewickelten eng begrenzten Ausreisen in die Bundesrepublik wurden mit dem Grundlagenvertrag und dem Briefwechsel über die Familienzusammenführung, die beide am 21. Dezember 1972 unterzeichnet wurden, formalisiert und ausgeweitet.[233] Darin verpflichtete sich Ost-Berlin, Maßnahmen zu ergreifen, um Familienangehörigen – Eheleuten, Eltern, Großeltern und Kindern bzw. Enkelkindern – sowie Heiratswilligen die Ausreise zu ermöglichen.[234] Auf dieser Basis versuchte die Bundesregierung durch ein ständig erweitertes Netz an Vereinbarungen vor allem die Hürden für die Ausweitung der Kontaktmöglichkeiten zwischen den Deutschen beiderseits der Grenze abzubauen. Davon zu unterscheiden sind die zahlreichen Fälle von Ausreiseanträgen, mit denen Personen aus der DDR ihre Übersiedlung in die Bundesrepublik erreichen wollten, sowie der wachsende

[232] Vgl. Lohrmann, Die KSZE-Beschlüsse zur Familienzusammenführung, S. 431.

[233] Zu den Anfängen der Familienzusammenführung vgl. Rehlinger, Freikauf, S. 68–73; Brinkschulte/Gerlach/Heise, Freikaufgewinnler, S. 28–32.

[234] In Artikel 7 des Grundlagenvertrags vom 21. 12. 1972 zwischen der Bundesrepublik und der DDR verpflichteten sich beide Seiten zur Zusammenarbeit u. a. bei der Lösung „humanitärer Fragen". Vgl. Bundesgesetzblatt 1973, II, S. 423 f. Im Briefwechsel über die Familienzusammenführung vom selben Tag verpflichtete sich Ost-Berlin, Maßnahmen zur „Lösung von Problemen, die sich aus der Teilung von Familien ergeben", zu ergreifen. Vgl. Bulletin der Bundesregierung 1972, S. 1845 f.

Reiseverkehr insbesondere aus der Bundesrepublik und West-Berlin in die DDR, größtenteils Verwandtenbesuche und zu einem geringeren Teil touristische Reisen. Innerhalb dieses Bereichs stellte die Gruppe der Ausreisen ohne Familienverbindung im Westen wiederum einen Sonderfall dar.[235] Da sie nicht ausdrücklich Thema der KSZE waren, viele Ausreisewillige ihren Antrag aber unter Hinweis auf die Schlussakte stellten, schritt das SED-Regime ein. Im April 1977 stellte es per Gesetz Äußerungen unter Strafe, die einen Widerspruch behaupteten zwischen dem DDR-Recht und der Helsinki-Akte.[236] Dementsprechend gehörten Anträge, die aus der Schlussakte einen Rechtsanspruch auf Ausreise ableiteten, für die DDR-Behörden fortan zu den so genannten „rechtswidrigen Übersiedlungsvorhaben". Sie waren sofort abzulehnen. Es gebe, so Erich Honecker „kein Recht zur Übersiedlung", auch nicht unter Berufung auf die Schlussakte von Helsinki.[237] Bezeichnenderweise war es aber gerade die Ausreisebewegung, die das Ost-Berliner Regime und seine Sicherheitsorgane in wachsende Bedrängnis brachte. Eine neu geschaffene „Zentrale Koordinierungsgruppe" der DDR-Staatssicherheit ging fortan gegen die Angehörigen dieser Fallgruppe mit dem erklärten Auftrag vor, den nach dem Helsinki-Gipfel anschwellenden Strom der Antragsteller zum Versiegen zu bringen.[238]

Auch die Rückführung von Deutschstämmigen aus den osteuropäischen Staaten nahm schon lange vor der KSZE einen zentralen Stellenwert in der Außenpolitik aller Bundesregierungen ein. Ging es anfänglich in den fünfziger Jahren noch überwiegend um die Repatriierung Deutscher, deren Familien als Folge des Zweiten Weltkriegs auseinandergerissen worden waren, so nahm der Wunsch zur Übersiedlung mit der wachsenden Repression der deutschstämmigen Minderheiten und der Verschlechterung der allgemeinen Lebensverhältnisse immer stärker zu. Schon Konrad Adenauer traf mit der UdSSR im April 1958 eine Vereinbarung, auf deren Grundlage in den folgenden drei Jahren vor allem Deutsche aus dem Baltikum, Bessarabien und der Dobrudscha ausreisen durften; bis zum Ende der

[235] Eine weitere Gruppe ausreisewilliger DDR-Bürger versuchte ihre Übersiedlung in die Bundesrepublik zu erzwingen, indem sie deren Botschaften in Prag und Warschau aufsuchten und um „Asyl" baten. Diese Fälle wurden meist dadurch gelöst, dass nach Gesprächen zwischen dem BMB und dem DDR-Anwalt Vogel die DDR zusagte, die Betreffenden nach deren Rückkehr in die DDR und einem entsprechenden Antrag zu einem späteren Zeitpunkt ausreisen zu lassen. Dieser Weg unterlag der absoluten Geheimhaltung und wäre „von dem Zeitpunkt an nicht mehr gangbar […], in dem er öffentlich bekannt würde". Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Bertele vom 6. 7. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 190, S. 1013.

[236] Vgl. Süß, Der KSZE-Prozess der 1970er Jahre aus der Perspektive der DDR-Staatssicherheit, S. 329; Eisenfeld, Flucht und Ausreise, S. 385.

[237] PA-AA, VS-Bd. 10987 (210); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 318 des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 31. 3. 1977 an das Bundeskanleramt; Schriftbericht von Gaus vom 29. 3. 1977 an das Bundeskanzleramt.

[238] Vgl. Hanisch, Trügerische Sicherheit, S. 84; dies., Die DDR im KSZE-Prozess, S. 144–177; Eisenfeld, Flucht und Ausreise, S. 384–388, ders., Widerständiges Verhalten, S. 84 f., 111; ders., Die Ausreisebewegung; Süß, Der KSZE-Prozess der 1970er Jahre aus der Perspektive der DDR-Staatssicherheit, S. 332 f.

sechziger Jahre gingen die Zahlen dann wieder drastisch zurück. Erst in der Folge des Moskauer Vertrags 1970 konnte die Tür für die Übersiedlung Russlanddeutscher in größerem Umfang wieder aufgestoßen werden, und bei seinem Besuch 1974 in Moskau erhielt Bundeskanzler Helmut Schmidt die Zusicherung Breschnews, dass jährlich 3000 bis 4000 Ausreiseanträge bewilligt würden.[239]

Die Regelung der Familienzusammenführung mit Rumänien schließlich ging zurück auf geheime Absprachen aus dem Jahr 1962 zwischen dem Innenministerium und rumänischen Regierungsstellen und wurde über Kontaktpersonen abgewickelt.[240] Rückführungen in größerer Zahl erfolgten aber erst seit 1973. In einer geheimen „mündlichen" Absprache verpflichtete sich Bukarest, im Zeitraum von fünf Jahren etwa 40 000 Rumäniendeutschen die Ausreise in die Bundesrepublik zu gestatten. Danach zahlte Bonn einen je nach beruflicher Qualifikation gestaffelten „Kopfbetrag" in Höhe von durchschnittlich 3000 DM, zuzüglich einer „Erfüllungsprämie" in Höhe von jährlich 11,6 Mio. DM, zahlbar als Zinssubvention für einen Kredit der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Höhe von 200 Mio. DM.[241]

Während sich Rumänien einer weniger verdeckten, womöglich vertraglichen Lösung der Ausreisefrage beharrlich verweigerte, gestalteten sich die Vereinbarungen mit Polen letztlich einfacher. Anlässlich der Unterzeichnung des Warschauer Vertrags am 18. November 1970 erklärte sich die polnische Regierung grundsätzlich zur Regelung der Ausreisen bereit, deren Details in einem geheimen Papier fixiert wurden.[242] Ein noch größerer Erfolg für Bonn war es schließlich, als Schmidt und Gierek in Helsinki ein von den beiden Außenministerien gründlich vorbereitetes Vertragspaket vereinbarten.[243] Die am 9. Oktober 1975 in Warschau unterzeichneten Abkommen umfassten neben einem Finanzkredit über 1 Mrd. DM für Polen, einem Renten- und einem Unfallversicherungsabkommen auch ein Ausreiseprotokoll. In Letzterem willigte die polnische Regierung ein, im Laufe der nächsten vier Jahre weiteren 120 000 bis 125 000 Personen deutscher Abstam-

[239] Lohrmann, Die KSZE-Beschlüsse zur Familienzusammenführung, S. 433; Pittman, From Ostpolitik to reunification, S. 21f.; Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Generalsekretär der KPdSU, Breschnew, am 30. 10. 1974 in Moskau, in: AAPD 1974, II, Dok. 315, S. 1394f.

[240] Ursprünglich sollten vor allem inhaftierte Rumäniendeutsche, darunter katholische und evangelische Geistliche, freigekauft werden. Allerdings signalisierte Bukarest schnell seine Bereitschaft, Familien gegen Zahlung von DM an die rumänische Staatsbank ausreisen zu lassen. Um weder für den Freikauf Gefangener noch für die Auslöse Deutschstämmiger teure Präzedenzfälle zu schaffen, welche die Übersiedlung aus anderen osteuropäischen Staaten gefährden könnten, blieb die Aktion streng geheim. Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Lindenberg vom 29. 11. 1962, in: AAPD 1962, III, Dok. 467.

[241] Von der Absprache wussten nur noch die beiden Berichterstatter des Haushaltsausschusses des Bundestages. Schreiben des Staatssekretärs Schüler, Bundeskanzleramt, vom 27. 10. 1977 an Bundesminister Apel, in: AAPD 1977, II, Dok. 307, besonders S. 1470f.

[242] Zur geheimen „Information" vgl. AAPD 1975, II, S. 949f., Anm. 3.

[243] Vgl. die Aufzeichnungen des bundesdeutschen Verhandlungsführers, Staatssekretär Gehlhoff, vom 2. 7., 16. 7., 23. 7. und 28. 7. 1975, in: AAPD 1975, II, Dok. 189, Dok. 205, Dok. 218 und Dok. 225. Vgl. ferner Genscher, Erinnerungen, S. 259.

mung die Ausreise zu genehmigen.[244] Die Einzelheiten der Ausreisen aus der ČSSR regelten Bonn und Prag am 13. Dezember 1973 in einem Briefwechsel über humanitäre Fragen.[245]

Auf dieser Basis hatte die Bonner Ausreisepolitik bereits vor 1975 einigen Erfolg zu verzeichnen. Die Empfehlungen von Helsinki trafen mithin auf ein bereits bestehendes System, dessen Grundlagen teils bekannt waren, teils bewusst im Dunkeln blieben. Die Schlussakte machte aus dieser bilateralen Angelegenheit nun ein multilaterales Thema, das – in geringerem Ausmaß – auch für andere Staaten wie etwa die USA mit ihrem Interesse an der Emigration sowjetischer Juden an Bedeutung gewann. Vor allem aber hob sie die Ausreisefrage ins Bewusstsein der Öffentlichkeit. So wurde die (Aus)Reisefreiheit für die westliche Öffentlichkeit mehr und mehr zu einem wichtigen Indikator für die östliche Menschenrechtspraxis.

Dies galt am meisten für die Bundesrepublik, wo die Opposition durch Anfragen und Initiativen im Parlament kontinuierlich auf die Menschenrechtslage vor allem in der DDR aufmerksam machte. Bonn stand seinerseits vor der Aufgabe, die Wirkung der Schlussakte für ihre bisherige bilaterale Ausreisepolitik zu nutzen. Dabei bildete sie zwar keinen Ersatz für die bestehenden bilateralen Vereinbarungen, stellte aber ein wichtiges Begründungsdokument dar, um der Erfüllung möglichst vieler Ausreisewünsche Nachdruck zu verleihen. Zwar waren die bilateralen Abmachungen, insbesondere im Falle Polens und Rumäniens, gewichtiger, aber deren Durchführung erfolgte nun „mit der Schlussakte im Hintergrund“[246].

Dies war umso notwendiger, als trotz aller Absprachen die Zahl der Übersiedler nicht stabil blieb. Nach Abschluss der Ostverträge stieg die Zahl der bewilligten Anträge für die UdSSR, Polen und Rumänien, den mit Abstand wichtigsten Ausreisestaaten, zunächst an.[247] Aber schon 1972 nahmen die Übersiedlungen aus Polen entgegen der mit Warschau getroffenen Vereinbarung wieder dramatisch ab. Auch die tschechoslowakische Regierung fuhr die Zahl der Bewilligungen zurück. Mit der Unterzeichnung der Schlussakte verband Bonn daher die Hoffnung, der schwächelnden Ausreisewelle neuen Schwung zu verleihen.

Tatsächlich bildete das KSZE-Jahr 1975 eine Wegscheide, stiegen die Ausreisen im ersten Jahr nach Helsinki doch sprunghaft an. Mehr als doppelt so viele Übersiedler wie noch im Jahr zuvor durften in die Bundesrepublik einreisen. In Polen vervierfachten sich nach dem zwischen Schmidt und Gierek in Helsinki ausgehandelten Milliardenpaket die Ausreisen. Die Zahlen belegen eindeutig, dass die Schlussakte als Katalysator für die bestehenden bilateralen Abmachungen wirkte.

[244] Drahterlass des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 5. 8. 1975 an die Botschaft in Washington, in: AAPD 1975, II, Dok. 244. Vgl. ausführlich Szatkowski, Die CDU/CSU und die deutsch-polnischen Vereinbarungen vom Oktober 1975, besonders S. 65–67; Soell, Helmut Schmidt, S. 491–511.

[245] Für den Wortlaut vgl. Bundesgesetzblatt 1974, Teil II, S. 995. Vgl. dazu ferner AAPD 1973, III, Dok. 415.

[246] Interview mit Günter Joetze am 9. 12. 2009.

[247] Vgl. Tabelle 12. Vgl. dazu auch Pittman, From Ostpolitik to reunification, S. 22 f.

Besondere Sorge bereitete Bonn dagegen der Rückgang der Ausreisen aus Rumänien.[248] Erst 1977 stiegen die Zahlen wieder, was im Auswärtigen Amt auf die bevorstehende KSZE-Folgekonferenz zurückgeführt wurde.[249] Im Januar 1978 gelang es Schmidt bei seinem Besuch in Rumänien, mit Ceauşescu eine Anschlussvereinbarung zu treffen, die für die nächsten fünf Jahre bundesdeutsche Zahlungen von nunmehr 4000 DM pro Ausreisendem vorsah.[250] Zwar stiegen daraufhin die Ausreisezahlen tatsächlich an. Doch vor Beginn des zweiten Folgetreffens in Madrid im Dezember 1980 begann Bukarest unter Hinweis auf die „internationale Inflation" eine noch höhere Kopfpauschale zu fordern. Die Bundesregierung ergriff die sich ihr bietende Chance und handelte im April 1981 eine Erhöhung der Aussiedlerzahlen von bislang 11 000 auf 13 500 pro Jahr gegen die Zahlung von jetzt 5000 DM je Ausreisendem aus.[251] Im Vorgriff auf das Auslaufen dieser Vereinbarung am 30. Juni 1983 vereinbarten die Unterhändler beider Seiten Ende Mai dann eine weitere Anschlussregelung, in der sich Bukarest bereit erklärte, jährlich 11 000 Rumäniendeutschen die Ausreise zu gewähren, und im Gegenzug pro Kopf 7800 DM erhalten sollte.[252] Wie in den Vereinbarungen zuvor spielte auch hier die Schlussakte keine direkte Rolle, schuf jedoch ein günstiges Gesprächsklima, da Rumänien unter dem Schirm des KSZE-Prozesses seine Sonderrolle innerhalb der Warschauer Pakt-Gruppe immer offener zu spielen verstand.

Besonders dramatisch war die Entwicklung freilich in der DDR. Nach dem Helsinki-Gipfel wuchs die Zahl der Ausreisewilligen, die einen Antrag auf Ausreise in die Bundesrepublik stellten, auf 20 000 (1975: 13 000).[253] Die bewilligten Anträge stiegen zunächst von 8667 (1974) auf 10 274 (1975) an, blieben jedoch hinter der Zahl der Ausreiseanträge weit zurück.[254] Im Vorfeld der Belgrader Folgekonferenz 1977 fielen die Ausreisen auf 8041 zurück, bevor sie 1978 mit 8271 und 1979 mit 9003 Bewilligungen wieder leicht anstiegen, ohne jedoch das Niveau des Helsinki-Jahres zu erreichen. Dies dürfte vor allem auf die weiter wach-

[248] Vgl. die Gespräche des Bundesministers Genscher mit dem rumänischen Außenminister Macovescu am 7./8. 7. 1976, in: AAPD 1976, II, Dok. 220 und Dok. 222; Drahtbericht Nr. 104 des Botschafters Balken, Bukarest, vom 17. 2. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, I, Dok. 42.

[249] Aufzeichnung des Referats 513 vom 3. 3. 1977, in: AAPD 1977, I, S. 225 f., Anm. 5.

[250] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Präsident Ceauşescu am 7. 1. 1978 in Bukarest, in: AAPD 1978, I, Dok. 4, S. 33–36; Pressekonferenz Schmidt, in: Bulletin der Bundesregierung 1978, S. 34; Aufzeichnung des Staatssekretärs van Well vom 16. 1. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 11, S. 86 f.

[251] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Fleichhauer vom 6. 4. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 101.

[252] Drahterlass Nr. 135 des Staatssekretärs von Staden vom 24. 5. 1983 an Bundesminister Genscher, z. Z. Brüssel, in: AAPD 1983, I, S. 810 f., Anm. 5. Vgl. ferner die Gespräche Genschers mit dem rumänischen Außenminister Andrei am 13. 4. 1983 in Tegernsee und mit Präsident Ceauşescu am 31. 5. 1983 in Snagov, in: AAPD 1983, I, Dok. 90 und Dok. 163.

[253] Eisenfeld, Flucht und Ausreise, S. 385. Zur Ausreisefrage allgemein vgl. den Überblick bei Scholtyseck, GDR Dissidents and Human Rights Issues, S. 295–297; Hanisch, Trügerische Sicherheit.

[254] Vgl. die Aufzeichnung der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der DDR, November 1976, in: DzD VI/4, Nr. 261, S. 893.

sende Tendenz des SED-Regimes zur Abschottung gegenüber der Bundesrepublik zurückzuführen sein, die sich prominent in der Ausbürgerung des Liedermachers Wolf Biermann und der Ausweisung des ARD-Korrespondenten Lothar Löwe im November/Dezember 1976 zeigte, manifestierte sich aber auch in internen Maßnahmen, mit denen die Zahl der Ausreiseanträge gedrückt werden sollte.[255] Gemessen an diesen Zahlen nahmen sich die Fälle von Familienzusammenführung, die andere westeuropäische Staaten mit der DDR abzuwickeln hatten, bescheiden aus und waren noch vor Beginn der Belgrader Konferenz zu einem großen Teil gelöst.[256]

Im Unterschied zu den Ausreisen nahmen die Besuche sprunghaft zu. Die Zahl der Reisenden aus der Bundesrepublik in die DDR verdoppelte sich von 1,54 Mio. im Jahr des Grundlagenvertrags auf jeweils 3,12 Mio. Personen 1975 und 1976.[257] Allerdings war der innerdeutsche Reiseverkehr von einer Asymmetrie gekennzeichnet, denn von den Bestimmungen profitierten vor allem Westdeutsche und West-Berliner, die in weitaus größerer Zahl in die DDR einreisten als umgekehrt. Und bei den Personen, denen ein Besuch der Bundesrepublik gestattet wurde, handelte es sich überwiegend um Rentner. „Die Reisen aus der DDR in die Bundesrepublik", so bilanzierte Günter Gaus, „betragen ohne Berücksichtigung der Berliner kaum 1% des westlichen Besucherverkehrs in die DDR. Bezieht man die Rentnerreisen mit ein, so sind es auch nur 18%."[258]

Die Bundesregierung behandelte die Ausreisefrage vertraulich und versuchte nach Möglichkeit, einen zu großen Medienrummel zu vermeiden. Diese „stille Diplomatie" wurde jedoch durch die Helsinki-Akte erschwert, die eine neue, von Betroffenen, Parlament und Medien genutzte Öffentlichkeit schuf. Gerade die Antragsteller aus der DDR wandten sich immer öfter an westdeutsche Medien, um ihren Fällen mehr Nachdruck zu verleihen, und wurden von westdeutschen Menschenrechtsorganisationen unterstützt.[259] Bestätigt fühlen musste sich Bonn

255 Eisenfeld, Widerständiges Verhalten, S. 84; Hanisch, Trügerische Sicherheit, S. 83–85.

256 Anfang 1977 berichtete Staatssekretär Gaus aus Ost-Berlin, dass der überwiegende Teil der Ausreiseanträge von Bürgern aus 12 westlichen und neutralen Staaten einschließlich der USA von der DDR-Regierung genehmigt worden sei. Die Gesamtzahl der Anträge belief sich auf etwa 800 und lag zwischen 12 (Norwegen) und 92 (Italien) Fällen; der Grund für die meisten Anträge war der Wunsch nach einer Eheschließung. „Nach dieser Bilanz", so das Fazit des Bonner Ständigen Vertreters, „müssen wir davon ausgehen, daß die meisten unserer westlichen Partner die Praxis der DDR bei der Familienzusammenführung (einschließlich der Eheschließung) insgesamt positiv bewerten und lediglich die langen Fristen monieren. Sie werden diese Erfahrungen wahrscheinlich auch in Belgrad zum Ausdruck bringen." PA-AA, B 38 (Referat 210), Bd. 115065, Schriftbericht von Gaus vom 3. 1. 1977 an das Bundeskanzleramt.

257 Zahlen bei Ammer, Ost-West-Migrationen und familiäre Kontakte, S. 697 f., Tabellen 3 und 4.

258 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111661, Schriftbericht des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 12. 4. 1977 an das Bundeskanzleramt.

259 Eisenfeld, Flucht und Ausreise, S. 385; Scholtyseck, GDR Dissidents and Human Rights Issues, S. 293. So spielten, um nur ein Beispiel zu nennen, das „ZDF-Magazin" und sein Moderator Richard Löwenthal eine wichtige Multiplikatorenrolle für die Ausreisewelle aus der DDR. Vgl. dazu aus der Sicht eines Mitwirkenden Clausen, „Hilferufe von drüben". Vgl. ferner den Drahtbericht des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 18. 3. 1976 an Bundesminister Franke, in: DzD VI/4, Nr. 176, S. 632 f.

auf Grund der zahlreichen bilateralen Gespräche mit Vertretern des Ostblocks. Sie verdeutlichten die Sorge der Ausreisestaaten vor den Folgen eines massenhaften Exodus. Jeder Auswanderer, so machte Bukarest deutlich, „bedeutet einen wirtschaftlichen Verlust".[260] Darüber hinaus fürchteten die Regime die destabilisierende Gefahr, die von den Ausreisen auf ihr Gesellschaftssystem ausging, und dies umso mehr, wenn sie sich im Rampenlicht der Öffentlichkeit vollzogen. Wichtigstes Argument für Bonn, möglichst ohne großes Aufsehen vorzugehen, war freilich, dass die zuständigen Stellen restriktiv zu verfahren begannen, sobald der öffentliche Druck in der Bundesrepublik wuchs. Der tschechoslowakische Außenminister Chňoupek warnte Genscher im März 1975, dass es schwierig sei, „das Problem unter Druck zu lösen, der durch die öffentlichen Diskussionen in der Bundesrepublik Deutschland ausgeübt werde".[261] Auch die rumänische Regierung signalisierte deutlich, dass sie sich von Bonn „unter Druck" gesetzt sah und dass Ceauşescu zunehmend verärgert auf die Publizität reagierte, welche die Ausreise Rumäniendeutscher in der bundesdeutschen Öffentlichkeit erregte.[262] Sie ließ erkennen, dass nur eine „lautlose Handhabung dieses ganzen Komplexes eine gewisse Erfolgsaussicht hat".[263]

Die Bundesregierung reagierte darauf mit einer mehrgleisigen Strategie. Gegenüber den zahlreichen Betroffenen, die sich mit Eingaben an das Auswärtige Amt wandten, verwies sie auf die hohe Zahl legaler Ausreisen, die nach geduldigen Verhandlungen und nicht durch öffentlichkeitswirksame Aktionen möglich geworden seien. Sie dämpfte damit die hohe Erwartungshaltung und warnte vor unbedachten Handlungen, welche ihre Bemühungen gefährden konnten. Die KSZE-Schlussakte, so beschied das Auswärtige Amt zahlreiche Petenten, liefere eine zusätzliche Grundlage, stelle aber keinen Ersatz für die „stille Diplomatie" dar, mit der sie ohne Aufsehen möglichst viele humanitäre Fälle lösen wollte.[264]

Hinter verschlossenen Türen instrumentalisierte die Bundesregierung aber gegenüber den Ostblockstaaten den öffentlichen Druck, um die Einhaltung der bilateralen Regelungen anzumahnen. Nach Einschätzung der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts unterstützten die Absprachen in Korb III die Bonner humanitären Anliegen. Mögliche Einwände des Ostens, sie mische sich damit in die inne-

[260] So der rumänische Außenminister Macovescu am 4. 12. 1975 gegenüber Außenminister Genscher, in: AAPD 1975, II, Dok. 365, S. 1726. Vgl. dazu auch die Ausführungen des Staatssekretärs van Well im Auswärtigen Ausschuss am 22. 2. 1978, in: Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 24. Sitzung, CD-ROM Supplement, S. 673.

[261] PA-AA, VS-Bd. 10236 (214); B 150, Aktenkopien 1975, Aufzeichnung der Vortragenden Legationsrätin Finke-Osiander vom 25. 3. 1975. Vgl. dazu auch PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111665, Aufzeichnung von Finke-Osiander vom 3. 3. 1976 über ein Gespräch Genschers mit dem neuen tschechoslowakischen Außenminister Spacil.

[262] Vgl. das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem rumänischen Außenminister Macovescu vom 8. 7. 1976, in: AAPD 1976, II, Dok. 222, S. 1037 f.

[263] Drahtbericht Nr. 104 des Botschafters Balken, Bukarest, vom 17. 2. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, I, Dok. 42, S. 225.

[264] Vgl. dazu die zahlreichen Eingaben, mit denen Betroffene ihre Ausreisewünsche mitteilten, sowie die Antwortschreiben des Auswärtigen Amts, u. a. von Außenminister Genscher persönlich, in: PA-AA, B 38 (Referat 210), Bd. 115065.

ren Angelegenheiten ein, da den Übersiedlern die deutsche Staatsbürgerschaft fehle, seien, so meinten die Völkerrechtler, unzulässig. Denn die Frage der Staatsangehörigkeit schränke die Legitimation der Bundesregierung, entsprechende Petita vorzutragen, schon deshalb nicht ein, weil Korb III „nicht auf die Staatsangehörigkeit der Betroffenen, sondern [auf] ‚Personen' abstellt. Sie ist auch keineswegs auf ‚humanitäre Härtefälle' beschränkt, auch wenn wir einer Intervention in solchen Fällen einen Vorrang einräumen. Aus unserer Sicht ist der ‚humanitäre' Grund ganz einfach das Bestehen familiärer Bindungen, der Besuch eines Familienmitgliedes."[265]

Insgesamt kann dem Urteil Peter Schlotters zugestimmt werden, der konstatierte, dass die Bewilligung von Ausreiseanträgen letztlich immer vom guten Willen der kommunistischen Regime abhing und nicht auf eine Anpassung von Rechtsvorschriften an die KSZE-Normen zurückzuführen war.[266] Trotzdem ging von der Schlussakte ein wachsender Implementierungsdruck aus, der nicht zuletzt von der Ausreisebewegung erzeugt wurde und sich gerade vor den Folgekonferenzen bemerkbar machte. Hinzu trat, dass die einschlägigen Helsinki-Bestimmungen der Bundesrepublik ein wichtiges Argument an die Hand gaben, um von den kommunistischen Ländern konformes Verhalten hinsichtlich der Durchführung bilateraler Regelungen zu verlangen. Und Bonn nutzte diese Möglichkeit, wo immer es möglich war. Darüber hinaus sprachen die Vertreter der Bundesregierung vertraulich immer wieder Einzelfälle an, die bewusst in den Kontext von Korb III der Schlussakte gerückt wurden.[267]

5.1.2. Behandlung von Petitionen auf dem Belgrader Nachfolgetreffen

Die Zahl der Eingaben bei den Ministerien, im Bundeskanzleramt, im Bundespräsidialamt und bei Bundestagsabgeordneten stieg nach dem Helsinki-Gipfel im Sommer 1975 sprunghaft an. Viele Menschen setzten sich in Briefen für ihre ausreisewilligen Verwandten und Verlobten oder auch für inhaftierte Menschen ein. Selbst die Ständige Vertretung Bonns bei den Vereinten Nationen meldete, dass sich die Anfragen besorgter Bürger, die um Unterstützung baten, häuften. Und alle beriefen sich auf die KSZE-Schlussakte sowie die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen.[268] Bei der Behandlung der Eingaben ging das Auswärtige Amt äußerst vorsichtig vor, um sowohl die Antragsteller als auch ihre Kontakt-

[265] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116373, Zuschrift des Vortragenden Legationsrats Kunzmann vom 14. 11. 1978 an die Referate 212, 214, 500 und 513.

[266] Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 309.

[267] So beispielsweise Genscher gegenüber dem ungarischen Außenminister Puja am 29. 4. 1976. Vgl. AAPD 1976, I, Dok. 119, S. 548. Vgl. auch Hans-Jürgen Wischnewski gegenüber Michael Kohl, in: DzD VI/5, S. 305.

[268] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115113, Schriftbericht Nr. 367 des Botschafters von Wechmar, New York (UNO), vom 1. 3. 1977. Auch der Stasi blieb nicht verborgen, dass sich Ausreisewillige DDR-Bürger mit ihrem Anliegen direkt an die Vereinten Nationen in New York wandten. Vgl. dazu Eisenfeld, Flucht und Ausreise, S. 387.

personen zu schützen. So achtete es darauf, dass Eingaben, die über ihre Botschaften an nichtdeutsche Stellen, etwa an die VN, gerichtet waren, nicht an den Adressaten, sondern an die Bonner Zentrale übermittelt wurden.[269] Die Petitionen wurden gesammelt und – im Falle von Aussiedlern aus der Sowjetunion und Polen durch das Deutsche Rote Kreuz – geprüft; Ausreisewünsche aus der DDR wurden an das zuständige Innerdeutsche Ministerium zur weiteren Bearbeitung übergeben. Auf dieser Basis wurden schließlich Einzelfälle bilateral zur Sprache gebracht. Seit der Genfer Konferenzphase bemühte sich das Auswärtige Amt, Listen mit Härtefällen – mit Ausnahme der DDR – auch im KSZE-Rahmen „inoffiziell und vertraulich" zu übergeben. So sollten einerseits die bestehenden Wege der Familienzusammenführung nicht unterlaufen, andererseits aber nicht der Eindruck geweckt werden, „als schöpfe die Bundesregierung nicht alle Wege zur Regelung humanitärer Fälle aus".[270]

Im Sommer 1977 lagen im Auswärtigen Amt bereits 50 Eingaben aus osteuropäischen Staaten und noch einmal die gleiche Anzahl von Schreiben vor, die Ausreisewünsche aus der DDR betrafen, darunter „spektakuläre Fälle, z. B. von Zwangsadoptionen", ferner zahlreiche Anfragen von Bundestagsabgeordneten. Es stellte sich die Frage, wie mit diesen Petitionen, insbesondere mit den DDR-Fällen, auf dem bevorstehenden Belgrader Folgetreffen umgegangen werden sollte.

Botschafter Sahm in Moskau warnte bereits im September 1975 vor einer zu starken Verknüpfung der Ausreisefrage mit der KSZE und empfahl stattdessen, das Thema lieber weiter auf bilateraler Ebene zu behandeln.[271] Ähnlich beurteilte man auch im zuständigen Osteuropa-Referat der Bonner Zentrale die Möglichkeiten, in Belgrad konkrete Ausreisefälle mit den Ostdelegationen aufzunehmen. Immerhin waren seit den Genfer KSZE-Verhandlungen mehrere Jahre ins Land gezogen, in denen bilateral mit den osteuropäischen Staaten Wege zur Lösung humanitärer Anliegen geebnet worden waren, und erst im Juni 1977 waren bei den regelmäßigen politischen Konsultationen der rumänischen Regierung eine Aufstellung von 214 Härtefällen, meist seit mehreren Jahren anhängige Heiratsgenehmigungen, übergeben worden.[272] Zwar schloss diese bilaterale Praxis nicht aus, dass die Delegation in Belgrad mit Listen konkreter humanitärer Anliegen an die Ost-Diplomaten herantrat. Auch die Rechtsabteilung sprach sich dafür aus, am Rande des Folgetreffens noch unerledigte Fälle von Ehewünschen vorzulegen. Referatsleiterin Renate Finke-Osiander fühlte sich aber gegenüber dem KSZE-Referat zu der Klarstellung veranlasst, dass mit Polen, der ČSSR und Rumänien bereits bilaterale Instrumentarien existierten, „die in der Regel wirksamer sein

[269] Vgl. PA-AA, VS-Bd. 9095 (213); B 150, Aktenkopien 1973, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Diesel vom 2. 10. 1973.

[270] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116373, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 16. 9. 1977. Dort auch das folgende Zitat.

[271] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111540, Drahtbericht Nr. 3072 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 5. 9. 1975.

[272] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116373, Zuschrift des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Born vom 24. 10. 1977 an das Referat 212.

dürften als die im KSZE-Rahmen gegebenen Möglichkeiten", und auch im Verhältnis zu Bulgarien und Ungarn zahlreiche Einzelfälle im bilateralen Rahmen erfolgreich aufgenommen werden konnten.[273]

Im KSZE-Referat beurteilte man die Situation dagegen anders. Zwar war unstrittig, dass die bestehenden Verfahren nicht beeinträchtigt werden durften. Aber sowohl die Interessen der Antragsteller als auch ein zwingendes innenpolitisches Kalkül machten es ratsam, in Belgrad für die Delegation die Option zu erhalten, bei passender Gelegenheit informell mit den osteuropäischen Diplomaten über Ausreisefälle zu sprechen. Alle Eingaben sollten bis zur Hauptkonferenz zunächst gesammelt und geprüft werden, um sie dann gegebenenfalls in Belgrad bilateral zur Sprache zu bringen.[274] Dabei durften weder die Betroffenen in ihren Einzelschicksalen exponiert noch die positive Gesamtentwicklung bei der Familienzusammenführung durch die „spektakuläre Betonung von Einzelfällen" gefährdet werden.[275]

Angesichts dieses Meinungsbilds erwirkte die Politische Abteilung am 16. September 1977 eine Ministerentscheidung. Abteilungsleiter Klaus Blech erkannte an, dass die bilaterale Regelung von humanitären Fällen weiterhin „grundsätzlich Vorrang" hatte. Dessen ungeachtet sollte der Bonner Delegationsleiter aber die Option haben, ein günstiges Konferenzklima und gute Kontakte zu osteuropäischen Delegationen dafür zu nutzen, humanitäre Fälle anzusprechen. So könnte die Bundesregierung auch gegenüber der Öffentlichkeit deutlich machen, „daß wir alle Möglichkeiten, also auch Belgrad, nutzen, um humanitäre Härtefälle zu regeln". Entsprechende Aktionen müssten unter strikter Vertraulichkeit erfolgen, um nicht zu hohe Erwartungen zu wecken, deren Enttäuschung die Bundesregierung öffentlicher Kritik aussetzen würde. Blech schlug Genscher deshalb folgendes Verfahren vor, das der Außenminister schließlich ausdrücklich billigte:

„– Wir richten uns organisatorisch darauf ein, Listen von Härtefällen in Belgrad vorzubringen.
– Nach der Erfahrung aus den Verhandlungen in Genf bietet sich hierfür am besten der direkte informelle Kontakt zur Delegation des betreffenden Staates am Rande der Konferenz an.
– Nach Beurteilung des Konferenzklimas im allgemeinen und unseres Verhältnisses zur Delegation eines in Frage kommenden Staates wird von dem Delegationsleiter entschieden, wann Petitionen bilateral und inoffiziell am Rande der Konferenz vorgetragen werden.
– Auf den bestehenden bilateralen Kanälen wird die entsprechende Belgrader Initiative wiederholt und kommentiert.

[273] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116373, Zuschrift der Vortragenden Legationsrätin I. Klasse Finke-Osiander vom 8. 7. 1977 an das Referat 212.
[274] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116373, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 20. 6. 1977.
[275] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115113, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 12. 5. 1977.

– Anfragen von Betroffenen werden dahin beantwortet, daß wir auch Einzelfälle im Auge behalten und nach Möglichkeit im jeweils bilateralen Kontakt zu fördern uns bemühen, daß über die Form unseres Vorgehens aber naturgemäß Vertraulichkeit erhalten bleiben muß.
– In ähnlichem Sinne werden Presseanfragen beantwortet.
– Dieses Verfahren im Hinblick auf zu erwartende DDR-Fälle wird mit dem BMB abgesprochen."[276]

Tatsächlich übergab Delegationsleiter Fischer am 24. November 1977 den Delegationsleitern Rumäniens und der UdSSR bei privaten Gelegenheiten Listen mit Fällen der Familienzusammenführung und Eingaben Heiratswilliger. Lipatti und Woronzow nahmen die Listen ohne jeden Einwand entgegen und sagten eine wohlwollende Prüfung zu. Sie gaben jedoch übereinstimmend zu verstehen, dass humanitäre Anliegen dieser Art besser auf bilateralem Weg vorgebracht werden sollten.[277]

Aber auch die Belgrader Folgekonferenz selbst entwickelte sich zu einer regelrechten Drehscheibe für Eingaben, denn in ihrer Verzweiflung wandten sich sehr viele Petenten direkt an das KSZE-Sekretariat. Bis Ende Januar 1978 waren auf diese Weise etwa 13 prall gefüllte Aktenordner angefallen, von denen jeder nach Schätzungen Fischers mehr als 100 an das Sekretariat oder bestimmte Delegationen gerichtete Schreiben enthielt. Etwa 80% davon entfielen auf Fälle, in denen Deutsche über ihr Schicksal berichteten. Auch um diese Fälle mussten sich die Bonner Diplomaten kümmern. Sie zogen Kopien der Schreiben und leiteten sie zur Prüfung nach Bonn weiter.[278]

War die vertrauliche Behandlung von Petitionen in Belgrad mit den osteuropäischen Staaten leicht zu bewerkstelligen, gestaltete sich dies im Falle der Ausreisewünsche aus der DDR schwieriger. Da die Zuständigkeit hierfür beim BMB lag, leitete das Auswärtige Amt normalerweise die eingehenden Petita an das Ministerium weiter. Wegen des zu erwartenden Anstiegs im Vorfeld der Folgekonferenz war aber eine Grundsatzentscheidung über das weitere Vorgehen notwendig. Bis zu deren Beginn gelang es jedoch nicht, das BMB für eine Lösung auf der Basis des von Genscher gebilligten Grundsatzverfahrens zu überzeugen. Das Ministerium nahm den Standpunkt ein, dass „innerdeutsche Vorgänge auch im Verfahren von außenpolitischen Fragen unterschieden werden müssen". Zudem gefährdeten Gespräche mit der DDR in Belgrad über Familienzusammenführung nach Ansicht des BMB „bestehende Möglichkeiten" und verringerten die Erfolgschancen für die Betroffenen. Beharrlich lehnte Innenminister Franke das Anliegen des Auswärtigen Amts ab, Delegationsleiter Per

[276] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116373, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 16. 9. 1977.
[277] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116377, Drahtbericht Nr. 928 des Botschafters Fischer, z. Z. Belgrad, vom 24. 11. 1977 an das Auswärtige Amt; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116373, Drahtbericht Nr. 943 von Fischer vom 25. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.
[278] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116377, Drahtbericht Nr. 82 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 27. 1. 1978.

Fischer die Möglichkeit zu geben, seinem DDR-Kollegen vertraulich Härtefall-Listen zu übergeben. Dessen Auffassung, dass die KSZE den bisherigen, rein innerdeutschen Verfahrensrahmen erweitere und die – informelle und bilaterale – Behandlung humanitärer Anliegen grundsätzlich zulasse, wurde im BMB nicht geteilt.[279] Noch am 13. Dezember 1977, also nur wenige Tage vor der Weihnachts-Unterbrechung der Konferenz, bekräftigte dessen Vertreter, Ministerialdirektor Weichert, gegenüber Staatssekretär van Well die Haltung, „es könne in keinem Fall eine Erörterung von Einzelfällen aus der DDR in multilateralen Gremien geben, auch nicht am Rande dieser Gremien".[280] Wegen des Einspruchs des BMB war es der Bonner Delegation, im Unterschied zu den anderen osteuropäischen Ländern, im Falle der DDR verwehrt, Härtefalllisten zu übergeben. So blieben die 50 Eingaben, die dem Auswärtigen Amt zu Beginn der Folgekonferenz vorlagen, genauso liegen wie 28 weitere Fälle, die bis Ende Februar 1978 eingingen.[281]

5.2. Kulturaustausch und Informationsfreiheit

Die Bundesregierung stellte Mitte der siebziger Jahre die wachsende Bedeutung der bilateralen Kulturbeziehungen fest und erkannte in ihr einen zentralen Baustein ihrer gesamten auswärtigen Politik.[282] Im Besonderen waren sie aber ein wichtiges Element im Systemkonflikt zwischen Ost und West, dessen Bedeutung mit der allseits betonten gesellschaftlichen Relevanz von Kunst und Literatur in den sechziger Jahren, ja ihrer systemverändernden Kraft stetig zunahm. Dementsprechend nahm das Kulturkapitel in den Schlussempfehlungen von Helsinki einen besonderen Platz ein.

Für die Bundesrepublik gestaltete sich freilich gerade dessen Durchführung nicht einfach. Zum einen kam gerade im kulturellen Bereich der Interpretationsdissens mit dem Osten stark zum Tragen. Zum anderen befand sie sich als föderales und geteiltes Land auch hier in einer Sonderrolle, denn ihr Handlungsspielraum war durch die Zuständigkeiten der Länder gerade in dem kulturpolitischen Bereich begrenzt, der ihr besonders am Herzen lag: der Förderung direkter Kontakte zwischen den Menschen. Zudem musste das Außenministerium sicherstellen, dass in zwischenstaatliche Kulturvereinbarungen auch West-Berliner Einrichtungen einbezogen waren. Gerade dieser Punkt hatte bis dahin aber etwa verhindert,

[279] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115113, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 18. 11. 1977.

[280] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116373, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 13. 12. 1977. Vgl. dazu ferner PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115113, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 4. 1. 1978.

[281] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116373, Schreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 30. 12. 1977 und vom 28. 2. 1978 an den Bevollmächtigten der Bundesrepublik in Berlin/Abteilung für innerdeutsche Beziehungen.

[282] So ausdrücklich der Bericht der Enquete-Kommission Auswärtige Kulturpolitik vom 30. 9. 1975. Vgl. BT Drucksachen, Bd. 210, Drucksache Nr. 7/1421. Vgl. dazu ferner die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Arnold vom 25. 2. 1975, in: AAPD 1976, I, Dok. 64.

dass das seit 1974 unterschriftsreife Zweijahresprogramm zum deutsch-sowjetischen Kulturabkommen abgeschlossen wurde.[283]

Nach den Vorstellungen der Ostblockstaaten wiederum waren die Kulturbeziehungen primär eine zwischenstaatliche Angelegenheit, deren Durchführung nach ihrer Ansicht am besten über Regierungsabkommen zu gewährleisten war. Diese garantierten, dass der Kulturaustausch kontrollierbar und inhaltlich steuerbar blieb. Es kann daher nicht verwundern, dass für sie der Bereich der Kultur innerhalb des Korbs III die größte Bedeutung einnahm, denn dieser Teilbereich bildete das zentrale Korrektiv zum heiklen Kapitel über die Informationsfreiheit, von den Menschenrechten ganz zu schweigen.[284] Die DDR wiederum strebte mit dem Abschluss zweiseitiger Kulturabkommen (zunächst mit Finnland und Dänemark, weitere sollten folgen) eine Stärkung ihres Status an.

Dieser Vorgehensweise entsprach es, dass namentlich die UdSSR und die DDR im Vorfeld der Belgrader Konferenz versuchten, statistisch nachzuweisen, dass ihre Bilanz besser ausfiel als die des Westens. In einer umfassenden Broschüre mit dem Titel „Die Wahrheit über den Kulturaustausch" sowie in diversen Zeitungsartikeln hielt Moskau dem Westen vor, nicht in gleichem Maße an der Förderung des kulturellen Austauschs interessiert zu sein. Detailliert wurde der Ankauf westlicher Filme und Bücher aufgelistet und die Bereitschaft zu mehr Gastspielreisen und Ausstellungen erklärt. Vor allem die Bundesrepublik wurde beschuldigt, „unter dem Vorwand des noch nicht zustande gekommenen Zweijahresprogrammes den weiteren Austausch [zu] behindern".[285] Auch Michael Kohl, der Leiter der DDR-Vertretung in Bonn, zeichnete im KSZE-Gespräch mit Ministerialdirektor van Well am 26. Oktober 1976 ein glänzendes Bild davon, wie Ost-Berlin das Kulturkapitel der Schlussakte umsetzte. Die DDR, so rechnete er vor, habe seit Juli 1975 488 Buchlizenzen und 138 Spielfilme aus westlichen Ländern erworben, während diese lediglich 201 Lizenzen und 34 Filme bezogen hätten.[286] Dabei überging Kohl natürlich, dass es eine mit der DDR vergleichbare staatliche Steuerung des freien Kulturmarktes in der Bundesrepublik nicht gab. Zudem verstärkte das begrenzte Interesse im Westen an kommunistischen Print- und Filmerzeugnissen sowie die Sprachbarriere gegenüber dem östlichen Kulturraum quantitativ und qualitativ die bestehende Asymmetrie. Umgekehrt erschwerten die ideologischen Vorbehalte gegen westliche Kulturerzeugnisse die Zusammenarbeit, lehnte es doch beispielsweise die Sowjetunion ab, aus dem Westen deren „Ladenhüter ihrer Pseudokultur, erfüllt vom Ungeist der Gewalt, der Sittenlosigkeit und der Menschenverachtung"[287], einzuführen.

[283] Vgl. dazu den Drahterlass des Staatssekretärs Gehlhoff vom 3. 1. 1975 an Botschafter Sahm, Moskau, in: AAPD 1975, I, Dok. 1, S. 5–8.

[284] So ausdrücklich Botschafter Mendelewitsch am 14./15. 6. 1976 in Bonn. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111664, Gesprächsprotokoll.

[285] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111672, Schriftbericht Nr. 2763 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 28. 5. 1976 an das Auswärtige Amt.

[286] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111661, Gesprächsprotokoll.

[287] So der sowjetische Stellvertretende Kulturminister Popow in einem Artikel für die Zeitung „Sowjetunion heute". Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111672, Schriftbericht Nr. 2763 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 28. 5. 1976 an das Auswärtige Amt.

Die kommunistischen Länder nutzten die beschriebene Asymmetrie freilich aus, um den westlichen Staaten und namentlich der Bundesrepublik eine Gegenrechnung aufzumachen, die zugleich ein Warnschuss für den Fall sein sollte, dass der Westen in Belgrad der östlichen Staatengruppe mangelnden Implementierungswillen vorhalten würde. Die Bundesregierung versuchte dagegen, auch in den Bereichen „Kultur" und „Information" zweigleisig vorzugehen. Zum einen nutzte sie die Möglichkeit, um in bilateralen Gesprächen unter Berufung auf die Schlussakte einen freieren Kultur- und Informationsaustausch sowie eine Erleichterung der Arbeitsbedingungen für Journalisten anzumahnen.[288]

Zum anderen begann die Bundesregierung im Frühjahr 1977 damit, eine Faktensammlung über die eigene Durchführung des Kulturkapitels anzulegen, um der zu erwartenden östlichen Kritik auf der Nachfolgekonferenz entgegentreten zu können. Diese Bestandsaufnahme sollte eine quantitative Übersicht über den Implementierungsstand geben und das Zahlenmaterial qualitativ auswerten. Denn bloße Zahlen über die Einfuhr von Büchern sagten nichts darüber, ob es sich dabei „in der einen Richtung um zehn zeitgenössische belletristische Schriftsteller und in der anderen um zehn wiederaufgelegte Kinderbuchautoren handelt".[289]

Vergleichsweise einfach erwies sich die Erfassung der ohnehin gut dokumentierten Verbreitung gedruckter Informationen. Eine Erhebung Mitte 1977 ergab erwartungsgemäß, dass osteuropäische Zeitungen und Zeitschriften in der Bundesrepublik grundsätzlich ohne Einschränkungen verbreitet werden konnten, auch wenn deren Auflagen aus naheliegenden Gründen niedrig blieben und oft nur das Interesse von DKP-Mitgliedern oder von Osteuropa-Wissenschaften weckten. Demgegenüber war der Zugang zu westdeutschen Printerzeugnissen in den WVO-Ländern in unterschiedlichem Maß reglementiert. Fast alle führten wichtige Tages- und Wochenzeitungen wie die „Frankfurter Allgemeine Zeitung", „Die Welt", „Die Zeit" und den „Spiegel" ein, Ungarn und Rumänien auch die „Süddeutsche Zeitung" (dafür nicht „Die Zeit"); Bulgarien gönnte sich dagegen nur die FAZ, während Polen als das am wenigsten restriktive Land sogar Modezeitschriften („Neue Mode", „Burda Moden") – im Abonnement und gegen harte Devisen – erlaubte. Allerdings konnte von einer großen Verbreitung nicht die Rede sein. Die eingeführten Stückzahlen lagen in der Regel zwischen 50 und 100 Exemplaren, in Rumänien bis zu 1500 Stück bei den Tageszeitungen. In Polen lag die Zahl zwischen 130 (FAZ) und 200 („Süddeutsche Zeitung") Exemplaren, bei „Burda Moden" allerdings bei 25 000. In der Regel kamen nur staatliche Behörden und gelegentlich Bibliotheken in den Genuss westlicher Zeitungslektüre. Wenige Exemplare waren an Kiosken in internationalen Hotels und Flughäfen wie Moskau und Leningrad erhältlich – und auch das nur auf Nachfrage, denn die Zeitungen wurden oft nur „unter dem Ladentisch" bereitge-

[288] Vgl. z. B. das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem ungarischen Außenminister Puja am 29. 4. 1976 in Budapest, in: AAPD 1976, I, Dok. 119, S. 549.

[289] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115087, Aufzeichnung des Referats 212 vom 31. 5. 1977.

halten.[290] Die allgemeine Öffentlichkeit hatte in der Regel keinen Zugang zu westlichen Printmedien, wie das Beispiel der DDR zeigt. So konnten während der Leipziger Frühjahrsmesse 1976 zwar im Pressezentrum westdeutsche Zeitungen wie „Die Welt" und die „Frankfurter Allgemeine Zeitung" erworben werden. Der Raum war freilich für das Messepublikum nicht zugänglich, und in den Messehallen selbst lagen keine westlichen Zeitungen aus. Auffallend war ferner, dass in den Leipziger Hotels zwar englischsprachige und skandinavische Zeitungen sowie „Le Monde" auslagen, nicht aber deutschsprachige Presseerzeugnisse.[291] Hier zählte das Regime wohl auf die mangelnden Fremdsprachenkenntnisse seiner Bevölkerung.

Schwieriger gestaltete sich die Ermittlung von Daten über die Kontakte von Ländern, Städten und Nichtregierungsorganisationen. Am 16./17. Mai 1977 lud das Auswärtige Amt Vertreter des Deutschen Städte- und Gemeindebunds, des Deutschen Städtetags (DST) und des Deutschen Landkreistags zu einem Treffen nach Bonn, um Informationen über den Stand des kommunalen Kulturaustauschs mit den Staaten Mittel- und Osteuropas zu gewinnen. Erwünscht waren insbesondere Informationen über einzelne Kulturprojekte sowie über Partnerschaften auf der Ebene von Städten, Gemeinden und Landkreisen.[292] Ergänzend sollte auch eine Bestandsaufnahme der Kontakte von Gewerkschaften, Kirchen, Jugend- und Sportverbänden zu ihren osteuropäischen Partnerorganisationen vorgenommen und das gesamte Material für eine Verwendung auf der Folgekonferenz aufbereitet werden. Ziel der aufwändigen Aktion war es, die Forderungen Bonns „nach freierem Informationsfluß mit konkretem (möglichst mit Zahlen belegtem) Material über die in Osteuropa entgegenstehenden Hindernisse zu untermauern, das zugleich unsere Leistungen auf dem Gebiet widerspiegelt".[293] Die Bonner Delegation müsse, so lautete der selbst gesteckte Anspruch, in Belgrad in der Lage sein, auf dem Gebiet der Information „auch quantitativ zu argumentieren".[294]

Auch vor Beginn des Madrider Folgetreffens 1980 erkundigte sich das Auswärtige Amt bei den kommunalen Spitzenverbänden über die zwischenzeitliche

[290] Zur Verbreitung gedruckter Informationen vgl. PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 115476, Schreiben des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 1. 7. 1977 an das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung sowie das Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Anlage 3.

[291] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115114, Schriftbericht des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 15. 4. 1976 an das Auswärtige Amt.

[292] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115087, Schreiben des Ministerialdirektors Schödel vom 16. 6. 1977 an den Deutschen Städte- und Gemeindebund, den Deutschen Städtetag und den Deutschen Landkreistag.

[293] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 115476, Schreiben des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 1. 7. 1977 an das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung sowie das Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Anlage 2.

[294] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 115476, Ergebnisvermerk über eine Ressortbesprechung am 12. 7. 1977.

Entwicklung.[295] Das Ergebnis war indes ernüchternd. Von den 540 Mitgliedern des DST antworteten nur 352, von denen wiederum nur ein knappes Drittel (31,9%) berichtete, seit 1977 insgesamt 1145 Kontakte zu Städten in den Ostblockstaaten geknüpft zu haben. Das entsprach gerade einmal 20% aller im DST zusammengeschlossenen Kommunen. Ein genauerer Blick auf die Zahlen enthüllte vor allem für den Kulturbereich eine unausgeglichene Bilanz: Zwei Drittel der Kontakte (757) liefen von Ost nach West, ein Drittel (388) in umgekehrter Richtung. Beispielhaft hierfür war, dass Ostblockstaaten 339 Theater- und Konzertveranstaltungen in der Bundesrepublik zeigten, während die westdeutschen Kommunen lediglich 26 ihrer Produktionen in osteuropäischen Städten präsentierten. Etwas ausgeglichener sah das Bild beim Sport aus: Hier reisten osteuropäische Sportler zu 67 Wettkämpfen in die Bundesrepublik, während die kommunalen Vereine ihre Sportler zu immerhin 48 Veranstaltungen in WVO-Länder entsandten. Lediglich bei den Studienreisen war das westdeutsche Interesse weitaus größer als in den osteuropäischen Städten. Der DST zählte 177 Studienreisen nach Osteuropa gegenüber nur drei Besuchergruppen aus den dortigen Partnerkommunen. Bezeichnend war ebenfalls die Verteilung der Kontakte der DST-Mitglieder: Die weitaus häufigsten Verbindungen gab es zwischen bundesdeutschen und polnischen Kommunen (308), gefolgt von Städten in Jugoslawien (253), der ČSSR (215), der UdSSR (132), der DDR (84), Ungarn (72), Rumänien (49) und Bulgarien (32). Eine halbwegs ausgeglichene Besucherbilanz gab es nur mit Polen (169 Besuche aus Polen gegenüber 139 Gegenbesuchen). Ein ähnlich einseitiges Bild ergab auch die Auswertung der Erhebung bei den Landkreisen und beim Städte- und Gemeindebund. Das so gezeichnete Bild bestätigte zum einen, dass die staatlich gelenkten Kulturbetriebe des Ostens ein größeres Interesse an einem Austausch hatten als umgekehrt. Es zeigte aber auch, dass die Kontaktpflege seitens der bundesdeutschen Kommunen trotz vorhandenen Interesses vor allem bei Vereinen, Jugend- und Sportverbänden oft an deren klammer Kassenlage scheiterte. Angesichts dieses Befundes zog der Deutsche Städtetag deshalb ein gemischtes Fazit. Zwar verdiene das Engagement der Kommunen „Anerkennung“ und der Sport- und Kulturaustausch mit dem Osten bilde durchaus einen „Baustein für die Verwirklichung der Schlußakte von Helsinki“. Die Spitzenorganisation konstatierte jedoch zugleich, dass das „gewünschte Prinzip der Gegenseitigkeit leider nicht in einem Maße erreicht worden ist, wie es ein ausgewogener Kulturaustausch vorsieht“.[296]

[295] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133427, Schreiben des Ministerialdirektors Müller vom 16. 5. 1980 an den Deutschen Städtetag, den Deutschen Städte- und Gemeindebund und den Deutschen Landkreistag. Zur Entwicklung der Städtepartnerschaften nach Helsinki vgl. auch Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 314f.

[296] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133427, Schreiben des Deutschen Städtetags vom 25. 9. 1980 an das Auswärtige Amt und Protokoll der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vom 6. 11. 1980 über die Sitzung des Gemeinsamen Auslandsausschusses am 3./4. 11. 1980. Vgl. dazu auch den Artikel „Städtebeziehungen zwischen Ost und West sind oft eine Einbahnstraße“, in: Die Welt vom 8. 11. 1980, S. 3.

Den Befund, der sich aus der Umfrage unter den Städten und Gemeinden ergab, bestätigten auch die Bundesländer. Im Juli 1977 wandte sich das Auswärtige Amt an die Vertretungen der Länder beim Bund mit der Bitte um Auskunft über deren Kontakte zu Parlamenten und Regierungsstellen in Ostmittel- und Osteuropa. Besonders erwünscht waren Auskünfte darüber, „ob die Kontakte im Verhältnis zu den osteuropäischen Staaten und der DDR seit Unterzeichnung der Schlußakte intensiver und lebhafter geworden sind."[297] Aus den Antworten geht hervor, dass mit Ausnahme der Stadtstaaten Bremen und Hamburg, die insbesondere Kontakte zu polnischen Stellen aufzubauen vermochten[298], seit Unterzeichnung der Schlussakte keine nennenswerten Verbesserungen in den Beziehungen zu entsprechenden Regierungsstellen im Ostblock eingetreten waren. Offizielle Besuche von Regierungsvertretern waren Ausnahmen und blieben meist auf gelegentliche Kontakte auf Verwaltungsebene beschränkt; Reisen von Parlamentariern aus den Bundesländern fanden nicht statt. Bestehende Kontakte beruhten meist auf schon länger zurückliegenden Vereinbarungen von Kultur- und Sporteinrichtungen. So teilte die Bayerische Staatskanzlei mit, dass Besuche und Gegenbesuche von Regierungsstellen sowie vereinzelt Kontakte zwischen Verwaltungsstellen wie etwa der bayerisch-tschechischen Grenzkommission stattgefunden hätten, stellte dazu aber unmissverständlich fest: „Die Staatskanzlei vermag einen Zusammenhang zwischen der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte und den bayerischen Ostkontakten nicht zu erkennen."[299]

Auch von den Nichtregierungsorganisationen und parteinahen Stiftungen waren Informationen nicht immer leicht zu bekommen. Manche, wie der Deutsche Gewerkschaftsbund und der Bundesjugendring, zeigten sich äußerst zurückhaltend gegenüber den Auskunftswünschen der Bundesregierung. Andere sahen die Gefahr, dass bei einer ungeprüften Verwendung der Informationen einzelne – vor allem kleinere – osteuropäische Staaten gegenüber dem Großen Bruder in Mos-

[297] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 115476, Schreiben des Vortragenden Legationsrats Ellerkmann vom 14. 7. 1977.

[298] Bremen und Danzig etwa waren seit dem 12. 4. 1976 Partnerstädte. Die Initiative hierzu ging aber schon auf das Jahr 1973 zurück. Der Bremer Bürgermeister Hans Koschnick ordnete später die Partnerschaft der beiden Werftstädte als direkte Folge des Helsinki-Prozesses ein. Sie sollte vor allem während der Polen-Krise 1980/81 eine große Rolle spielen. Vgl. dazu Riechers, Hilfe für Solidarność, S. 38–58.

[299] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 115476, Schreiben des Ministerialrats Vaitl vom 15. 9. 1977 an das Auswärtige Amt. So auch die Antwort aus Rheinland-Pfalz: „Ein Zusammenhang zwischen der KSZE-Schlußakte und den ohnedies spärlichen dienstlichen Kontakten mit Ländern Osteuropas besteht nach unserer Auffassung nicht." Aus Schleswig-Holstein hieß es: „Die KSZE-Schlußakte hat auf Umfang und Intensität der offiziellen Kontakte der schleswig-holsteinischen Landesregierung zu osteuropäischen Ländern offensichtlich keinen Einfluß ausgeübt. Privatreisen von Mitarbeitern der Landesregierung haben allerdings zugenommen." Und der Vertreter des Saarlandes teilte mit: „Zwischen der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte und den saarländischen Ostkontakten ist kein erkennbarer Zusammenhang festzustellen." Vgl. PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 115476, Schreiben der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei vom 26. 9. 1977; Schreiben des Bevollmächtigten des Landes Schleswig-Holstein beim Bund vom 4. 10. 1977; Schreiben des Bevollmächtigten des Saarlandes beim Bund vom 31. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

kau exponiert und Kontaktpersonen etwa aus Kirchenkreisen in Schwierigkeiten gebracht würden.[300] Der SPD-Vorstand wies pauschal darauf hin, dass es Kontakte zu osteuropäischen kommunistischen Parteien nur auf parlamentarischer Ebene gegeben habe, da keine institutionalisierten Beziehungen zu diesen Parteien unterhalten würden.[301] Noch deutlicher wurde die Friedrich-Ebert-Stiftung in einem Bericht über ihre Zusammenarbeit mit Organisationen und Institutionen in den Warschauer-Pakt-Staaten. „Die Vereinbarungen von Helsinki", so schrieb sie, „haben die Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen in den Ländern des Warschauer Paktes eher kompliziert als erleichtert." Zur Begründung verwies sie darauf, dass die Implementierung der Schlussakte ihr seit 1970 aufgebautes Netz von persönlichen Kontakten perforiert habe, deren persönlicher Einsatz wegen der die Durchführung der Beschlüsse begleitenden Kontrollen „nahezu ganz unterbunden worden" sei.[302]

Immerhin vermochte der Reichsbund der Kriegsopfer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen zu berichten, dass seit dem Helsinki-Gipfel die Beziehungen mit den zuständigen Stellen in Bulgarien, der ČSSR, Polen, Rumänien, Ungarn und der UdSSR „außerordentlich aufgeschlossen und in einer guten Atmosphäre" verliefen. Die Kontakte, so ließ die Organisation wissen, hätten sich „mit Sicherheit seit August 1975 verbessert […], allein dadurch, daß die Gespräche bei Begegnungen offener geführt werden konnten als zuvor".[303]

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bei der Verwirklichung der Helsinki-Empfehlungen in den Bereichen „Kultur" und „Information" die unterschiedlichen Interpretationsansätze zwischen West und Ost erneut aufeinanderprallten. Während die kommunistischen Staaten die Kultur als staatliche Aufgabe betrachteten, zielte die Bundesrepublik auf Erleichterungen etwa bei der Einfuhr von Büchern und Zeitschriften und für die Kontakte nichtstaatlicher Kulturträger wie Stiftungen und Vereine. Dabei zeigte sich erneut die Doppelstrategie der Ostblockstaaten, durch aufwändige Statistiken über die Einfuhr von (ideologisch ungefährlichen) Büchern und Filmen sowie über Ausstellungen und Konzertreisen ihre Implementierungsbilanz zu schönen, während sie andererseits den Bezug westlicher Zeitungen und Zeitschriften weiterhin einschränkten sowie die persönlichen Kontakte kultureller Mittler noch stärker als vorher kontrollierten. Zugleich ließen die östlichen Gesprächspartner die Bonner Diplomaten wissen, dass die

[300] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 115476, Ergebnisvermerk über eine Ressortbesprechung am 12. 7. 1977.

[301] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 115476, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Ellerkmann vom 1. 9. 1977. Von der FDP lag keine Stellungnahme vor.

[302] Der Bericht nennt als weitere Gründe für die geringe Zunahme ihrer Aktivitäten in den Ostblockstaaten nach Helsinki aber auch innere Probleme, so die weitgehend ausgeschöpften Finanzmittel und die Verzögerungen bei der Erteilung von Visa für ausländische Stipendiaten durch die deutschen Stellen. Vgl. PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 115476, „Der Beitrag der Friedrich-Ebert-Stiftung zur Implementierung der Schlußakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa", 11. 1. 1977.

[303] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 115476, Schreiben des Bundesvorsitzenden Rudolf Kleine vom 19. 7. 1977 an das Auswärtige Amt.

Umsetzung des Kulturkapitels der Schlussakte auf große innere Widerstände stieß. Wie der zuständige Referent des ZK der KPdSU, Jeschow, gegenüber Botschafter Ulrich Sahm zugab, fänden „die neuen Gedanken der stärkeren Kontakte […] bei der großen Staatsmaschinerie sehr schwer Eingang". Die Russen „seien durch Jahrhunderte in der Furcht vor Einflüssen und Angriffen aus dem Westen erzogen worden. Er meine, dass die ideologische Festigung heute einen Grad erreicht hätte, dass man auf dem Gebiet der Beziehungen mit dem Westen durchaus großzügiger sein könnte. Aber dies brauche Zeit."[304]

Das Zwischenergebnis bestätigte die schleppende und in seiner Wirkung noch begrenzte Durchführung der KSZE-Körbe. Es unterstrich die Langfristigkeit des Vorhabens sowie die eher instrumentelle als materielle Bedeutung der Schlussakte. Ungeachtet der Schwierigkeiten bei der Kontaktpflege auf der unteren kommunalen Ebene erkannte die Bundesregierung aber Anzeichen für die Bereitschaft zumindest bei einigen kleineren Ländern des Ostens, die Informationsbeschränkungen zu lockern und Kontaktmöglichkeiten zu schaffen. Dies traf etwa auf Ungarn zu, aber auch hinsichtlich der deutsch-polnischen Kulturbeziehungen, wo der Besuch zahlreicher polnischer Wissenschaftler in der Bundesrepublik und die Gründung des deutschen Polen-Instituts in Darmstadt zu verzeichnen war. Diesen Einzelfällen stand jedoch eine Abgrenzungspolitik etwa der DDR und Bulgariens gegenüber. In Bonn sah man diese Entwicklung nüchtern, sah allerdings angesichts der Ausgangslage in den kommunistischen Staaten auch keinen Grund, auch nur „kleine Fortschritte gering zu achten".[305]

5.3. „Radio Free Europe" und „Radio Liberty"

„Radio Free Europe" (RFE) war ein von der amerikanischen Regierung und zu einem kleinen Teil von Spendengeldern finanzierter Rundfunksender mit Sitz in München, der seit 1950 landessprachliche Beiträge nach Bulgarien, der ČSSR, Polen, Rumänien und Ungarn ausstrahlte. Im Rahmen der von Washington begonnenen „politischen Kriegführung" des Kalten Kriegs fanden vor allem Exilanten in dem Sender eine journalistische Heimat. Sie bemühten sich engagiert darum, ihren Landsleuten Informationen „von draußen" zu vermitteln. Sein Pendant, „Radio Liberty" (RL), dessen Redaktion ebenfalls in München saß, war seit 1953 ausschließlich auf den russischen Sprachraum konzentriert.[306]

Die Sender wurden von der Bundesregierung wie vom Freistaat Bayern von Anfang an mit großer Skepsis betrachtet, hatte man doch keinerlei Kontrolle über deren Tätigkeit. Nach Inkrafttreten der Pariser Verträge 1955 erhielten beide Sender Lizenzen durch das Bonner Postministerium, das auch für die Zuweisung der

304 PA-AA, VS-Bd. 11048 (213); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 439 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 4. 2. 1977 an das Auswärtige Amt.

305 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133424, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Dreher vom 7. 11. 1980.

306 Zur Entstehung von RFE und RL vgl. Johnson, Radio Free Europe and Radio Liberty, S. 7–36; Henze, RFE's Early Years.

Frequenzen zuständig war. Im Gegenzug verlangte die Bundesregierung, dass sich RFE und RL „jeder Unterstützung oder Förderung politischer Bestrebungen enthalten, die nach Ansicht der Bundesregierung mit den grundsätzlichen Zielen ihrer Politik im Widerspruch stehen".[307] Die Bundesregierung verlängerte in der Folgezeit regelmäßig die Lizenzen und verfolgte wohlwollend die antikommunistische Tätigkeit der Sender, deren Mitarbeiter sich wiederum mit ihrer Kritik an der Vertriebenenpolitik Bonns zurückhielten.[308]

Erst in den 1970er Jahren gerieten RFE und RL wieder ins Blickfeld der Regierungen in Bonn und Washington. Zum einen wurde bekannt, dass die Sender über einen längeren Zeitraum vom amerikanischen Geheimdienst CIA gelenkt und finanziert worden waren. Eine Reform sollte die Sender nun auch dem veränderten Entspannungsklima anpassen. Als Ergebnis wurden sie 1973 unter dem Dach eines „Board for International Broadcasting" (BIB) zusammengefasst und dem Kongress unterstellt.[309] Zugleich trat Washington an die europäischen Verbündeten mit der Bitte heran, sich an den Kosten zu beteiligen. Entsprechende Wünsche, die von der amerikanischen Regierung in Bonn vorgetragen wurden, beschied die Bundesregierung – darin waren sich Schmidt und Genscher einig – jedoch abschlägig.[310]

Die Resonanz, welche die Übertragungen in der Bevölkerung Osteuropas fand, kann kaum überschätzt werden. Neuere Schätzungen gehen davon aus, dass zwischen 30 und 50% der erwachsenen Bevölkerung in den Ländern Ostmittel- und Osteuropas westliche Sender empfingen.[311] Nach zeitgenössischen Schätzungen Mitte der 1970er Jahre hatte allein RFE etwa 30 Mio. Zuhörer. Die größte Reichweite hatte der Sender in Rumänien (57%), Polen (56%) und Bulgarien (36%). RL wiederum schalteten täglich 5 Mio. Menschen ein.[312] Der Schwerpunkt der Berichterstattung lag auf den innenpolitischen Geschehnissen im kommunistischen Machtbereich, die genau beobachtet wurden. Ihre Mitarbeiter waren mit der Zeit gut vernetzt und verfügten über enge Beziehungen zu Exilorganisationen.[313] Mit Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte weitete sich auch das Themen-

[307] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115084, Schreiben des „Free Europe Committee" vom 7. 7. 1955 an das Auswärtige Amt.

[308] Johnson, Radio Free Europe and Radio Liberty, S. 68–74.

[309] Für einen Überblick vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115084, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 2. 5. 1977; Johnson, Radio Free Europe and Radio Liberty, S. 202–227. Vgl. ferner den Artikel „Seismischer Vorgang", in: Der Spiegel, Nr. 14 vom 28. 3. 1977, S. 128–131.

[310] Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Dungern vom 22. 5. 1973 und Drahterlass des Ministerialdirigenten Diesel vom 24. 9. 1973 an die Botschaft in Washington, in: AAPD 1973, I, Dok. 154 und Dok. 292; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111658, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Blech vom 16. 8. 1974 und Schreiben von Bundeskanzler Schmidt an Bundesminister Genscher vom 8. 4. 1975.

[311] Vgl. die Übersicht bei Johnson/Parta, Cold War Broadcasting, S. 142–144.

[312] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115084, Bericht der Nordatlantischen Versammlung vom September 1975, S. 2–5. Ausführliche Darstellungen über die Wirkung der Sender in den WVO-Ländern und die Resonanz bei den Hörern finden sich bei Johnson/Parta (Hrsg.), Cold War Broadcasting.

[313] Reddaway, Repression und Liberalisierung, S. 122 f.

feld der Sender aus. Sie verfügten nun über eine weitere Legitimation für ihre journalistische Arbeit und bauten ihre Kontakte zu Bürgerrechtlern und Dissidenten aus, deren Aktivitäten verstärkt in den Fokus der Berichterstattung rückten.

Angesichts dieser Bilanz überraschte es nicht, dass die Sender immer wieder Angriffen der Ostblockstaaten ausgesetzt waren. Sie setzten verstärkt Störsender gegen RFE und RL, aber auch andere Sender wie die Deutsche Welle, die Voice of America und Radio Vatikan ein („jamming"). Diese operierten überwiegend am Rande großer Städte und wurden später immer mehr in die Satellitenstaaten Moskaus vorverlegt.[314] Seit Beginn der siebziger Jahre jedoch häuften sich auch die persönlichen Interventionen osteuropäischer Regierungsvertreter namentlich bei der Bundesregierung, von deren Territorium aus die Rundfunkstationen agierten und die die Sendelizenzen erteilte.[315] Aber schon Außenminister Scheel blockte alle Vorstöße ab und verwies auf die grundgesetzlich garantierte Meinungsfreiheit in der Bundesrepublik.[316] Angesichts der begrenzten Einflussmöglichkeiten Bonns sah sich das Außenministerium in der Folgezeit eher in der Rolle des Vermittlers und setzte sich für eine mäßigende Berichterstattung von RFE und RL ein, deren Betrieb aber nicht in Frage gestellt wurde. Auch die Regierung in Washington wurde gebeten, auf eine die westlichen Entspannungsinteressen nicht unterlaufende Berichterstattung der Sender hinzuwirken.[317]

Die Bundesregierung war in der Angelegenheit in einer verzwickten Situation. Die beiden Sender wurden von den USA finanziert, und die Unterstellung unter die Aufsicht des Kongresses rückte die Rundfunkstationen verstärkt in den Fokus der amerikanischen Innenpolitik. Schon die Rücksichtnahme auf Washington verbot es daher, allzu stark zu intervenieren. Auch konnte Bonn schlecht als Zensor journalistischer Freiheit auftreten. Schließlich war die Angelegenheit auch innenpolitisch brisant. Denn in den Medien und im Parlament, nicht zuletzt im Unterausschuss für Rundfunkfragen des Auswärtigen Ausschusses und bei dessen

[314] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115084, Bericht des Ministerialdirigenten Venhaus, BMP, in der Sitzung des Unterausschusses für Rundfunkfragen des Auswärtigen Ausschusses am 14. 9. 1977.

[315] So erstmals der polnische Außenminister Jędrychowski in einem Schreiben vom 26. 5. 1971 an Außenminister Scheel. Vgl. dazu AAPD 1971, II, S. 1131 f., Anm. 2. Der polnische Außenminister Olszowski wiederholte die Vorwürfe am 13. 9. 1972 gegenüber Außenminister Scheel. Vgl. AAPD 1972, II, Dok. 268, S. 1252.

[316] Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem bulgarischen Außenminister Mladenow am 25. 3. 1974 in Sofia, in: AAPD 1974, I, Dok. 105, S. 445.

[317] Vgl. den Drahterlass des Staatssekretärs Frank vom 13. 7. 1971 an die Botschaft in Washington, in: AAPD 1971, II, Dok. 245. Wiederholt beanstandete das Auswärtige Amt bei der amerikanischen Botschaft Sendungen von RFE, so etwa im Vorfeld des Ceauşescu-Besuchs im November 1975, als die rumänische Presse die Berichterstattung des Senders zum Anlass nahm, um eine restriktive Auslegung journalistischer Freiheit zu propagieren und die Bundesregierung wegen der Situation der Gastarbeiter in Westdeutschland anzugreifen. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111658, Drahtbericht Nr. 835 des Botschafters Wickert, Bukarest, vom 12. 11. 1975 an das Auswärtige Amt sowie die Aufzeichnung der Vortragenden Legationsrätin Krüger vom 5. 12. 1975.

Vorsitzendem Herbert Hupka, fanden sich Fürsprecher, die für die Sender eintraten.[318]

Andererseits war die Bundesregierung Hauptadressat östlicher Beschwerden. Ferner befürchtete sie, durch die teilweise scharfen Beiträge der Münchener Sender in ihrer „stillen Diplomatie", mit der sie ihre humanitären Anliegen in den osteuropäischen Staaten verfocht, beeinträchtigt zu werden. So befürchtete Erwin Wickert, der in Bukarest die Durchführung der geheim gehaltenen Vereinbarung über die Familienzusammenführung überwachte, einen Rückgang der Ausreisezahlen, wenn zu viele Informationen darüber an die Öffentlichkeit gelangten. Nicht zuletzt kämen entsprechende Meldungen über Radio Free Europe „nach Rumänien zurück, erwecken Hoffnungen und Kommentare, die zur Beunruhigung der Zurückgebliebenen führen und außerdem von der ungarischen und jüdischen Minderheit für ihre Zwecke ausgenutzt werden".[319] In dieser Situation blieb Bonn nicht viel mehr, als bei den RFE-Verantwortlichen und der amerikanischen Regierung immer wieder eine weniger scharfe Berichterstattung anzumahnen.

Es war vor allem Helmut Schmidt, dem die kontroverse Berichterstattung der Sender Kopfzerbrechen bereitete. Er sah in den anhaltenden Querelen über die Sendertätigkeit eine Gefahr für seinen ostpolitischen Gestaltungsspielraum, insbesondere gegenüber Polen und der Sowjetunion. Die Sender, so hatte er Breschnew bereits im Oktober 1974 unumwunden erklärt, betrachte er als „Verletzung der deutschen Souveränität". Er stellte dem Kreml-Chef eine Prüfung in Aussicht, ob nicht „Schritte in Richtung auf eine Normalisierung" gemacht werden könnten.[320] Tatsächlich unternahm Schmidt bei seinem Besuch in Washington vom 4. bis 7. Dezember 1974 einen Vorstoß und äußerte gegenüber Außenminister Kissinger den Wunsch, die Tätigkeit von RFE und RL im Laufe der nächsten 2 bis 4 Jahren einzustellen.[321]

Nach dem Helsinki-Gipfel ging Moskau in die Offensive, um den Sendern einen Maulkorb zu verpassen. Der Kreml wähnte sich nun in einer besseren Position, da mit der Schlussakte nach östlicher Lesart ein Dokument zur Verfügung stand, das sich gegen die Sendertätigkeit ins Feld führen ließ.[322] Zudem waren die Vorwürfe

[318] Vgl. z. B. die mündlichen Fragen der CDU-Abgeordneten Walz, Hupka und Jäger vom 5. 6. 1975, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 94, 176. Sitzung, S. 12283; Rede des CDU-Abgeordneten Wörner am 15. 1. 1976 im Bundestag, in: ebd., Bd. 96, 212. Sitzung, S. 14602; Antwort Staatsminister Moersch vom 1. 4. 1976 auf die schriftliche Anfrage des CDU-Abgeordneten Gerlach, in: ebd., Bd. 97, 233. Sitzung, S. 16298.

[319] Schreiben des Botschafters Wickert vom 21. 7. 1975 an Vortragenden Legationsrat I. Klasse Sulimma, in: AAPD 1975, II, S. 1351, Anm. 4.

[320] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am 30. 10. 1974 in Moskau, in: AAPD 1974, II, Dok. 315, S. 1392f.

[321] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111658, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 11. 2. 1975.

[322] Im Kapitel „Information" der Schlussakte drückten die Teilnehmerstaaten die Hoffnung auf eine weitere Verbreitung grenzüberschreitender Rundfunksendungen aus, was „dem Interesse an gegenseitiger Verständigung zwischen den Völkern und den von der Konferenz festgelegten Zielen" entspreche. Dieser Zusatz war naturgemäß in seiner Auslegung zwischen West

ein willkommenes Argument, um den Verdacht zu untermauern, der Westen wolle Korb III als Mittel zur Subversion benutzen. Die Sowjetunion machte sich dabei auch interne Streitigkeiten bei „Radio Liberty" zunutze, wo mittlerweile unterschiedliche Generationen osteuropäischer Emigranten aufeinandertrafen.[323] Nach dem Treffen der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten am 15./16. Dezember 1975 wurden die Radiostationen dann Teil der umfassenden Propagandaoffensive des Ostens. Binnen weniger Wochen richteten mehrere Artikel in der sowjetischen, polnischen, rumänischen und tschechoslowakischen Parteipresse scharfe Angriffe auf die „Relikte des Kalten Krieges in München"; auch die DDR-Zeitungen hieben in die gleiche Kerbe.[324] Den Höhepunkt erreichten die Aktionen, als der sowjetische Stellvertretende Außenminister Semskow am 24. Februar 1976 Botschafter Sahm einbestellte. In scharfer Form beschuldigte Moskau die Bundesrepublik, auf ihrem Territorium „subversive Propagandazentren der USA" zu dulden. Ausführlich wurde in der Erklärung schließlich dargelegt, dass RFE und RL gegen die Schlussakte von Helsinki, insbesondere gegen die Prinzipien der Souveränität der Staaten und die Nichteinmischung in deren innere Angelegenheiten, verstießen und mit ihren Sendungen deren Verwirklichung verhinderten.[325]

In der Adenauerallee war man angesichts des Tons der Erklärung und der in ihr enthaltenen Vorwürfe in höchstem Maße irritiert. Schon um weiteren Forderungen gegen Sender wie die Deutsche Welle oder den Sender Freies Berlin vorzubeugen, solle die Bundesregierung, so empfahl van Well, klar machen, dass die Pressefreiheit „ein unverzichtbares Element unserer Gesellschaftsordnung" darstelle.[326] Die Sender, so fasste er die Haltung seines Hauses zusammen, erfüllten ein „tatsächliches Informationsbedürfnis" in den Ostblockstaaten.[327]

Der Streit um die Sender ging schließlich im Sommer 1976 im Zusammenhang mit der inneren Entwicklung in Polen in eine neue Runde. Zunächst beklagte der polnische Parteiführer Edward Gierek bei seinen Gesprächen Anfang Juni in Bonn, dass die Berichterstattung von RFE die Atmosphäre seines Besuchs „vergiftet" habe.[328] Schmidt erwiderte, dass er es zwar gerne sähe, „wenn es die beiden

und Ost umstritten. Vgl. Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 952.

323 Vgl. die Artikel „Radio Liberty Shaken by Feud of Old-Timers, Newcomers", in: International Herald Tribune vom 14. 9. 1977, S. 4, sowie „Russischer Geist", in: Der Spiegel, Nr. 51 vom 12. 12. 1977, S. 95–98.

324 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111658, Drahtbericht der Gesandtin Rheker, Warschau, vom 9. 2. 1976 an das Auswärtige Amt; Drahtbericht Nr. 201 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 16. 1. 1976; Drahtbericht Nr. 41 des Botschafters Wickert, Bukarest, vom 21. 1. 1976; Drahtbericht Nr. 90 des Botschafters Ritzel, Prag, vom 30. 1. 1976; Drahtbericht Nr. 144 des Ministerialrats Lehmann, Ost-Berlin, vom 6. 2. 1976 an das Auswärtige Amt.

325 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111658, Drahtbericht Nr. 678 des Botschafters Sahm vom 24. 2. 1976 an das Auswärtige Amt.

326 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111658, Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 3. 3. 1976.

327 PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 106591, Runderlass Nr. 25 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 3. 3. 1976 über die deutsch-finnischen Konsultationen in Bonn.

328 Deutsch-polnisches Regierungsgespräch vom 9. 6. 1976, in: AAPD 1976, I, Dok. 181, S. 831.

Sender nicht mehr gäbe". Sie seien jedoch schon fast so lange in Westdeutschland wie die amerikanischen Truppen und „nach dem Recht der fünfziger bzw. der sechziger Jahre" errichtet. Er habe deshalb keine Möglichkeit, „sie ohne weiteres zu beseitigen. Die Bundesregierung könne sich lediglich bemühen, die Tätigkeit der Sender schrittweise abzubauen."[329]

Die Auseinandersetzung um die Sender spitzte sich wenig später zu, als RFE und RL ausführlich über die Streiks und Protestaktionen in Polen berichteten, die sich an den von der Parteiführung erlassenen Preiserhöhungen für Nahrungsmittel entzündeten, und damit die offizielle Version der Berichterstattung des staatlichen polnischen Rundfunks korrigierten.[330] Zugleich machten Informationen die Runde, dass der Sender auch zum Widerstand gegen die polnische Regierung aufgerufen habe.[331] Dies nahm Helmut Schmidt zum Anlass, die Rolle von RFE erneut gegenüber Kissinger anzuschneiden. Scharf fragte er den Außenminister, wie lange die Bundesregierung „dieses Vorgehen tolerieren könne." Wenn sie selbst „Propaganda in Osteuropa machen wolle", bemerkte er bissig, dann „würde sie es lieber in eigener Verantwortung tun". Und mit aller Klarheit forderte der Bundeskanzler: „1977 müsse etwas geschehen, um die Aktivitäten abzubauen." Kissinger allerdings hielt sich zurück und wies etwas nebulös darauf hin, dass die Rundfunkanstalten „Rückhalt in bestimmten Kreisen" hätten.[332]

Doch in dieser Angelegenheit war der Bundeskanzler machtlos. Mit dem Amtsantritt von Jimmy Carter und dessen Fokussierung auf die Menschenrechtspolitik gegenüber Osteuropa setzte sich endgültig die Ansicht durch, dass die Sender eine wichtige Aufgabe in der amerikanischen Informationspolitik gegenüber dem Osten erfüllten. Noch im Frühjahr 1977 bat er den Kongress, die Mittel für die Sender zu erhöhen, um sie technisch zu modernisieren. Gleichzeitig stellte die amerikanische Regierung beim Bundespostministerium einen Genehmigungsantrag, mit dem die Sendeleistung der Sender erheblich verbessert werden sollte.[333]

Der Kanzler ließ nun nicht locker. In der fälligen Erneuerung der Lizenzen für die beiden Radiosender und dem Wunsch Washingtons nach deren technischer Modernisierung erkannte das Bundeskanzleramt die Möglichkeit, auf das Schicksal der Sender Einfluss zu nehmen. Nun drohte die Senderfrage aber auch innerhalb der Bundesregierung zu einer Belastungsprobe zu werden. Als Schmidt signalisierte, dass er das Thema bei seiner USA-Reise im Juli 1977 aufgreifen wollte, riet das Auswärtige Amt davon ab. „Ein Abbau der Tätigkeit von RFE/RL jetzt oder in naher Zukunft", so hieß es, „erscheint […] ausgeschlossen. Jeder Versuch,

[329] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Ersten Sekretär des ZK der PVAP, Gierek, am 11. 6. 1976, in: AAPD 1976, I, Dok. 186, S. 856.

[330] Für eine zeitgenössische polnische Analyse der Berichterstattung westlicher Sender vgl. Johnson/Parta (Hrsg.), Cold War Broadcasting, S. 398–405.

[331] So die Schilderung des Kissinger-Beraters Helmut Sonnenfeldt in den deutsch-amerikanischen Regierungsgesprächen am 15. 7. 1976, in: AAPD 1976, II, Dok. 233, S. 1086.

[332] Ebd., S. 1085 f.

[333] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115084, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 29. 3. 1977. Vgl. auch Peterson, The Carter Administration and the Promotion of Human Rights in the Soviet Union, S. 636 f.

auf eine Einschränkung des Senders hinzuwirken, würde mit größter Wahrscheinlichkeit zum Scheitern verurteilt sein."[334] Und Genscher warnte: „Jede Einschränkung würde gegen die Ziele der KSZE verstoßen. Die Verstärkung der Sendeanlagen", so der Außenminister weiter, „ist deshalb – bei Beachtung der Auflagen – nicht zu beanstanden."[335] Die Abschaffung der Sender, so die einhellige Meinung, war weder bei den Amerikanern durchsetzbar noch mit Blick auf die Belgrader Konferenz wünschenswert.

Stattdessen sprach sich das Auswärtige Amt in der Senderfrage für eine differenzierte Haltung aus, wonach alle Angriffe des Ostens unter Hinweis auf die Meinungsfreiheit zurückzuweisen waren, ohne aber die Bundesregierung in die politische Nähe der Sender zu rücken.[336] In einer von Genscher genehmigten Stellungnahme erläuterte Unterabteilungsleiter Andreas Meyer-Landrut am 14. September 1977 diese Strategie im Unterausschuss für Rundfunkfragen des Auswärtigen Ausschusses: Die Bundesregierung trete für das Prinzip der (auch grenzüberschreitenden) Informationsfreiheit ein; die Sender verstießen weder gegen das Verbot der Nichteinmischung, noch verletzten sie die Souveränität anderer Staaten; ihre Tätigkeit stehe nicht im Widerspruch zur KSZE-Schlussakte; auch osteuropäische Staaten unterhielten Sendeanlagen, die in die Bundesrepublik ausstrahlten und deren Rechte von Bonn nicht abgestritten würden.[337] Gegenüber den USA wiederum schien es aussichtsreicher, unter Hinweis auf die schon in den fünfziger Jahren erteilten politischen Auflagen über amerikanische Regierungsstellen und bei den Senderverantwortlichen auf eine ausgewogene Programmgestaltung hinzuwirken. Unter diesen Voraussetzungen sprach sich das Amt dafür aus, die Sendelizenzen zu erteilen und die Anträge auf eine Ausweitung der Kapazitäten zu genehmigen.[338]

Trotz dieses Votums ließ Schmidt Carter im Juli 1977 wissen, dass er die Bundespost angewiesen habe, eine Genehmigung vorerst zu verweigern. Die Existenz der Sender, so Schmidt erneut, sei unvereinbar mit der Souveränität der Bundesrepublik.[339] Gegenüber Zbigniew Brzezinski, der im September zu Besuch in Bonn

[334] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115084, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 2. 5. 1977.

[335] PA-AA, VS-Bd. 11018 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Handschriftlicher Vermerk des Bundesministers Genscher auf der Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 22. 6. 1977.

[336] Gespräch des Außenministers Genscher mit dem ungarischen Außenminister Puja am 29. 4. 1976, in: AAPD 1976, I, Dok. 119, S. 548; PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 106593, Runderlass Nr. 8 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 26. 1. 1977 über das Gespräch des Ministerialdirektors van Well mit dem ungarischen Stellvertretenden Außenminister Nagy in Budapest; Gespräch von Genscher mit Puja am 4. 7. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 172, S. 892; PA-AA, B 42 (Referat 214), Bd. 133333, Gespräch von Genscher mit dem bulgarischen Außenminister Mladenow am 20./21. 10. 1977.

[337] PA-AA, VS-Bd. 11018 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 8. 9. 1977.

[338] Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11018 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 2. 9. 1977. Vgl. ferner PA-AA, VS-Bd. 13075 (210); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Referats 212 vom 17. 4. 1978.

[339] PA-AA, VS-Bd. 11018 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Referats 212 vom 22. 7. 1977.

weilte, erklärte er, dass RFE und RL „Relikte aus der frühen Besatzungszeit" seien. Washington, so hielt er Carters Sicherheitsberater vor, würde es sicherlich auch nicht gerne sehen, „wenn die französische Regierung in den USA einen Sender errichtete, der in französischer Sprache für die Befreiung Quebecs eintrete". Brzezinski war unbeeindruckt. Er verwies stattdessen auf das Interesse des Kongresses und die eingeleiteten Senderreformen.[340]

Trotz der Meinungsunterschiede zwischen Schmidt und Genscher blieb das Auswärtige Amt auf der Belgrader Nachfolgekonferenz bei seiner Linie. Bereits in seiner Eröffnungserklärung forderte Staatssekretär van Well den „ungestörten Empfang von Rundfunksendungen".[341] Und auch in den Sitzungen der zuständigen Unterkommission H trat die Bonner Delegation mehrfach dafür ein, das „radio jamming" einzustellen. Nach den vergeblichen Bemühungen Schmidts gegenüber Washington setzte nun auch im Bundeskanzleramt langsam ein Umdenken ein.[342] Im Frühsommer 1978 gab es grünes Licht für die Erteilung einer neuen Sendelizenz für die Trägergesellschaft „RFE/RL".[343] Der Kompromiss zwischen Bundeskanzleramt, Auswärtigem Amt und Postministerium knüpfte die Einwilligung jedoch an die Bedingung, dass die Sender eine Verpflichtungserklärung abgaben. Darin sollten sie garantieren, ihre Sendungen, „entsprechend der in der Bundesrepublik Deutschland geltenden freiheitlich-demokratischen Grundordnung auszurichten. Die Berichterstattung soll umfassend, wahrheitsgetreu und sachlich sein. Herkunft und Inhalt der zur Veröffentlichung bestimmten Berichte sind sorgfältig zu prüfen, Nachrichten und Kommentare sind zu trennen. Kommentare sind als persönliche Stellungnahmen zu kennzeichnen." Im Falle von Beanstandungen behielt sich die Bundesregierung das Recht vor, sich zur Prüfung die Bänder vom Sender aushändigen zu lassen. Nach Abgabe einer entsprechenden Erklärung durch die Senderleitung erteilte Bonn schließlich im November 1978 die Sendelizenz.[344]

Es war offensichtlich, dass Schmidt die Einflussmöglichkeiten Bonns gegenüber Washington anfangs überschätzt hatte. Seit seinem ersten Vorstoß bei Kissinger waren vier Jahre vergangen, und die USA hatten nicht nur kein Entgegenkommen gezeigt, sondern die Sender durch eine Reform noch stärker innenpolitisch verankert und finanziell abgesichert. Möglicherweise hatten auch die wachsenden Span-

[340] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Brzezinski, vom 27. 9. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 257, S. 1256 f.

[341] Erklärung des Staatssekretärs van Well am 5. 10. 1977 in Belgrad, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 99.

[342] Vgl. dazu die wesentlich zurückhaltenderen Äußerungen Schmidts gegenüber dem Generalsekretär der KPdSU, Breschnew, am 4./5. 5. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 135, S. 648 f., und Dok. 136, S. 652.

[343] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116355, Drahterlass Nr. 670 des Vortragenden Legationsrats Bauch vom 9. 6. 1978 an die Botschaft in Washington; PA-AA, VS-Bd. 13075 (210); B 150, Aktenkopien 1978, Aufzeichnung des Referats 212 vom 27. 6. 1978.

[344] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116355, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lücking vom 13. 4. 1978, Anlage 2; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133349, Zuschrift des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 28. 5. 1979 an das Büro Staatssekretäre.

nungen zwischen den Supermächten und der deutsch-amerikanische Dissens über die Neutronenwaffe den Entscheidungsrahmen in der Senderfrage verändert, so dass Schmidt nicht noch mehr Öl ins Feuer gießen wollte und deshalb die Frage der Münchener Radiostationen vorerst auf Eis legte. Die Zustimmung zum Weiterbetrieb sollte die Sender überdies auch aus dem parteipolitischen Streit herausnehmen, denn die Opposition beobachtete, etwa im Unterausschuss für Rundfunkfragen, die Haltung der Bundesregierung genau.[345] Mit der von der Sendergruppe abgegebenen Verpflichtungserklärung wiederum glaubte die Bundesregierung eine ausreichende Kontrolle sichergestellt zu haben.

Erledigt war die Angelegenheit zumindest für den Kanzler damit allerdings nicht. Die Sender blieben für ihn ein Ärgernis. Die Auseinandersetzung kochte während der Polen-Krise 1980 erneut hoch. Als die Arbeiter der Danziger Werften im Sommer dieses Jahres mit ihren Protesten begannen, berichtete auch Radio Free Europe ausführlich über die Ereignisse, so dass sich der polnische Botschafter Chyliński mehrfach bei der Bundesregierung über die Berichterstattung von RFE und Voice of America beschwerte.[346] Als nach Geheimdienstmeldungen sogar der Eindruck entstand, dass die Sender „indirekt" in die Steuerung der Streiks eingriffen, bat das Kanzleramt das Bundespresseamt, die RFE-Beiträge auszuwerten. Mehr noch: Ohne Kenntnis des Auswärtigen Amts war auch der Bundesnachrichtendienst mit der gleichen Aufgabe betraut worden. Die Prüfung ergab jedoch, dass sich RFE innerhalb seines Informationsauftrags bewegte und von einer Aufwiegelung gegen die polnische Regierung „keine Rede sein" konnte. Das Auswärtige Amt war verärgert über den Alleingang des Kanzleramts, und am 29. September 1980 beschwerte sich KSZE-Referent Joetze beim BND. Das AA, so ließ er wissen, zweifele zwar die Überprüfung von RFE-Beiträgen durch den BND nicht grundsätzlich an. In Zukunft wolle man aber in die Entscheidung über solche Aktivitäten einbezogen werden.[347]

Die Bundesregierung, so lässt sich feststellen, war in der Frage, wie mit den beiden Radiosendern umzugehen sei, gespalten. Im Bundeskanzleramt drängte Helmut Schmidt auf eine mittelfristige Abwicklung der Sender. Deren ungeschminkter Journalismus konnte seiner Meinung nach dazu beitragen, die Beziehungen Bonns zu den Nachbarn im Osten zu beeinträchtigen. Im Besonderen sah er sein gutes Verhältnis zu Polen und dessen Parteichef Gierek beeinträchtigt, das seit der Begegnung während des Helsinki-Gipfels begann, Früchte zu tragen. Das Auswärtige Amt wiederum war zurückhaltender. Zwar sah auch Genscher, dass viele Beiträge Sand in das Entspannungsgetriebe streuten und die Bundesregierung seitens der kommunistischen Staaten angreifbar machten. Regelmäßig wur-

345 Vgl. dazu etwa PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133349, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 28. 2. 1979.

346 Gespräch des Staatssekretärs Schüler, Bundeskanzleramt, mit dem polnischen Botschafter Chyliński am 22. 8. 1980; Gespräch des Staatssekretärs van Well mit Chyliński am 31. 10. 1981, in: AAPD 1980, II, Dok. 240, S. 1271, bzw. Dok. 310, S. 1602.

347 PA-AA, VS-Bd. 13137 (212); B 150, Aktenkopien 1980, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 2. 10. 1980.

de sie denn auch bei den Senderverantwortlichen vorstellig, wenn der eine oder andere Sender mal wieder über die Strenge geschlagen hatte. Wie das Bundeskanzleramt lehnte das Auswärtige Amt eine Beteiligung an der Finanzierung der Sender ab und hielt politisch Abstand, um nicht den Verdacht einer Mitverantwortung zu wecken. Zugleich aber stellte das Außenministerium die Existenz der Sender nicht in Frage. Diese Haltung war nicht nur aus grundsätzlichen und bündnispolitischen Gründen zwingend. Ein Festhalten an den Sendern war auch mit Blick auf die Folgekonferenzen notwendig, um dort glaubwürdig weiter auf einen freien Informationsfluss drängen und gleichzeitig ein Ende der östlichen Störsender fordern zu können. Im Unterschied zum Bundeskanzleramt beurteilte das Außenministerium die Senderfrage auch unter dem Blickwinkel der KSZE.

6. Zusammenfassung

Die erste Phase nach Abschluss des Helsinki-Gipfels im Sommer 1975 bis zum Beginn der Belgrader Vorbereitungskonferenz im Juni 1977 nimmt innerhalb des KSZE-Prozesses eine Sonderstellung ein. Sie bildete den Auftakt eines, wie Helmut Schmidt früh feststellte, langfristigen „Lernprozesses", in dem beide Seiten zunächst Erfahrungen mit dem ihnen an die Hand gegebenen Instrumentarium sammeln mussten.[348] Sie war von Unsicherheit darüber geprägt, wie die Fülle der Empfehlungen konkret umzusetzen sei. Die Schlussakte stellte zunächst einmal ein großes Versuchslabor bereit, in dem alle Seiten vorsichtig Experimente durchführten und beobachteten, was die Gegenseite machte. „Die Erfahrungen, die bei der Durchführung dieses umfassenden Programms zur Realisierung des Entspannungsprozesses gemacht werden", schrieb die Bundesregierung in ihrem Jahresbericht 1976, „sind naturgemäß neu."[349]

Vor allem bei den Ostblockstaaten drängte sich der Eindruck auf, dass sie im ersten halben Jahr kein schlüssiges Konzept zur Durchführung der Helsinki-Empfehlungen hatten. Von der raschen Ankündigung der NATO-Herbstmanöver überrumpelt, versuchten sie zunächst, ihre Lesart der Schlussakte öffentlich zu verbreiten. Erst nach dem Treffen der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten am 15./16. Dezember 1975 ließ sich in Umrissen eine abgestimmte Implementierungspolitik erkennen. Eine Woche zuvor hatte Breschnew seinen Vorschlag zur Einberufung gesamteuropäischer Kongresse unterbreitet. Anfang 1976 kündigte die Sowjetunion ihr erstes Manöver an. Zugleich wurden vereinzelt Erleichterungen im wirtschaftlichen Bereich und in Korb III – etwa die Zulassung von Handelsniederlassungen und die Erleichterung der Arbeit für Journalisten – eingeleitet. Die Maßnahmen waren jedoch so gestrickt, dass von ihnen keine Sys-

[348] Schmidt, KSZE: Entspannungs- und zugleich Lernprozeß, besonders S. 702. Gromyko bezeichnete die erste Phase der Implementierung gegenüber Kissinger im Mai 1975 in Wien auch als „Probezeit". Vgl. AAPD 1975, I, Dok. 127, S. 569.

[349] Jahresbericht der Bundesregierung 1976, S. 39.

temgefahr ausging. Kurz gesagt versuchte Moskau, die Kontrolle über die Durchführung der Schlussakte zu gewinnen und, wie Botschafter Jörg Kastl, seinerzeit ins NATO-Generalsekretariat nach Brüssel abgeordnet, bemerkte, „das Pferd zu reiten, das wir gesattelt haben".[350]

Auch die Bundesregierung musste sich zunächst darüber klar werden, welchen Stellenwert die Schlussakte im Rahmen ihrer Außen- und Sicherheitspolitik hatte. Hatte der Fokus der Bonner KSZE-Politik in der Phase 1973 bis 1975 noch auf der Sicherung ihrer deutschlandpolitischen Positionen in der Schlussakte gelegen, so richtete sich das Augenmerk der Diplomaten nun zwangsläufig auf Fragen der praktischen Durchführung. Auswärtiges Amt und Verteidigungsministerium waren sich in der Bewertung einig, dass erstens die KSZE ein wichtiges stabilisierendes Element für die Sicherheit in Europa darstellte, deren Einzelmaßnahmen dazu genutzt werden sollten, die sowjetische Machtausübung politisch einzuhegen. Zweitens bildete die KSZE einen Rahmen, innerhalb dessen nicht nur die deutsche Frage offenzuhalten war, sondern nationale Interessen wie die Einbeziehung West-Berlins in die KSZE-Implementierung im Blick zu behalten waren. Drittens stand für die Bundesrepublik die Verwirklichung der Schlussakte durch eigene sowie bilaterale Maßnahmen im Vordergrund. Demgegenüber trat die multilaterale Implementierung durch ECE und UNESCO eindeutig zurück. Das Auswärtige Amt zweifelte den Konsens unter den Ressorts nicht an, dass die bestehenden bilateralen Verträge mit den Ostblockstaaten für den Ausbau der Beziehungen Vorrang hatten.

Zunächst widmete sich die Bundesregierung aber zwei wichtigen Problemen, die sie als Voraussetzung für eine wirkungsvolle Durchführung der Helsinki-Beschlüsse betrachtete. Zum einen wandte sie sich dem Problem zu, dass die unterschiedlichen, ja gegensätzlichen Ziele, die West und Ost mit der KSZE verbanden, in der Schlussakte stehengeblieben waren. Daraus ergab sich ein weiter Auslegungsspielraum, der das Helsinki-Dokument zum Gegenstand eines Deutungsstreits machte. Hier setzte sich Bonn sowohl im Bündnis als auch in der EPZ für eine gemeinsame Interpretation ein, welche die Basis für ein geschlossenes Auftreten des Westens im KSZE-Prozess bilden und die nationalen Anliegen der Bundesrepublik (friedliche Grenzänderung, Einbeziehung von West-Berlin) im westlichen KSZE-Profil verankern sollte. Zum anderen arbeitete sie am Aufbau eines Monitoring-Systems mit, um die östliche Implementierung durch die Brüsseler Gremien zu überwachen. Gleichzeitig begann sie auch intern, durch umfangreiche Befragungen systematisch die eigene KSZE-Bilanz zu erfassen.

Hinsichtlich der Implementierung der drei Körbe verfolgte die Bundesrepublik das Ziel, durch eine maximale Auslegung der Empfehlungen, etwa im Bereich der militärischen Vertrauensbildung, Druck auf die Ostblockstaaten aufzubauen, zum anderen so viele praktische Maßnahmen wie möglich (Korb II und Korb III) durchzusetzen. Im Unterschied zur restriktiven Praxis der Warschauer-Pakt-Staa-

[350] Gespräch des Bundesministers Genscher mit NATO-Generalsekretär Luns am 5. 5. 1975, in: AAPD 1975, I, Dok. 102, S. 464.

ten kündigte Bonn bereits die NATO-Herbstmanöver 1975 an und lud dazu Manöverbeobachter ein. Dabei achtete die Bundesregierung genau auf die Wahrung ihrer deutschlandpolitischen Position und verhinderte – auch gegen die Einwände einzelner Verbündeter – die Anwesenheit von DDR-Offizieren auf dem Boden der Bundesrepublik. In Korb II versuchte Bonn praktische Erleichterungen für Geschäftsleute und eine größere Transparenz der osteuropäischen Märkte zu erreichen. Dabei setzte sich das Auswärtige Amt über die Bedenken der Fachministerien hinweg und bestand unter Hinweis auf die politische Bedeutung des KSZE-Prozesses darauf, zumindest teilweise auf Breschnews Vorschlag zur Einberufung gesamteuropäischer Kongresse einzugehen. Angesichts der Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bonner Ministerien ist die Implementierung von Korb II ein Beispiel dafür, dass es in Einzelfragen keinen durchgehenden KSZE-Konsens innerhalb der Bundesregierung gab, die politischen Argumente der Bonner Diplomaten aber die Oberhand behielten.

Die Durchsetzung humanitärer Maßnahmen war das zentrale Anliegen der Bundesrepublik im KSZE-Prozess. In diesem Kontext nahm wiederum die Frage der Familienzusammenführung den ersten Platz ein. Die der Schlussakte vorausgehenden bilateralen Verträge und „stillen" Abmachungen hatten dabei, darin waren sich alle Ressorts einig, Vorrang. Dessen ungeachtet führte die Bundesregierung die insgesamt steigende Zahl der Ausreisen gegenüber Bundestag und Öffentlichkeit auf einen „Helsinki-Effekt" zurück.[351] „Gierek", so erklärte Genscher mit Blick auf die in Helsinki mit Polen getroffenen Vereinbarungen, „hätte das nicht isoliert machen können, er brauchte den Schirm von Helsinki".[352] Darüber hinaus nutzte sie bei weiteren Absprachen die Schlussakte als Berufungsgrundlage und mahnte in Zeiten rückläufiger Ausreisezahlen mit Verweis auf das Dokument eine zügige Bearbeitung der Anträge an. In den Bereichen „Kultur" und „Information" setzte sie auf die Erleichterung von Direktkontakten nichtstaatlicher Organisationen und Stiftungen. Vor allem beim Kulturaustausch war jedoch bis zum Madrider Folgetreffen 1980 kein nennenswerter Fortschritt zu verzeichnen.

Das Fazit der ersten Nach-Helsinki-Phase fiel ernüchternd aus.[353] Es zeigte sich, dass die konkrete Durchführung der Helsinki-Empfehlungen zwar punktuelle Fortschritte zu erzielen vermochte, die von der Bundesregierung nach außen auch als Beleg für die Wirksamkeit des KSZE-Prozesses genutzt wurden.[354] Die

[351] Vgl. dazu beispielsweise BT Stenographische Berichte, Bd. 101, 20. Sitzung am 23. 3. 1977, S. 1222 (Hoppe, FDP), und S. 1225–1227 (Bundeskanzler Schmidt).

[352] „Die Beteiligten bei Laune Halten", in: Der Spiegel, Nr. 24 vom 6. 6. 1977, S. 110.

[353] Nötzold, Die KSZE-Folgekonferenz in Belgrad, S. 116–121. Für eine erste Bilanz der Bundesregierung vgl. deren Antwort vom 12. 7. 1976 auf eine Kleine Anfrage der SPD/FDP-Fraktionen vom 17. 3. 1976, in: BT Drucksachen, Bd. 224, Drucksache 7/5580. In der Presse wurde die Antwort als Ausweis einer „nüchternen Einschätzung der Möglichkeiten der multilateralen Entspannung" und als Warnung vor „übertriebenem Optimismus" gewertet. Vgl. „Von Helsinki nach Belgrad: Ein Weg mit Hindernissen", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. 7. 1976, S. 4. Vgl. auch Steininger, Entspannung und Abrüstung im Kalten Krieg, S. 119.

[354] Zu den die Bundesrepublik nicht direkt betreffenden Erfolgen in dieser ersten Phase der KSZE-Implementierung zählte sie auch den italienisch-jugoslawischen Vertrag vom 10. 11.

restriktive Haltung der osteuropäischen Staaten hatte aber auch deutlich gemacht, dass sie nicht so schnell bereit sein würden, die Kontrolle über ihr Wirtschafts- und Gesellschaftssystem zu lockern. Rasche Ergebnisse waren deshalb kaum zu erwarten. Hinsichtlich ihres praktischen Nutzens war die Schlussakte im Verhältnis zu den bilateralen Ostverträgen für die Bundesregierung deshalb „subsidiär".[355]

Trotzdem, so zeigten die Erfahrungen, entwickelte die Schlussakte von Beginn an einen stetigen Implementierungsdruck auf die osteuropäischen Teilnehmer. Blieb der konkrete Ertrag zunächst auch gering, so ließen die ersten Durchführungsversuche doch bereits deutlich ihre *politische* Bedeutung erkennen. Der KSZE-Prozess zwischen 1975 und 1977 war eine Lern- und Experimentierphase, in der die Schlussakte nicht mehr war als ein Wechsel auf die Zukunft. Auch für die Bundesrepublik waren sie „Lehrjahre". Kurzfristige Erfolgserwartungen wurden gestutzt, langfristige Perspektiven zeichneten sich erst undeutlich ab. In dieser Zeitspanne war „Helsinki" als Argumentationshilfe im Dialog mit dem Osten sowie als „Schutz für die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten"[356] wichtiger als die bescheidenen materiellen Fortschritte.

1975 über die Regelung des seit dem Zweiten Weltkrieg umstrittenen Grenzverlaufs im Gebiet von Triest (Vertrag von Osimo) und die von Griechenland initiierte Balkan-Konferenz vom 26. 1. bis 5. 2. 1976 in Athen, auf der Vertreter Bulgariens, Griechenlands, Jugoslawiens, Rumäniens und der Türkei über Möglichkeiten der wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit berieten. Vgl. die Aufzeichnung des Referats 214 vom 11. 2. 1976, in: AAPD 1976, I, S. 211, Anm. 26; PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 106594, Runderlass Nr. 102 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 4. 10. 1977.

355 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115109, Entwurf eines Redebeitrags des Auswärtigen Amts vom 22. 3. 1977.

356 PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 120006, Ministerialdirektor van Well gegenüber dem Politischen Direktor des Quai d'Orsay, de Laboulaye, am 25. 6. 1976 in Paris; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Feit vom 28. 6. 1976.

IV. Im Zeichen der Menschenrechte: Das Belgrader KSZE-Folgetreffen (1977/78)

Die Menschenrechte gewannen in den internationalen Beziehungen der 1970er Jahre eine herausragende Bedeutung.[1] Zwar bildeten sie schon seit Gründung der Vereinten Nationen 1946 und insbesondere seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung für die Menschenrechte 1948 als Selbstverpflichtung ein zentrales Element der Staatenwelt der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Doch es sollte noch fast drei Jahrzehnte dauern, bis sie auch eine operative Bedeutung für die zwischenstaatlichen Beziehungen gewannen. Dies war keineswegs Zufall. Einen entscheidenden Impuls erhielt das Ringen um ein Menschenrechtsregime durch die beiden VN-Menschenrechtspakte über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie über bürgerliche und politische Rechte. Sie wurden im Dezember 1966 verabschiedet, traten jedoch erst im Januar bzw. März 1976 in Kraft, nachdem sie von 35 VN-Mitgliedstaaten, darunter allen WVO-Staaten, ratifiziert worden waren.[2] Damit wurden die Pakte zwar „in ganz Europa […] als Bestandteile der innerstaatlichen Rechtsordnung" etabliert.[3] Das wichtige Fakultativprotokoll zum Bürgerrechtspakt, das ein Individualbeschwerdeverfahren beinhaltete, fand jedoch nicht genügend Unterzeichner, so dass Verstöße nicht vor den VN einklagbar waren.[4] Von entscheidender Bedeutung für den Durchbruch der Menschenrechte waren schließlich die seit Anfang der siebziger Jahre einsetzenden Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechtsgruppen.[5] Ungeklärt blieb jedoch weiterhin die zwischenstaatliche Dimension der Menschenrechte.

[1] Morgan, The Seventies and the Rebirth of Human Rights; Moyn, The Last Utopia; Moyn, Die Rückkehr des verlorenen Sohnes; Eckel, Utopie der Moral; Suri, Détente and human rights, S. 535–540; Cmiel, The Emergence of Human Rights Politics in the United States, S. 1233 f.; Hoffmann, Einführung, S. 8, 23–36.

[2] Die Bundesrepublik unterzeichnete beide Pakte am 9. 10. 1968 und hinterlegte die Ratifikationsurkunden am 17. 12. 1973. Vgl. Bundesgesetzblatt 1973, Teil II, S. 1534–1555 bzw. S. 1570–1582. Von den WVO-Mitgliedern hatten die UdSSR und die DDR die Ratifikationsurkunden im Oktober bzw. November 1973 in New York hinterlegt, zuletzt die ČSSR am 23. 12. 1975. Zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens hatten die USA und Frankreich die Pakte noch nicht unterzeichnet. Vgl. dazu Hacker, Die Allgemeinen Menschenrechte in den UN und in der KSZE, S. 74–91, besonders S. 75 f.

[3] So die etwas optimistische Einschätzung von Ministerialdirektor van Well im Auswärtigen Ausschuss am 9. 2. 1977, in: Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 3. Sitzung, S. 39. Nach Ansicht Bonns begründeten die beiden Menschenrechtspakte keine Rechtsansprüche des Einzelnen gegenüber dem Staat, etwa das Recht auf Arbeit (Artikel 6 des Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), sondern stellten „lediglich Rechtspflichten der Vertragsstaaten untereinander" dar. Gleichwohl bedeutete die Anerkennung der Pakte durch die Bundesrepublik als Rechtsstaat, dass den darin formulierten Normen durch innerstaatliche Maßnahmen auch Geltung zu verschaffen war. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11027 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Duisberg vom 1. 6. 1977. Zur Rechtsverbindlichkeit der beiden Pakte vgl. auch Hacker, Die Allgemeinen Menschenrechte in den UN und in der KSZE, S. 77 f.

[4] Zum Fakultativprotokoll vgl. ebd., S. 81–87.

[5] Vgl. Hoffmann, Einführung, S. 29 f.

Hier sollte erst die sich seit der zweiten Hälfte der sechziger Jahre entfaltende Entspannungspolitik mit ihrem zivilisatorischen Anspruch, den sie an die Staatenwelt des Kalten Krieges richtete, ein deutliches Signal setzen, ohne indes den Grundwiderspruch zwischen östlichem und westlichem Menschenrechtsverständnis aufzulösen.[6]

Die prominenteste Rolle in diesem Prozess fiel dabei der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu. Die KSZE verankerte in Korb I der Schlussakte wesentliche Grundrechte wie die Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit, die ausdrücklich auch die zwischenstaatlichen Beziehungen leiten sollten. Korb III schließlich enthielt eine Reihe von humanitären Maßnahmen zur Erleichterung der grenzüberschreitenden menschlichen Kontakte sowie zur kulturellen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit. Obwohl die Schlussakte kein neues Völkerrecht begründete, sondern nur freiwillige Verpflichtungen enthielt, besaßen die entsprechenden Kapitel einen hohen Grad der Verbindlichkeit. Sie formulierten – zumindest regional – einen Normenkatalog für die Ost-West-Beziehungen, der mit der Ausdifferenzierung des Konferenzsystems in der Folgezeit immer weniger zu hintergehen war. Damit wurden erstmals in einem Dokument zur Regulierung der Staatenwelt auf die innere Verfasstheit eines Landes zielende Elemente inkorporiert und der zwischenstaatlichen Kontrolle unterworfen. Zumindest nach westlicher Lesart machte die KSZE die Menschenrechte zu einem wichtigen Thema der Kommunikation zwischen Staaten und damit zu einem legitimen operativen Element der Diplomatie.

Das Inkrafttreten der VN-Menschenrechtspakte und die KSZE-Schlussakte stießen in den Wissenschaften und in der Öffentlichkeit, aber auch auf der zwischenstaatlichen Ebene, einen leidenschaftlichen Diskurs über Inhalte, Durchsetzung und Überwachung der Menschenrechte an. Sie sorgten für eine Reideologisierung des Ost-West-Konflikts, welche die bisher dominierenden, auf Realpolitik und Gleichgewichtsdenken beruhenden Regeln der Staatenwelt in Frage stellte.[7] Schuf dies für die Regierungen – zumindest nach westlichem Verständnis – auch neue Einwirkungsmöglichkeiten, so boten sie umgekehrt der Zivilgesellschaft im Westen wie den Bürgerrechtlern im Osten eine Legitimation für Aktionen des zivilen Ungehorsams, die auf die Regierungen zurückwirkten und die Glaubwürdigkeit des KSZE-Prozesses in Frage stellen konnten.[8] Die Etablierung dieses Menschenrechtsregimes 1975/76 stellt deshalb geradezu ein Alleinstellungsmerkmal der 1970er Jahre dar.

Wie gezeigt wurde, drehte sich die Diskussion um eine europäische Sicherheitskonferenz bis Ende der sechziger Jahre vorwiegend darum, den Nachkriegs-Status quo zu bestätigen und die deutsche Frage im östlichen Sinne zu lösen. „Weiche" Themen, gar Menschenrechtsfragen, spielten dagegen keine Rolle. Erst im Laufe

[6] Vgl. Dyson, European détente in historical perspective, S. 23f., 36f.
[7] Vgl. Schwarz, Zwischenbilanz der KSZE, S. 96, 99f.
[8] Jeremi Suri analysiert diese „Entspannungspolitik von unten" am Beispiel der Brandtschen Ostpolitik. Vgl. Suri, Power and Protest, S. 221–226.

der Konferenzvorbereitungen, die zu einer substantiellen Erweiterung der Tagesordnung führten, kamen auf westlichen Druck humanitäre Fragen als Elemente der Kooperation in Europa hinzu und füllten schließlich den dritten Korb. Die zentrale Stellung der Menschenrechtsnorm in der KSZE-Schlussakte war dabei vor allem auf das Engagement der EPZ-Mächte zurückzuführen, die zunächst in der Kopenhagener Erklärung vom 14. Dezember 1973 die Achtung der Menschenrechte als einen Grundpfeiler ihrer „europäischen Identität" auswiesen[9] und diese schließlich während der Konferenz selbst, unterstützt von einigen neutralen Staaten, als ein Prinzip zwischenstaatlicher Beziehungen verankerten.[10] Auch nach Unterzeichnung der Schlussakte stärkten die EG-Staaten ihre Selbstverpflichtung in Sachen Menschenrechte weiter. Nach längerer Vorarbeit unterzeichneten die Vertreter des Europäischen Parlaments, der EG-Kommission und des EG-Ministerrats am 5. April 1977 in Luxemburg eine Erklärung, mit der sie ihre Tätigkeit an die Grundrechte in den Verfassungen ihrer Mitgliedsländer banden.[11] So war es einerseits konsequent, dass die Neun möglichst viele Elemente der Freizügigkeit in die Schlussakte hineinschreiben wollten. Über die operativen Folgen der entsprechenden Abschnitte waren sich die westeuropäischen Regierungen aber keineswegs klar. „Auch bei uns", gab ein Vertreter des Auswärtigen Amts offen zu, „hat keiner geglaubt, daß die Schlußakte in diesem Bereich eine solche Schubkraft entwickeln würde."[12]

Zahlreiche gesellschaftliche Gruppen und Organisationen in West und Ost griffen nach dem Helsinki-Gipfel das Thema auf und begannen, immer lauter eine Menschenrechtsdividende zu fordern. Dieser „Boomerang-Effekt"[13] warf zugleich die Frage nach dem Verhältnis von Politik und Zivilgesellschaft auf. In der Bundesrepublik machten die Oppositionsparteien die Einhaltung der Menschenrechte in der DDR und in der Sowjetunion zum Schwerpunkt ihrer KSZE-Politik. Im Unterschied zur Bundesregierung betrachteten sie die Einhaltung der Menschenrechte aber nicht als Folge, sondern als Vorbedingung für eine erfolgreiche Entspannungspolitik gegenüber dem Osten.[14] Insbesondere in den Vereinigten Staaten, die dem gesamten KSZE-Prozess bislang eher distanziert gegenübergestanden hatten, erwachte das Interesse an der Konferenz. Die Amerikaner erkann-

[9] Vgl. Ziffer 1 des Dokuments „Die europäische Identität" vom 14. 12. 1973, in: Europa-Archiv 1974, D 51. Vgl. ferner den Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms vom 18. 12. 1973, in: AAPD 1973, III, Dok. 422; Thomas, The Helsinki Effect, S. 80; Möckli, European Foreign Policy during the Cold War, S. 219–224.

[10] Thomas, The Helsinki Effect, S. 39–43, 49–54; Möckli, European Foreign Policy during the Cold War, S. 67, 115f. Vgl. dazu auch Punkt 11 der Leitlinien der Bundesregierung vom 18. Mai 1972, in: AAPD 1972, I, Dok. 138, S. 581. Der amerikanische Diplomat James E. Goodby vertritt dagegen die Ansicht, dass die Aufnahme humanitärer Themen in die KSZE-Agenda auf amerikanisches Drängen zurückging. Vgl. Goodby, Europe Undivided, S. 37–64.

[11] Die Erklärung ging auf eine Initiative des Europäischen Parlaments vom 4. 4. 1973 zurück. Für den Wortlaut vgl. Europa-Archiv 1977, D 234.

[12] „Es gibt weder Sieger noch Besiegte", in: Der Spiegel, Nr. 24 vom 6. 6. 1977, S. 109.

[13] Thomas, Boomerangs and Superpowers, S. 1.

[14] Kleinmann, Geschichte der CDU, S. 417f.

ten, dass ihnen mit der Schlussakte ein Instrument in die Hand gegeben wurde, das sich als Druckmittel gegenüber der UdSSR nutzen ließ.

Vor diesem Hintergrund begann sich in der Phase zwischen Helsinki und Belgrad der thematische Schwerpunkt des KSZE-Prozesses allmählich zu verschieben. Während die Signatarstaaten der Schlussakte erwarteten, dass nun der Rüstungskontrolldialog zwischen den Supermächten und die MBFR-Verhandlungen in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses rücken würden, lenkten die Helsinki-Gruppen in Osteuropa die Aufmerksamkeit auf die humanitäre Lage in den kommunistischen Ländern. Die anschließenden Dissidentenverfolgungen in der UdSSR, spektakuläre Ereignisse wie die Selbstverbrennung des Pfarrers Oskar Brüsewitz im August 1976 in der DDR und brutale Zwischenfälle an der innerdeutschen Grenze warfen ihre Schatten auch auf die KSZE. Im folgenden Kapitel soll diese Entwicklung nachgezeichnet und vor diesem Hintergrund die erste Folgekonferenz 1977/78 genauer untersucht werden.

1. Bonn und die Menschenrechtsfrage

1.1. Die Menschrechtspolitik der Bundesrepublik in der KSZE

1.1.1. Die Bundesrepublik und die Menschenrechte

Die Bundesrepublik als Teil der westlichen Staaten- und Wertegemeinschaft begreift die Menschenrechte als Teil eines „gemeinsamen westlichen politischen Erbes", dem sie sich seit ihrer Gründung fest zugehörig empfindet und dem sie sich – nicht zuletzt vor dem Hintergrund ihrer eigenen Geschichte – in besonderem Maße verpflichtet sieht. Sie sind in Artikel 1 des Grundgesetzes verankert. Mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen am 18. September 1973 übernahm die Bundesrepublik auch die in deren Charta sowie der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 formulierten Pflichten, zu denen später die VN-Menschenrechtspakte traten.[15] Diese Erklärungen bildeten nach dem Verständnis Bonns das „Kernstück der internationalen Zusammenarbeit" zwischen den Staaten. Die Bundesrepublik hatte den erklärten Anspruch, eine „weltweite Politik" der Menschenrechte zu verfolgen, der ausdrücklich auch für die Länder der Dritten Welt galt. Vor diesem Hintergrund und angesichts der starken Präsenz des Themas im Bewusstsein der Öffentlichkeit, dessen war man sich in Bonn klar, war es weder möglich noch wünschenswert, das Menschenrechtsthema aus der Diskussion zwischen West und Ost oder dem Nord-Süd-Dialog herauszuhalten.[16]

[15] Vgl. dazu die Aufzeichnung des Botschafters Gehlhoff, New York (UNO), vom 5. 10. 1973, in: AAPD 1973, III, Dok. 310.

[16] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115110, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 28. 4. 1977 für das Bundeskanzleramt.

Hinsichtlich der Behandlung der Menschenrechte im Ost-West-Konflikt und ihrer Durchsetzung im KSZE-Rahmen sah sich die Bundesrepublik freilich in einer Sonderrolle, die sich aus der Teilung Deutschlands und der besonderen Verantwortung für die Deutschen jenseits der Mauer ergab. Wie kein anderes Land sah sie sich vor die Aufgabe gestellt, ihre humanitäre Grundorientierung mit der Notwendigkeit in Einklang zu bringen, gegenüber der östlichen Führungsmacht ihre nationalen Interessen zur Geltung zu bringen und die teilungsbedingten Härten auf dem Verhandlungsweg verringern zu müssen. Dieser Grundkonflikt kann geradezu als Strukturmerkmal der Bonner Ost- und Entspannungspolitik gelten.[17] Die Durchsetzung grundlegender Menschen- und Bürgerrechte im Osten, so die Konsequenz, war deshalb paradoxerweise nur als Teil einer Politik des „Modus vivendi" zu haben. Bonn ging davon aus, dass eine vollständige Verwirklichung individueller Grundrechte in kommunistischen Staaten, in denen sie per se als „systemwidrig" galten, jedenfalls nicht zu Lasten des übergeordneten Ziels der Konfliktvermeidung durchgesetzt werden sollte, sondern sich auf das Machbare konzentrieren musste.[18]

Helmut Schmidt etwa vermochte keinen praktischen Wert darin zu erkennen, durch öffentlichkeitswirksame Äußerungen und symbolische Akte zu versuchen, das fest zementierte kommunistische Verständnis von „Menschenrechten" aufzubrechen. Gleich seinem Freund Henry Kissinger einem Politikverständnis verpflichtet, das Realpolitik mit einem ausgeprägten Gleichgewichtsdenken verband, kam es dem Bundeskanzler nicht in den Sinn, die Bonner Ostpolitik – wie noch unter Brandt – mit idealistischen Zielen zu belasten.[19] Zwar mochte das ostpolitische Aussöhnungswerk seine moralischen Wurzeln in der deutschen Vergangenheit haben. Aus Schmidts sicherheitspolitischer Perspektive war die Détente aber das „Produkt stabilitätsorientierten Kalküls der Arms Control-Schule"[20]. Dies bedeutete ostpolitisch die Notwendigkeit, sich von Visionen einer europäischen Friedensordnung zu verabschieden. Stattdessen galt es, die Ost-West-Beziehungen auf der Basis eines (militärischen) Machtgleichgewichts zu verbessern und alles, was dieses Gleichgewicht stören konnte, zu vermeiden, einschließlich der offenen Unterstützung der Oppositionsbewegungen in den kommunistischen Staaten.[21] Der Bundeskanzler sah deshalb einen fundamentalen Gegensatz zwischen dem Politikverständnis der sich seines militärischen und wirtschaftlichen Potentials bewussten USA und einer europäischen Sichtweise, die, geprägt von den Erfahrungen mit Krieg und Diktatur, im Umgang mit dem russischen Bären eine Politik der kleinen Schritte nahelegte.[22] Dass sich einige prominente Exilan-

[17] Zur schwierigen Vereinbarkeit von Entspannungs- und Menschenrechtspolitik vgl. die kritische Analyse bei Garton Ash, Im Namen Europas, S. 410–438.
[18] Interview mit Klaus Blech am 9. 12. 2009.
[19] Vgl. Wiegrefe, Das Zerwürfnis, S. 137 f.; Pittman, From Ostpolitik to reunification, S. 135.
[20] Wiegrefe, Wider die Politik der Supermächte, S. 105. Vgl. Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 240 f.
[21] Wiegrefe, Wider die Politik der Supermächte, S. 106.
[22] Vgl. Schmidt, Menschen und Mächte, S. 223.

ten wie Alexander Solschenizyn und Wladimir Bukowskij kritisch zur Entspannungs- und KSZE-Politik des Westens äußerten, verunsicherte zudem manches SPD-Mitglied hinsichtlich der Ziele der Dissidenten.[23] Wie auch immer die Beweggründe in seiner Partei gewesen sein mögen, für Schmidt selbst hatten die pragmatische Fortsetzung der Ostvertragspolitik und die europäische Sicherheitspolitik eindeutig Vorrang vor einer idealistischen Menschenrechtspolitik, auch auf die Gefahr hin, „moralisch völlig mißverstanden zu werden".[24] Auch nach dem Helsinki-Gipfel hielt Schmidt es für politisch unvernünftig, übergroßen Druck auf die Parteiregime auszuüben und das Risiko eines Vertrauensverlusts des Ostens mit unkalkulierbaren Folgen für den Ausbau der bilateralen Vertragspolitik wie für die Rüstungskontrolle einzugehen. Dies schloss eine Fürsprache auf leisem Wege zugunsten Oppositioneller keinesfalls aus; so setzte er sich 1974 gegenüber Breschnew für die Freilassung von Bukowskij ein.[25]

Im Vergleich zum Weltkriegsteilnehmer Schmidt brachte Hans-Dietrich Genscher schon biographisch einen anderen Blickwinkel mit. Als gebürtiger Hallenser beurteilte er die Lage der Deutschen jenseits des Eisernen Vorhangs nicht allein aus einem realpolitischen Blickwinkel, sondern immer auch mit der Empathie desjenigen, der in seiner Heimatstadt selbst politische Willkürakte erlebt und die DDR Anfang der 1950er Jahre verlassen hatte.[26] Aus diesem Grund entwickelte er seit seinem Amtsantritt als Außenminister 1974 ein besonderes Interesse für die deutschlandpolitischen Angelegenheiten im Auswärtigen Amt, die er oft zur Chefsache erklärte. Nicht zuletzt seine kritische Distanz im Umgang mit der DDR machte ihn rasch zum ostpolitischen Buhmann für Moskau und Ost-Berlin. Allerdings war auch ihm klar, dass sich der Spielraum für die Menschenrechte im Osten entsprechend dem Prozesscharakter der KSZE nur kleinschrittig und langfristig entwickeln konnte. Zwar sah er im Aufschwung der Bürgerrechtsbewegungen eine Bestätigung der westlichen KSZE-Politik. Die in Gang gesetzte Dynamik warf jedoch auch für ihn immer wieder die Frage auf, „ob eine solche Entwicklung außer Kontrolle geraten kann".[27] Wie er im Kreis der NATO-Außenminister programmatisch feststellte, gründete im Unterschied zum östlichen Bündnis das westliche „auf gemeinsamen Wertvorstellungen". Daraus ergebe sich die Verpflichtung, „möglichst viele menschenrechtliche Wertvorstellungen durchzusetzen". Dies dürfe jedoch nicht „den Entspannungsprozeß in Frage […] stellen, weil nur in einem Klima der Entspannung weitere Fortschritte in der Menschenrechtspolitik möglich" seien.[28] Trotz unterschiedlicher Akzentsetzung stimmte der Au-

[23] Vgl. Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 3. Sitzung am 9. 2. 1977, S. 31 (Friedrich, SPD).
[24] Schmidt, Menschen und Mächte, S. 85. Aus der Rückschau gestand Schmidt denn auch ein, dass die Menschenrechte „für uns außenpolitisch immer nur ein Nebenthema waren". Zitiert nach: Wiegrefe, Das Zerwürfnis, S. 138.
[25] Ebd., S. 138 f. Vgl. ferner Schmidt, Menschen und Mächte, S. 85 f.
[26] Genscher, Erinnerungen, S. 64–69.
[27] Interview mit Hans-Dietrich Genscher am 2. 9. 2009.
[28] Runderlass Nr. 135 des Vortragenden Legationsrats Evertz vom 12. 12. 1978, in: AAPD 1978, II, Dok. 382, S. 1843.

ßenminister deshalb mit Schmidt darin überein, dass im Umgang mit den östlichen Diktaturen eine „stille Diplomatie" der angemessene Weg war, um konkrete Ergebnisse zu erzielen. Stärker als der Bundeskanzler nutzte er aber den Spielraum für entsprechende Interventionen sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Vier-Augen-Gespräch.

Die Diplomaten des Auswärtigen Amts sahen sich vor der Aufgabe, die Menschenrechte als ein operatives Element der Ostpolitik zu gestalten. Versuche, sie übermäßig zu betonen und die Konferenz zum Forum gegenseitiger Anklagen zu machen, mussten das Bonner Kalkül unterlaufen. Die Bundesregierung ging von einem nicht aufhebbaren Spannungsverhältnis zwischen dem allgemeinen Menschenrechtsprinzip aus Korb I und den humanitären Kapiteln des dritten Korbs aus – ein Unterschied, der ihrer Auffassung nach weder von der Öffentlichkeit noch von den westlichen Partnern ausreichend verstanden wurde.[29] Da das unterschiedliche Verständnis der Menschenrechte zwischen West und Ost grundsätzlicher Natur und „nicht zu überwinden" war, hatte das Menschenrechtsprinzip der Schlussakte aus der Sicht Bonns nur eine begrenzte operative Bedeutung. Demgegenüber war die Materie von Korb III in die Schlussakte gekommen, „um zu konkret anwendbaren Regeln für die Lösung bestimmter wichtiger grenzüberschreitender Probleme im humanitären Bereich zu kommen".[30] Es war zwar selbstverständlich, die Individualrechte der freien Meinungsäußerung und der Glaubensfreiheit in der Schlussakte zu verankern, doch im Auswärtigen Amt war man sich kaum bewusst, welche praktischen Auswirkungen dies in der Folgezeit haben würde – ein Versäumnis, das sich für die Bonner Konferenzdiplomatie in Belgrad als schwere Hypothek erweisen sollte.[31]

Das Menschenrechtskonzept erläuterte Andreas Meyer-Landrut im Juni 1977 ausführlich in einem für den Ständigen NATO-Rat bestimmten Grundsatzbeitrag, dessen Mitglieder gerade ihre Linie für Belgrad abstimmten. Die Bestimmungen von Korb III, so legte er dar, waren „konkrete Ausformulierungen" des allgemeinen Menschenrechtsprinzips. Sie bildeten einen Konsens der Fünfunddreißig darüber, dass die entsprechenden Regelungen „mit ihren jeweiligen ideologischen Grundsatzpositionen" vereinbar und deshalb auch „durchführbar" waren. Im Gegensatz dazu barg der Prinzipienkatalog die Gefahr, dass jede Diskussion darüber „notwendigerweise zur wechselseitigen Identifizierung von ideologischen Grundsatzpositionen" führte, darüber hinaus aber keine konkreten Resultate erbringen konnte. Da für die Bundesregierung die operative Umsetzung von Korb III unbedingten Vorrang hatte, erschien ihr eine offene Kontroverse mit den östlichen Regimen über das Menschenrechtsprinzip nicht zweckmäßig. Hielt sie ihre Handlungsmöglichkeiten auch für begrenzt, so vertraute sie zugleich auf Öffent-

[29] Vgl. etwa die Äußerungen Genschers zu Carter am 14. 7. 1978, in: AAPD 1978, II, Dok. 219, S. 1105.

[30] So Ministerialdirektor Klaus Blech am 26./27. 7. 1978 im Politischen Komitee der EPZ. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11077 (200); B 150, Aktenkopien 1978, Runderlass Nr. 3877 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 7. 8. 1978.

[31] Interview mit Günter Joetze am 9. 12. 2009.

lichkeit und Medien, um auszugleichen, was sie selbst nicht glaubte leisten zu können. „Unsere öffentliche Meinung, unsere Medien und unsere Parlamentarier", so meinte Meyer-Landrut, „werden unabhängig vom Willen der Regierungen das Thema weiterverfolgen. Damit ist dafür gesorgt, dass der auch von uns gewünschte öffentliche Druck in dieser Frage erhalten bleibt. Für die Regierungen genügt es, einen ruhigen und stetigen Kurs zu steuern." Bonn war der festen Überzeugung, dass das Schicksal prominenter osteuropäischer Bürgerrechtler das der „vielen Namenlosen", deren Los durch die Verwirklichung von Korb III erträglicher werden sollte, nicht verdecken durfte. „Glück und Leiden von Individuen", erklärte er in aller Deutlichkeit, „sind grundsätzlich nicht aufrechenbar. Für die Festlegung eines politischen Kurses ist es aber zulässig, sich am ‚größten Glück der größten Zahl' auszurichten. Dies gilt insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland, die bei der Gestaltung ihrer Außenpolitik das Schicksal aller Deutschen zu berücksichtigen hat, auch derjenigen, die in der DDR leben, und auch derjenigen, die in osteuropäischen Staaten leben. Diese Interessenlage ist notwendig anders als die unserer Partner, die in Korb III in der Regel lediglich einige Familienzusammenführungen und Heiratswillige zu berücksichtigen haben. Ein sachliches Gesprächsklima zwischen uns und den osteuropäischen Ländern sowie der DDR ist Voraussetzung weiterer Erleichterungen für diese Deutschen." Darüber hinaus sah die Bundesregierung ihre Handlungsoptionen in Sachen Menschenrechten durch die Verletzbarkeit von West-Berlin eingeschränkt. So befürchtete sie eine Zunahme der Schikanen auf den Transitwegen durch DDR-Stellen, sollte der Druck auf Ost-Berlin eine bestimmte Reizschwelle übersteigen, und auch Moskau besaß mit Berlin ein politisches Faustpfand.[32]

Wie diese hier ausführlicher vorgestellten Überlegungen des Bonner Außenministeriums deutlich machen, sah sich die Bundesregierung selbst nicht als Sprachrohr des Menschenrechtsprinzips. Sie bemühte sich, das Thema in den kommunistischen Ländern in gedämpfter Tonlage anzustimmen in der Absicht, dadurch die Durchführung von Korb III zu begünstigen. In der Folge geriet sie von Beginn an in ein Spannungsverhältnis zu Regimekritikern in Osteuropa, die in der Détente nicht wie Bonn eine notwendige Bedingung zur Verbesserung ihrer Lage sahen, sondern umgekehrt davon ausgingen, dass ohne die Liberalisierung der kommunistischen Länder keine Entspannung zwischen den Blöcken möglich sei. Schließlich sah sich die sozialliberale Koalition auch der Kritik der Oppositionsparteien ausgesetzt. Als zentrales Thema ihrer Arbeit hatte sich die Union die Menschenrechte ausgesucht, mit denen sie in der Öffentlichkeit punkten und die sozialliberale Koalition unter Druck setzen wollte. Auf diese Weise geriet Bonn mit seinen „besonderen Interessen" in eine doppelte innen- und außenpolitische Frontstellung, die es zu einer heiklen diplomatischen Gratwanderung zwang. Die Konzentration auf die praktischen Erleichterungen des Korbs III führte überdies dazu, dass die Bundesrepublik die Bedeutung des Menschenrechtsprinzips für an-

[32] PA-AA, VS-Bd. 11129 (231); B 150, Aktenkopien 1977, Drahterlass Nr. 2932 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 29. 6. 1977 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel.

dere westliche Länder, namentlich die USA und die Niederlande, unterschätzte und deshalb von der Wucht, die das Thema auf der Belgrader Folgekonferenz entfalten sollte, überrascht wurde. Dass die Bonner Diplomaten Außenminister Genscher und die Leitung des Auswärtigen Amts vor dieser Entwicklung nicht rechtzeitig warnten, hält der damals zuständige Referatsleiter Günter Joetze noch heute für einen der „großen professionellen Fehler" der bundesdeutschen Diplomatie.[33]

1.1.2. Die Menschenrechtsdokumentation der CDU/CSU

Nach Unterzeichnung der Schlussakte geriet die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung unter den wachsenden Druck der Opposition. Trotz ihrer kritischen Sicht auf die Helsinki-Bestimmungen sahen die Christdemokraten sehr wohl, dass die im Prinzipienkatalog und in Korb III dargelegten humanitären Verpflichtungen nicht nur ihrem Selbstverständnis als christliche Parteien entsprachen, sondern, wie sich bei Alois Mertes zeigen lässt, die Verwirklichung der Menschenrechte Teil der Lösung der deutschen Frage war. CDU und CSU akzeptierten daher die Schlussakte als wichtige Grundlage, um sowohl gegenüber der sozialliberalen Koalition als auch eigenständig Menschenrechtsinitiativen zu starten.[34]

Ein halbes Jahr nach Unterzeichnung der Schlussakte brachte die CDU/CSU-Fraktion die Bundesregierung mit ihrer Forderung in Bedrängnis, dem jährlichen Bericht zur Lage der Nation einen Bericht über die „Verwirklichung und Verletzung der Menschenrechte im geteilten Deutschland" beizufügen.[35] Dieser Vorstoß der Opposition machte den Beamten im Auswärtigen Amt wenig Freude. Sie sahen keinen Vorteil darin, die DDR öffentlich „zu einem menschenrechtskonformeren Verhalten" bewegen zu wollen. „Die meisten Verbesserungen im innerdeutschen Bereich", so hieß es, „wurden bisher in vertraulichen Verhandlungen erzielt; das gilt vor allem für die Lösung von Einzelfällen. Diese Verhandlungen würden durch einen Bericht über Menschenrechtsverletzungen beeinträchtigt werden."[36] Diese Grundhaltung spiegelte sich auch in den Ausführungen des Berichterstatters des Auswärtigen Ausschusses, wo der Antrag am 31. März 1976 behandelt wurde. Der SPD-Abgeordnete Schweitzer betonte ausdrücklich, dass es aus einer „moralisch-nationalpolitischen Perspektive" keinen Dissens über die Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen in der DDR gebe, wohl aber hinsichtlich der Vorgehensweise. Am Ende plädierte er für eine auf die außen- und deutschlandpolitischen Interessen der Bundesrepublik ausgerichtete Politik, die durch eine öffentliche Verurteilung von Menschenrechtsverstößen nicht gefährdet werden dürfe.[37]

[33] Interview mit Günter Joetze am 9. 12. 2009.
[34] Vgl. Schneider, Alois Mertes, S. 383–388, 393.
[35] BT Drucksachen, Bd. 215, Drucksache 7/4616 vom 22. 1. 1976.
[36] PA-AA, B 4 (Referat 011), Bd. 105927, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Henze vom 30. 3. 1976. Die Aufzeichnung wurde von Ministerialdirigent Meyer-Landrut abgezeichnet.
[37] Der Auswärtige Ausschuß 1972–1976, 74. Sitzung am 31. 3. 1976, S. 1789–1796.

Dem schloss sich einen Tag später Bundesminister Franke im innerdeutschen Ausschuss an. Auch er hob den „Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit" hervor, der die Bonner Menschenrechtspolitik leiten müsse. Ziel sei es, „mit der größtmöglichen Erfolgschance in der größtmöglichen Zahl von Fällen der Menschlichkeit einen Dienst [zu] erweisen". Gerade um den Vielen zu helfen, müsse ein gewisser „Regelmechanismus für unsere humanitären Bemühungen" aufrechterhalten werden. Eine Politik des öffentlichen Anprangerns hingegen bediene sich einer Methode, die es „auf Biegen oder Brechen" anlege. Das Biegen, so Franke, sei „bekanntlich letzten Endes eine Machtfrage". Was aber brechen könne, das seien „die vielfältigen politischen und humanitären Einwirkungsmöglichkeiten, die uns eine behutsame Politik des Interessenausgleichs in den letzten Jahren verschafft hat". Dementsprechend sehe die Bundesregierung im internationalen Menschenrechtsregime auch „keinen Knüppel, der sich unbekümmert schwingen läßt, um die generelle Lösung einzufordern". Ihr Wert liege „vielmehr darin, daß sie ein Instrument, eine Berufungsgrundlage für Verhandlungen an die Hand geben – mit Betonung auf dem Wort ‚Verhandlungen'".[38]

Im März 1977 unternahmen die Unionsparteien einen neuerlichen Vorstoß und forderten die Bundesregierung auf, die Lage der Menschenrechte in der DDR und der Deutschstämmigen in Osteuropa zu erfassen, Verletzungen zu dokumentieren und das Ergebnis auf dem Belgrader Folgetreffen zu präsentieren.[39] Mit ihrem Entschließungsantrag schaltete sich die Opposition auch in die Vorbereitungen für die Konferenz ein, die im Herbst beginnen sollte. Die Initiative hatte dieses Mal ein viel größeres Gewicht, da die kommunistische Staatsmacht seit Monaten verschärft gegen die erstarkenden Bürgerrechtsbewegungen vorging und die Bundesregierung zur Klärung ihrer Haltung in der Dissidentenfrage zwang. Auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats hatte sich mittlerweile auf ihrer Sitzung vom 24. bis 28. Januar 1977 in Straßburg ausführlich mit den Menschenrechten beschäftigt und die Notwendigkeit betont, der Schlussakte in Osteuropa größere Geltung zu verschaffen.[40] Vor allem aber hatte US-Präsident Carter seit seinem Amtsantritt Menschenrechtsfragen ins Zentrum seiner Außenpolitik gerückt.[41] Folgerichtig war die Initiative der Opposition Anlass für eine eingehende Grundsatzdebatte des Bundestags am 23. März.

[38] Für das Manuskript der Ausführungen Frankes vgl. PA-AA, B 4 (Referat 011), Bd. 105927. Auch drei Tage später ließ Franke die Opposition mit ähnlichen Argumenten wissen, dass die Bundesregierung sich bei der Nutzung der Schlussakte von Helsinki „in erster Linie von der Wirksamkeit des Handelns" leiten lasse. Vgl. die Antwort der Bundesregierung vom 4. 4. 1977 auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Deutschlandpolitik, in: BT Drucksachen, Bd. 230, Drucksache 8/255, S. 4.

[39] Vgl. BT Drucksachen, Bd. 229, Drucksache 8/152 vom 3. 3. 1977. Zu dem Antrag vgl. auch Schneider, Alois Mertes, S. 389.

[40] Wortlaut des Kommuniqués in: Europa-Archiv 1977, D 213 f. Vgl. ferner Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 9. Sitzung am 25. 5. 1977, CD-ROM-Supplement, S. 174–176.

[41] Zur Menschenrechtspolitik der neuen US-Administration und der Reaktion der Bundesregierung vgl. Kapitel IV.1.3.

Der Kreml indes fühlte sich von der geplanten Debatte zum Einschreiten veranlasst. Der für die Bundesrepublik zuständige Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Bondarenko, bestellte den Bonner Botschafter ein und verlas eine Erklärung, in der sich Moskau über den „kraß provokatorischen Charakter" der Sitzung beschwerte, die eine Einmischung in innere Angelegenheiten darstelle. „Die Kompetenz des Bundestages", so belehrte Bondarenko Ulrich Sahm, „ende an den Grenzen der Bundesrepublik Deutschland". Die Veranstaltung widerspreche zudem „Geist und Buchstaben von Helsinki", und die westdeutsche Seite müsse daraus „gebührende Schlußfolgerungen" ziehen. Doch Sahm blieb unbeeindruckt und erwiderte, er wisse nicht, „was die sowj[etische] Regierung mit der Sitzung des Deutschen Bundestages zu tun habe". Er lehnte die Entgegennahme der Erklärung ab, mit der sich Moskau seinerseits in die inneren Angelegenheiten der Bundesrepublik einmische. Bondarenko lenkte ein und wollte plötzlich nur noch eine sowjetische „Meinungsäußerung" abgegeben haben. Der Kreml hatte seinen Standpunkt vorgetragen, die Sache verlief im Sande.[42]

Von dem Vorgang drang nichts an die Ohren der Parlamentarier. Die Debatte verlief planmäßig. Graf Huyn nahm als Hauptredner für die Unionsfraktion die Regierung in die Pflicht und stellte sie mit Blick auf die Bürgerrechtler vor die Alternative „Solidarität der Demokraten" oder „Solidarität der Sozialisten".[43] Die Sprecher der Koalition wiederum kritisierten, dass die Opposition nur das Menschenrechtsthema aufgreife und auf die Lage der Deutschen verenge. Die Schlussakte müsse aber als Ganzes gesehen werden, um auch Fortschritte in Korb III durchsetzen zu können. Erneut plädierte die Bundesregierung für eine „zweckorientierte" Vorgehensweise. Die Präsentation einer Menschenrechtsdokumentation in Belgrad würde „jedes Bemühen um Weiterführung der Ansätze von Helsinki scheitern" lassen. Belgrad aber dürfe nicht zu einem „Tribunal für deutsche Konflikte" gemacht werden.[44] Und Helmut Schmidt wies auf die Sonderstellung der Bundesrepublik im KSZE-Prozess hin, die aus der Teilung Deutschlands resultiere. Er machte klar, dass die Einhaltung der Menschenrechte in den kommunistischen Staaten eine Folge des Entspannungsprozesses war, nicht aber dessen Voraussetzung. Die Bundesregierung, so erklärte der Bundeskanzler in deutlicher Anspielung auf US-Präsident Carter, könne es sich daher weniger als andere Regierungen leisten, „ihrerseits Rückschläge auszulösen oder daran schuld zu haben, daß Rückschläge ausgelöst werden". „Fortschritte in der Verwirklichung der Menschenrechte und die Verwirklichung des Entspannungsprozesses", so schloss er, seien „unteilbar, untrennbar miteinander verbunden".[45]

Doch der Druck der Opposition und das wachsende Interesse der Öffentlichkeit an humanitären Fragen zwangen auch das Auswärtige Amt, nach Wegen zu

[42] Drahtbericht Nr. 1044 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 22. 3. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, I, Dok. 71 (Zitate S. 366).
[43] BT Stenographische Berichte, Bd. 101, 20. Sitzung am 23. 3. 1977, S. 1211–1217 (Zitate S. 1215).
[44] Ebd., S. 1218–1221, 1223 (Schmude, SPD; Hoppe, FDP).
[45] Ebd., S. 1227 f.

suchen, das Menschenrechtsthema stärker zu berücksichtigen. Am 7. Juni 1977 wies Ministerialdirigent Meyer-Landrut die NATO-Vertretung an, dem Bündnis die Erstellung einer Dokumentation über die Verwirklichung der Grundfreiheiten wie die Gedanken- und Religionsfreiheit, den Minderheitenschutz und das Recht auf Auswanderung vorzuschlagen. Das streng vertrauliche NATO-Dossier sollte ausschließlich der „Unterrichtung und Vorbereitung" der westlichen Delegationen dienen und „nur unter besonderen Umständen, die sich aus dem Verlauf des Folgetreffens selbst ergeben könnten", in Belgrad auch verwendet werden.[46] Der Vorschlag wurde eine Woche später im Politischen Ausschuss eingebracht, wo er insgesamt zwar auf Zustimmung, aber nur auf „begrenzten Enthusiasmus"[47] stieß. Trotzdem erhielt Bonn mit Ausnahme Frankreichs, das sich grundsätzlich gegen politische Absprachen im NATO-Rahmen wandte, von den Verbündeten grünes Licht. Im Wesentlichen von den Bonner Diplomaten entworfen, entstand in Brüssel anschließend ein Fragenkatalog, auf dessen Grundlage die Botschaften der NATO-Länder in Osteuropa über die dortige Menschenrechtslage berichten sollten.[48] Die Ergebnisse wurden vom Politischen Ausschuss gesammelt und zusammen mit einer Analyse am 11. Oktober 1977 den westlichen Delegationen in Belgrad zur weiteren Verwendung übermittelt.[49]

Dieses Beispiel ist typisch für die KSZE-Diplomatie der Bundesregierung. Sie hatte Initiative gezeigt, um in einem für sie heiklen Bereich im Bündnis zu einer Lösung zu gelangen, die ihren Grundsatzinteressen nicht widersprach und ihrer Verhandlungstaktik entsprach. Zugleich wollte sie mit diesem Vorgehen die Kritik der Oppositionsparteien entschärfen. Im Auswärtigen Ausschuss informierte sie dessen Mitglieder über den Vorstoß in Brüssel mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass damit dem Wunsch der Union im Rahmen einer Bündnisdokumentation Rechnung getragen worden sei und das KSZE-Folgetreffen nicht „mit einer nicht

[46] PA-AA, VS-Bd. 11027 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahterlass Nr. 2622 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 7. 6. 1977 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel.

[47] PA-AA, VS-Bd. 11027 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 790 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 23. 6. 1977 an das Auswärtige Amt.

[48] PA-AA, VS-Bd. 11027 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtberichte Nr. 733 und Nr. 790 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 14. 6. und vom 23. 6. 1977 an das Auswärtige Amt; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 22. 6. 1977; Drahtbericht Nr. 813 von Pauls vom 1. 7. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, II, Dok. 170, S. 879 f.; PA-AA, VS-Bd. 11027 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Runderlass Nr. 3134 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 12. 7. 1977.

[49] Für die Berichte vgl. PA-AA, VS-Bd. 11027 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 675 des Botschafters Balken, Bukarest, vom 4. 8. 1977. Vgl. ferner PA-AA, VS-Bd. 11028 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 580 des Botschafters Diesel, Prag, vom 26. 8. 1977 an das Auswärtige Amt; Drahtbericht Nr. 295 des Botschafters Stoecker, Sofia, vom 29. 8. 1977 an das Auswärtige Amt; Schriftbericht des Ministerialdirigenten Bräutigam, Ost-Berlin, vom 31. 8. 1977 an das Auswärtige Amt; Drahtbericht Nr. 3073 und Schriftbericht des Gesandten Berendonck, Moskau, vom 31. 8. 1977 an das Auswärtige Amt; Drahtbericht Nr. 486 des Botschafters Kersting, Budapest, vom 8. 9. 1977 an das Auswärtige Amt; Schriftbericht des Botschafters Ahrens, Warschau, vom 16. 9. 1977 an das Auswärtige Amt; Drahtbericht Nr. 1204 des Gesandten Boss, Brüssel (NATO), vom 11. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

in unserem Interesse liegenden deutschlandpolitischen Debatte belastet werde".[50] Die Koalitionsparteien schlugen der Union zugleich eine gemeinsame Entschließung aller Fraktionen zur Menschenrechtsfrage vor, um den Eindruck zu vermeiden, dass der Bundestag in einer so elementaren Frage „mit zwei Zungen" sprach.[51] CDU und CSU indes beharrten auf ihrer Forderung nach größerer Öffentlichkeit und auf dem Bezug zur Menschenrechtslage in der DDR, so dass alle Kompromissversuche scheiterten. Ein Antrag der Unionsfraktion wurde im Ausschuss schließlich mit den Stimmen der Regierungskoalition abgelehnt und der Gegenantrag von SPD und FDP verabschiedet, der zur Grundlage einer Entschließung des Bundestags am 21. Juni wurde. Darin bekräftigte das Parlament den Grundsatz der Bundesregierung, dass nur in einem Klima der Entspannung weitere humanitäre Fortschritte möglich seien. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, in Belgrad eine „nüchterne" Implementierungsbilanz, einschließlich der Achtung der Menschenrechte, zu ziehen und zu diesem Zweck im Bündnis eine Dokumentation zu erstellen.[52] Trotz des gescheiterten Versuchs, einen fraktionsübergreifenden Konsens herzustellen, war mit der Entschließung eine wichtige parlamentarische Weiche für den Bonner Kurs auf dem Folgetreffen gestellt worden.

Die Oppositionsfraktion indes verfolgte ihr Ziel allein weiter. Am 10. November 1977 legte sie in eigener Regie ein „Weißbuch über die menschenrechtliche Lage in Deutschland und der Deutschen in Osteuropa" vor, das ihr Vorsitzender Kohl der Öffentlichkeit präsentierte und das sie sowohl Außenminister Genscher als auch allen Vertretungen der übrigen 34 KSZE-Staaten in Bonn zukommen ließ.[53] Ein Versuch am folgenden Tag im Parlament, die Dokumentation als Bundestagsdrucksache aktenkundig zu machen, scheiterte aber sowohl am Veto der Regierungskoalition als auch an Bundestagspräsident Karl Carstens, der Zweifel an der Vereinbarkeit dieses Schrittes mit der Geschäftsordnung des Bundestags äußerte.[54] Und den Wunsch einer Gruppe von Unionsabgeordneten unter Alois Mertes, das Weißbuch in Belgrad als offizielles Konferenzmaterial einzuführen, lehnte die

[50] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115089, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 24. 5. 1977.

[51] PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178688, Drahterlass Nr. 137 des Ministerialdirektors Blech vom 17. 5. 1977 an Bundesminister Genscher, z. Z. Kinshasa; Aufzeichnung des Staatsministers von Dohnanyi vom 20. 5. 1977.

[52] Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 9. Sitzung am 25. 5. 1977, S. 182–201; Antrag der Fraktionen von SPD und FDP über die „Verwirklichung der KSZE-Schlußakte und Wahrung der Menschenrechte" sowie Entschließung des Bundestages vom 21. 6. 1977, in: BT Drucksachen, Bd. 230, Drucksache 8/221 vom 23. 3. 1977, bzw. Drucksache 8/603 vom 21. 6. 1977; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115089, Aufzeichnung des Referats 212 vom 16. 6. 1977.

[53] „Streit um die CDU-Dokumentation über Verletzung der Menschenrechte", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. 11. 1977, S. 3; „Kohl legt Weißbuch über Menschenrechte in Deutschland vor", in: Die Welt vom 11. 11. 1977, S. 1; PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178689, Schreiben Kohl an Genscher vom 11. 11. 1977. Das Weißbuch wurde unter der Regie von Alois Mertes und Rupert Dirnecker erstellt. Vgl. dazu ausführlich Schneider, Alois Mertes, S. 390 f.

[54] „CDU-Dokumentation wird nicht Drucksache des Bundestages", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 11. 1977, S. 1.

Bonner KSZE-Delegation ab.[55] Doch ganz unbeachtet blieb das Weißbuch in Belgrad nicht. Wilfried Hofmann, Fischers Stellvertreter, ergriff bei einem seiner Wortbeiträge in der zuständigen Unterkommission die Gelegenheit, um die übrigen Delegationen über das Weißbuch zu informieren.[56] Die Abgeordneten konnten darüber hinaus ihre Sammlung den westlichen und neutralen Delegationen übergeben; nur die WVO-Länder verweigerten sich trotz mehrerer Vorsprachen von Delegationsleiter Per Fischer einem Treffen mit den Parlamentariern.[57]

Es spricht einiges dafür, dass für die Haltung der Bundesregierung nicht nur sachliche, sondern auch taktische Gründe den Ausschlag gaben. Zwar mochte sich die Bonner Delegation die Unions-Initiative nicht zu eigen machen, öffnete, nach einer Aussprache zwischen Fischer und Mertes[58], den Abgeordneten aber in Belgrad Türen, um das Weißbuch zu verbreiten. Auch Genscher lobte im Auswärtigen Ausschuss den Beitrag von CDU und CSU. Die Dokumentation, so der Außenminister, habe beim KSZE-Treffen dazu beigetragen, „das Bewußtsein für bestimmte Vorgänge zu schaffen, ohne daß dadurch die Verhandlungslinie der Delegation der Bundesrepublik Deutschland beeinflußt worden wäre".[59] Der Vorgang gibt einen Hinweis darauf, dass die bundesdeutsche Diplomatie begann, eine Rollenverteilung zwischen Bundesregierung und Opposition in ihr Verhandlungskalkül einzubeziehen.

1.2. Dissidenz in Osteuropa 1976/77

1.2.1. Die Entstehung von Bürgerrechtsbewegungen nach dem Helsinki-Gipfel und der Beginn ihrer Verfolgung

Die KSZE-Schlussakte, so stellte Hans-Dietrich Genscher gegenüber seinen EPZ-Kollegen mit aller Deutlichkeit heraus, habe den „Grund zu legaler Diskussion über Bürgerrechte im Osten gelegt und damit für den Osten schwierige Probleme geschaffen".[60] Tatsächlich hoffte die Bundesregierung, dass die KSZE „einen sichtbaren liberalisierenden Effekt auf die Innenpolitik osteuropäischer Staaten" haben würde.[61] Der von Bonn hinsichtlich der Unterstützung der Bürgerrechtler fa-

[55] „Zur KSZE-Halbzeit präsentiert Moskau einen alten Plan", in: Die Welt vom 21. 11. 1977, S. 7.
[56] Dies geschah ohne Wissen Fischers. Vgl. Gerz, Unterwegs im Auswärtigen Dienst, S. 211.
[57] PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178689, Drahtbericht Nr. 879 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 15. 11. 1977 an das Auswärtige Amt. Über amerikanische Kongressabgeordnete fand die Dokumentation teilweise Eingang in die Materialsammlung des Fascell-Komitees und in den „Congressional Record". Vgl. die Ausführungen des CDU-Abgeordneten Mertes am 21. Juni 1978 im Bundestag; BT Stenographische Berichte, Bd. 106, 99. Sitzung, S. 7823 f.
[58] Vgl. Schneider, Alois Mertes, S. 391 f.
[59] Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 18. Sitzung am 23. 11. 1977, S. 422.
[60] Runderlass Nr. 14 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 2. 2. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 17, S. 102.
[61] Drahterlass des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 14. 5. 1975 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1975, I, Dok. 116, S. 520.

vorisierten „stillen Diplomatie“ stand nach Helsinki die große Publizität gegenüber, welche die Oppositionsbewegungen in Polen, der UdSSR und in der ČSSR in den westlichen Medien erreichten. Die Dissidenten in der Sowjetunion, die sich in ihren Anfängen auf die auch in der sowjetischen Verfassung verankerten Bürgerrechte, seit Ende der sechziger Jahre dann auf die VN-Menschenrechtspakte berufen hatten, vermochten ihre Aktivitäten unter Rückgriff auf die Schlussakte konzeptionell beträchtlich zu erweitern. Waren ihre Appelle an die VN weitgehend ungehört geblieben, so bot ihnen das KSZE-System bei aller Skepsis nicht nur eine neue Öffentlichkeit, sondern ein Forum, um ihre Anliegen in Briefen, Petitionen und Aktionen den Konferenzbeteiligten direkt zu vermitteln.[62]

Am 12. Mai 1976 gründete Jurij Orlow in Moskau die erste Helsinki-Gruppe (Komitee zur Unterstützung der Verwirklichung der KSZE-Beschlüsse in der Sowjetunion). Ihr erklärtes Ziel war erstens, den Kampf gegen die sowjetische Staatsmacht auf der Basis der humanitären Kapitel der Schlussakte zu führen und zweitens den Westen zu ermutigen, diese als Druckmittel einzusetzen, um vom Kreml eine stärkere Beachtung der Menschenrechte zu verlangen. Nach diesem Vorbild entstanden bis zum Beginn des folgenden Jahres weitere Gruppierungen in Litauen, der Ukraine und in Georgien.[63] Am 1. Januar 1977 veröffentlichten tschechoslowakische Bürgerrechtler ein Manifest („Charta 77“), in dem unter ausdrücklichem Bezug auf die Schlussakte von Helsinki die Einhaltung der Bürger- und Menschenrechte gefordert wurde.[64] In Polen traf die Unterzeichnung der Schlussakte auf eine sich entfaltende Wirtschafts- und Versorgungskrise.[65] Nach der drastischen Erhöhung der Lebensmittelpreise kam es schießlich im Juni 1976 in Radom und Ursus zu Massenprotesten, auf die das Gierek-Regime mit der Verhaftung und Strafverfolgung von über 2000 streikenden Arbeitern reagierte. Am 23. September 1976 gründeten daraufhin deren Kollegen ein „Komitee zur Verteidigung der Arbeiter“ (KOR), die Keimzelle der späteren Solidarność.[66]

Das in den kommunistischen Ländern breit veröffentlichte KSZE-Schlussdokument wurde von oft schon seit längerer Zeit aktiven Oppositionellen aufgenommen. Mit dem durch den Helsinki-Gipfel entfachten Rückenwind vermochten diese aber mehr und mehr aus dem Untergrund, in dem sie bisher weitgehend gearbeitet hatten, ins Licht der Öffentlichkeit zu treten. Darüber hinaus entwickelte die Schlussakte eine integrative Wirkung, welche zwar die erheblichen Unterschiede der Dissidenz in Ostmittel- und Osteuropa nicht aufhob, sie aber auf

[62] Nathans, Die Entzauberung des Sozialismus, S. 103–107, 109.

[63] Savranskaya, Unintended Consequences, S. 183; dies., Human rights movement in the USSR, S. 31; Eichwede, „Entspannung mit menschlichem Antlitz“, S. 65–68; Korey, The Promises We Keep, S. 45–50; Snyder, Human Rights Activism and the End of the Cold War, S. 57–66. Vgl. auch Sacharow, Mein Leben, S. 532–534.

[64] Vgl. Eichwede, „Entspannung mit menschlichem Antlitz“, S. 69 f.; Müller, Von der Konfrontation zum Dialog.

[65] Dehnert, 1975 als Zäsurjahr?, S. 148 f.

[66] Vgl. Eichwede, „Entspannung mit menschlichem Antlitz“, S. 68 f.; Dehnert, „Eine neue Beschaffenheit der Lage“, S. 93 f.; ders., 1975 als Zäsurjahr?, S. 159–166.

eine gemeinsame materielle und einklagbare Grundlage stellte.[67] So entstanden Verbindungen zwischen den Oppositionsgruppen sowie transnationale Netzwerke, die auch westliche Menschenrechtsgruppen und Medien einschlossen.[68] Die Systemkritiker im Osten versuchten, Kontakte zu westlichen Journalisten herzustellen und den Botschaften westlicher Staaten Material über die Lage der Menschenrechte in ihren Ländern zuzuspielen.[69] Darüber hinaus nahmen sich die Kirchen und westliche Menschenrechtsgruppen wie Amnesty International der Fälle an. Auch die Abgeordneten des Bundestages wirkten mit ihren zahlreichen Anfragen als Multiplikatoren der Bürgerrechtler.[70] Mit dem Einsetzen der Verhaftungen von Mitgliedern der Helsinki-Gruppen in Moskau, der Ukraine und in Litauen im Winter 1976/77 erreichten auch das Auswärtige Amt immer mehr Petitionen und Unterschriftslisten mit der Aufforderung, sich für die Freilassung der Inhaftierten einzusetzen.[71]

Auch die Moskauer Helsinki-Gruppe suchte bewusst das Licht der Öffentlichkeit. Für die Botschaften war dies eine heikle Angelegenheit, denn die Gruppen galten in der UdSSR als „illegal" oder gar „kriminell". Von sich aus suchten die Bonner Diplomaten in Moskau deshalb zu diesem Zeitpunkt nicht den Kontakt zu Oppositionellen. Vertraulich kam es nach dem KSZE-Gipfel trotzdem immer wieder zu Begegnungen zwischen Dissidenten und bundesdeutschen Diplomaten, meist vermittelt durch die in diesen Dingen äußerst rührige US-Botschaft in Moskau.[72] Orlow und Alexander Ginsburg traten erstmals Mitte November 1976 an die Bonner Botschaft in Moskau heran. Bei dem vertraulichen Treffen, das in der Wohnung eines amerikanischen Diplomaten stattfand, stellten die beiden die Arbeit ihres Komitees vor und übergaben umfangreiches Material, das sie dem Postweg nicht anvertrauen wollten. Die Gruppe suche bewusst, so verdeutlichten sie, das Licht der Öffentlichkeit, weil es ihr darum gehe, „den Status der Legalität zu erringen" und den Versuch der sowjetischen Staatsmacht abzuwehren, die Samisdat-Kultur zu kriminalisieren.[73] Dieser Legalisierungstaktik entsprach der

[67] Gerz, Unterwegs im Auswärtigen Dienst, S. 157.

[68] Vgl. Eichwede, „… but it must be a détente with a human face", S. 262–270; Korey, The Promises We Keep, S. 51.

[69] Vgl. die Artikel „Nieder mit der käuflichen Partei", in: Der Spiegel, Nr. 47 vom 15. 11. 1976, S. 175–182; „Ohrfeigen für den Parteisekretär", in: Der Spiegel, Nr. 48 vom 22. 11. 1976, S. 161–164; „Die Gewerkschaften haben versagt", in: Der Spiegel, Nr. 49 vom 29. 11. 1976, S. 162–174.

[70] Beispielhaft seien genannt die schriftlichen Anfragen der Abgeordneten Biehle, Fuchs, Gerlach, Handlos und Spranger (alle CDU/CSU), die am 21. Januar bzw. 4. Februar 1977 von der Bundesregierung beantwortet wurden. Vgl. BT Stenographische Berichte, Bd. 110, 9. Sitzung, S. 386–388, bzw. 12. Sitzung, S. 545–550.

[71] Zahlreiche Eingaben und Unterschriftenlisten von Privatpersonen wie auch von Amnesty International finden sich in PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133086.

[72] Vgl. Gerz, Unterwegs im Auswärtigen Dienst, S. 163. Gerz, Botschaftsrat in der Kulturabteilung der Bonner Botschaft in Moskau, berichtet darüber hinaus von privaten Kontakten zur oppositionellen Kunstszene in der UdSSR, die jedoch für den Diplomaten nicht ohne Risiko waren. Vgl. ebd., S. 169–172.

[73] Zur Strategie des Legalismus der Dissidenten und zu deren Kontakten zu Journalisten und Diplomaten in der UdSSR vgl. Reddaway, Repression und Liberalisierung, S. 119–121.

ausdrückliche Wunsch, dass die KSZE-Staaten auf der Belgrader Folgekonferenz 1977 die Informationen des Komitees gegenüber der Sowjetunion benutzten.[74] Auch die Bonner Botschaft in Prag pflegte nach eigenem Bekunden in „nichtprovozierender Weise" den Kontakt zu Charta-77-Anhängern. Das bedeutete, dass die Diplomaten mit ihnen zu Gesprächen im kleinen Kreis zusammen kamen, jedoch größere Anlässe vermieden.[75]

Durch die nach Helsinki wachsenden Aktivitäten der Dissidentengruppen aufgeschreckt, änderten auch die sowjetischen Sicherheitsorgane ihre Vorgehensweise. Ganz offensichtlich hatten bislang weder die Interpretationsoffensive noch die üblichen „prophylaktischen Maßnahmen" (Verhör durch den KGB und „Verwarnung" der Personen) die erhoffte Wirkung. Die Staatsmacht verschärfte daher ihren Kurs und griff im zweiten Halbjahr 1976 mehr und mehr auf Maßnahmen der Strafverfolgung zurück mit dem Ziel, „den Missbrauch der allgemeinen Prinzipien der KSZE-Schlussakte für feindliche Zwecke" zu vereiteln.[76] Um die Maßnahmen zu legitimieren und die Berufung auf Helsinki zu denunzieren, sollten die Dissidenten nicht wegen „abweichenden Denkens", sondern wegen „krimineller Handlungen" und „subversiver Tätigkeit gegen das sozialistische Regime" angeklagt werden.[77]

Auf Betreiben von KGB-Chef Jurij Andropow[78], den auch das Auswärtige Amt zu den einfluss- und perspektivreichsten Kreml-Führern zählte[79], beschloss das ZK der KPdSU die Verhaftung von Ginsburg und Rudenko[80], während Orlow am

[74] PA-AA, VS-Bd. 11053 (213); B 150, Aktenkopien 1976, Schriftbericht des Botschafters Sahm, Moskau, vom 22. 12. 1976. In gleichem Sinne hatte sich Orlow bereits im Vorjahr gegenüber der amerikanischen Kongressabgeordneten Millicent Fenwick geäußert. Vgl. Savranskaya, Human rights movement in the USSR, S. 30; Thomas, Boomerangs and Superpowers, S. 5.

[75] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116360, Drahtbericht Nr. 675 des Botschafters Diesel, Prag, vom 20. 5. 1978 an das Auswärtige Amt.

[76] Jahresbericht des KGB für das Jahr 1975 vom 30. 3. 1976, in: NSAEBB Nr. 191, Dokument 7 (URL: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB191/KGB%201976-03-30%20Annual%20Report.pdf>). Zu den unter Andropow eingeführten „prophylaktischen Maßnahmen" vgl. Savranskaya, Unintended Consequences, S. 182; Reddaway, Repression und Liberalisierung, S. 113f. Vgl. dazu auch die Ausführungen von Andropows Stellvertreter, Viktor Čebrikov, vom Mai 1977, in: Süß, Der KSZE-Prozess der 1970er Jahre aus der Perspektive der DDR-Staatssicherheit, S. 329.

[77] Der KGB-Chef stützte sich dabei auf den Klassenbegriff der sowjetischen Verfassung, wonach die Entfaltung individueller Grundrechte wie die freie Meinungsäußerung und die Versammlungsfreiheit „im Interesse der Arbeiterklasse und der Stärkung des Sozialismus" liegen müssten. Vgl. den Bericht von Jurij Andropow vom 29. 12. 1975 für das ZK der KPdSU, in: NSAEBB Nr. 191, Dokument 4 (URL: <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB191/1975-12-29%20Andropov.pdf>).

[78] Vgl. den Bericht des KGB-Chefs Andropow vom 15. 11. 1976 für das ZK der KPdSU, in: NSAEBB Nr. 191, Dokument 8, in:URL: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB191/KGB-Helsinki%201976-11-15.pdf>.

[79] Vgl. PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133086, Persönlichkeitsskizze über Andropow in der Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 16. 9. 1977.

[80] Beschluss des ZK der KPdSU vom 20. 1. 1977 über Maßnahmen gegen das Orlow-Komitee, in: NSAEBB Nr. 191, Dokument 11 (URL: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB191/KGB%2001-20-1977.pdf>).

10. Februar 1977 in Arrest genommen wurde. Begleitet wurden die Maßnahmen von einer publizistischen Offensive, die sich gleichermaßen gegen die „Renegaten" im Innern wie gegen die Kritik aus den westlichen Staaten richtete, die für Andropow die eigentliche Ursache für die Entwicklung von „Einzeltätern" hin zu vernetzten Helsinki-Gruppen war.[81] Im direkten Gespräch mit Dritten spielte der Kreml die Maßnahmen freilich herunter. Wie Andropow geradezu gelassen dem jugoslawischen Innenminister erklärte, spiele die Menschenrechtsfrage im Vergleich zur Rüstungskontrolle für die UdSSR „keine Rolle" und werde sie auch nicht von der Teilnahme am Belgrader Folgetreffen abhalten.[82] Es war offensichtlich, dass sich die sowjetische Staatsmacht noch sicher wähnte, die Regimekritik unter Kontrolle zu halten.[83] Ungeachtet des grundlegenden Dissenses mit dem Westen in der Menschenrechtsfrage wollten die Sowjets offensichtlich eine aus ihrer Sicht prioritäre rüstungskontrollpolitische Verständigung mit den USA nicht gefährden.

1.2.2. Bundesregierung, CDU/CSU und die sowjetischen Dissidenten im Frühjahr 1977

Die nach dem Helsinki-Gipfel einsetzenden öffentlichen Aktivitäten der Oppositionellen, ihre Versuche zur direkten Kontaktaufnahme mit westlichen Botschaftsvertretern, die beginnende Verfolgung und deren lautes Echo in den Medien überraschten selbst die erfahrensten Diplomaten. Diese Entwicklung zwang auch die Bundesregierung zu grundsätzlichen Überlegungen, wie die Dissidentenfrage zu behandeln sei. Wie aus einer Vorlage für Bundesminister Genscher vom 18. Januar 1977 hervorgeht, war sich das Amt darüber im Klaren, dass die Bundesregierung einer Auseinandersetzung mit dem Problem nicht würde ausweichen können. Vor allem die Moskauer Oppositionellen machten die Belgrader Folgekonferenz zu ihrem Anliegen, was nicht ohne Einfluss auf die Konferenzvorbereitungen im Westen bleiben konnte. Doch die Einschätzung der Regimekritiker fiel schwer. Sie waren zahlenmäßig klein und inhaltlich heterogen, verfolgten unterschiedliche humanitäre und religiöse Ziele oder stellten Nationalitätenprobleme in den Vordergrund ihrer Arbeit. Von einer organisierten, einheitlichen Dissidentenbewegung konnte mithin nicht gesprochen werden. Vor diesem Hintergrund, so lautete das Fazit der Analyse, stellten die Helsinki-Gruppen zwar keine wirkliche Bedrohung für die Stabilität der Sowjetunion dar; sie seien aber „in zunehmen-

[81] Drahtbericht Nr. 545 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 14. 2. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, I, Dok. 36.

[82] PA-AA, VS-Bd. 11050 (213); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 697 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 25. 2. 1977 an das Auswärtige Amt. Ähnlich äußerten sich auch sowjetische Stellen gegenüber Vertretern der britischen Botschaft in Moskau. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11027 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 333 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 16. 3. 1977.

[83] So auch der sowjetische Botschafter in Washington, Dobrynin, gegenüber Botschafter von Staden am 28. 2. 1977. Vgl. die Aufzeichnung von Staden vom 2. 3. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 50, S. 256.

dem Maße Gegenstand der Sorge und des Ärgernisses der Regierung" und zwängen diese, die außenpolitischen Rückwirkungen einer Verfolgung „mit dem Faktor ‚Sicherheit' [abzuwägen], der lange Zeit allein maßgebend war".[84]

Wie sollte die Bundesregierung reagieren? War es möglich, eine „stille Diplomatie" fortzusetzen, ohne der Öffentlichkeit das Bild zu vermitteln, dass Bonn die Bürgerrechtler „lästig" waren? Zwar fand man im Auswärtigen Amt keinen „Königsweg" aus diesem Dilemma, formulierte jedoch einige Eckpunkte, die die Bonner Menschenrechtspolitik leiten sollten. Demnach bildete der Erhalt der Entspannung auch die Grundlage, die es der Bundesrepublik gestattete, im Rahmen ihrer Möglichkeiten den Oppositionellen zu helfen. Sie hatte nach Bonner Ansicht den Dissidenten allererst ihren Entfaltungsraum verschafft und der sowjetischen Führung ein neues Konzept der „begrenzte[n] Duldung" aufgezwungen. Eine „Überreaktion des Westens" war deshalb nicht angeraten. Dies galt erst recht für die Bundesrepublik, die sich ein zu starkes Engagement zugunsten der Bürgerrechtler mit Blick auf ihre eigenen humanitären Interessen und ihre Verletzlichkeit in der Berlin-Frage nicht glaubte leisten zu können, zugleich jedoch einen Glaubwürdigkeitsverlust verhindern musste. Aus diesen Gründen, so das vorsichtige Urteil, komme es in jedem Einzelfall darauf an, Handlungsoptionen und das damit verbundene Risiko „in ihrem Für und Wider sehr sorgfältig gegeneinander abzuwägen".[85] Doch so uneindeutig das Ergebnis auch war, selbst Genscher stimmte „der Tendenz" dieser internen Prüfung zu: Keine Gefährdung der Entspannung, im Ton gemäßigte öffentliche Kritik ohne Nennung von Einzelfällen und Absprache unter den Neun über eine einheitliche Position in der Dissidentenfrage.

Am 3. Februar 1977 nahm Staatsminister von Dohnanyi erstmals öffentlich im Bundestag anlässlich einer Frage des CDU-Abgeordneten Czaya zur Verfolgung von Mitgliedern der „Charta 77" Stellung. Dohnanyi verurteilte die Maßnahmen der tschechoslowakischen Regierung, fügte jedoch hinzu, dass die Bundesregierung keine Möglichkeit habe, in Prag zu demarchieren. Sie sei „in erster Linie an der Wirksamkeit ihres Handelns für die Menschenrechte interessiert" und werde zu diesem Zweck „die ihr zur Verfügung stehenden politischen Möglichkeiten […] ausschöpfen".[86] Am selben Tag war das Schicksal von „Charta 77" auch Thema der deutsch-französischen Konsultationen in Paris. Während sich Schmidt und Giscard über eine bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitik beider Län-

[84] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133086, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kühn vom 18. 1. 1977.

[85] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133086, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kühn vom 18. 2. 1977.

[86] Staatsminister von Dohnanyi in der Bundestagssitzung am 3. 2. 1977, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 100, 11. Sitzung, S. 502 f. Ähnlich argumentierte von Dohnanyi am selben Tag in seiner Antwort auf eine Anfrage des CDU-Abgeordneten Spranger über die Verwirklichung des VN-Pakts über bürgerliche und politische Rechte durch die DDR; vgl. ebd., S. 499 f. Vgl. dazu ferner PA-AA, B 42 (Referat 214), Bd. 132782, Drahtbericht Nr. 22 der Vortragenden Legationsrätin I. Klasse Finke-Osiander vom 7. 2. 1977 an die Botschaft in Prag.

der berieten[87], blieb es bezeichnenderweise den Politischen Direktoren und den beiden Außenministern überlassen, KSZE-Themen zu behandeln. Andréani machte klar, dass Paris sich trotz des öffentlichen Drucks nicht zu den Vorkommnissen im Einzelnen äußern werde, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, sich in innere Angelegenheiten einzumischen. Van Well wiederum erklärte, dass über die Stellungnahme Dohnanyis hinaus keine weiteren Erklärungen vorgesehen seien. In der Plenarsitzung fasste de Guiringaud seine Unterredung mit Genscher im Sinne der deutschen Eckpunkte dahingehend zusammen, dass die Vorfälle in der Sowjetunion und der ČSSR keiner Erklärungen bedürften, sondern „mit Vorsicht, mit Elastizität und von Fall zu Fall anders behandelt werden sollten".[88]

Die Meldungen über einen möglichen deutsch-französischen Konsens in der Menschenrechtsfrage weckten jedoch rasch den Verdacht von CDU und CSU, Bonn und Paris hätten eine „Vorabsprache" getroffen und wollten sich in Belgrad um eine klare Haltung drücken. „Statt die tapferen Frauen und Männer, die jetzt in Prag im Gefängnis sitzen, zu unterstützen," empörte sich Walter Becher von der CSU, „distanzieren sich immerhin zwei wichtige Staatsmänner des freien Europa von der dortigen Bewegung". Hildegard Hamm-Brücher, die Staatsministerin im Auswärtigen Amt, traf den Kern des Problems, als sie für die Bundesregierung freimütig bekannte, dass sie persönlich „mit dem Herzen" die Bürgerrechtsbewegungen unterstütze, jedoch hinzufügte: „Auf diplomatischem und politischem Gebiet werden die Äußerungen aber immer etwas behutsamer sein müssen als die Äußerungen, die die Bürger eines Landes tun können."[89]

Die Bundesregierung blieb bei ihrer vorsichtigen Haltung, auch als die in den Westen emigrierten sowjetischen Dissidenten Andrej Amalrik und Wladimir Bukowskij den Wunsch äußerten, mit westlichen Staats- und Regierungschefs zusammenzutreffen. Sowohl der britische Premier Callaghan als auch Giscard d'Estaing hatten es im Januar 1977 abgelehnt, beide zu empfangen.[90] Moskau warnte die Bundesregierung vor einem Treffen mit dem Hinweis, dann könne es nur „schlechter für die Dissidenten und die Menschenrechte im allgemeinen werden". Die Begegnung eines Dissidenten mit einem hochrangigen Regierungsvertreter, so erklärte Botschafter Falin, würde in Moskau „nicht verstanden" werden.[91] Die Bundesregierung entschied sich in dieser Situation wie immer für einen Mittel-

[87] Für die Gespräche zwischen Schmidt und Giscard d'Estaing am 3./4. 2. 1977 in Paris vgl. AAPD 1977, I, Dok. 18 und Dok. 22.

[88] PA-AA, B 24 (Referat 202), Bd. 111202, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Feit vom 10. 2. 1977 über das Gespräch van Well mit de Laboulaye am 3. 2. 1977. Protokoll der Plenarsitzung am 4. 2. 1977, in: AAPD 1977, I, S. 132, Anm. 18; PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 106593, Runderlass Nr. 16 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 9. 2. 1977. Im Kommuniqué über die Konsultationen findet das Thema keine Erwähnung; vgl. Bulletin der Bundesregierung 1977, S. 89.

[89] Der Auswärtige Ausschuß 1976–1980, 3. Sitzung am 9. 2. 1977, S. 3–16.

[90] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133086, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Pfeffer vom 22. 2. 1977; Drahtberichte Nr. 570 und Nr. 602 des Gesandten Lahusen, Paris, vom 22. 2. 1977.

[91] HSA, H.S. privat, UdSSR 1977–78/III, Schreiben des Bundesgeschäftsführers der SPD, Bahr, vom 26. 2. 1977 an Bundeskanzler Schmidt.

weg. „Ich kann Amalrik und Bukowskij nicht empfangen", gestand Schmidt US-Außenminister Vance. „Ich kann mich mit Breschnew nicht anlegen in dieser Sache."[92] Trotzdem entschieden der Bundeskanzler und Genscher am 22. Februar, Amalrik ein Treffen mit Staatsminister Wischnewski anzubieten.[93] Das Gespräch fand am 4. März 1977 statt. Mit welch übergroßer Vorsicht die Bundesregierung den Fall behandelte, zeigte sich auch darin, dass Wischnewski Amalrik in den Räumen der Friedrich-Ebert-Stiftung empfing, um nach außen sichtbar zu machen, dass es sich um ein „inoffizielles Gespräch mit einer Privatperson" handelte.[94] In ähnlicher Weise entschied Genscher mit Blick auf einen Besuch von Hamm-Brücher in Prag, dass die Botschaft von sich aus nicht die Initiative zu Begegnungen mit Mitgliedern der „Charta 77" ergreifen, aber im Falle einer Anfrage der Bürgerrechtler ein kurzes Gespräch ermöglichen solle.[95]

1.2.3. Die Abstimmung im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ)

Die bis dahin unkoordinierte Haltung der Westeuropäer in der Menschenrechtsfrage, wie sie gerade die Reaktionen auf die Verhaftung der Chartisten in Prag und die Aktivitäten prominenter Exilanten wie Bukowskij und Amalrik gezeigt hatten, warf auch die Frage nach der Glaubwürdigkeit der Neun in Belgrad auf. Die Bundesregierung erkannte daher rasch die Notwendigkeit, das Menschenrechtsthema auf die Tagesordnung der EPZ zu bringen, um eine abgestimmte Haltung in dieser wichtigen Frage zu entwickeln. Sie tat dies denn auch umgehend und legte am 22. Februar 1977 in der Arbeitsgruppe Osteuropa der EPZ ein wörtlich an die Ministervorlage vom 18. Januar angelehntes Arbeitspapier über die Lage der sowjetischen Dissidenten vor.[96]

In zwei Analysen zur Entwicklung der Menschenrechtsbewegungen in Osteuropa einschließlich der ČSSR und der Dissidenten in der UdSSR vom März 1977, die deutlich die Handschrift Bonns trugen, kamen die Ostexperten zu dem

[92] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt und des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance am 31. 3. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 82, S. 414.

[93] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133086, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Pfeffer vom 22. 2. 1977; Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kühn vom 23. 2. 1977; Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 25. 3. 1977; FES, 1/HSAA 007268, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Loeck, Bundeskanzleramt, vom 22. 2. 1977.

[94] Staatsminister Wischnewski in der Fragestunde des Bundestages am 17. 3. 1977, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 100, 18. Sitzung, S. 1042. Bukowskij wurde im Zusammenhang mit einer Einladung der Frankfurter Gesellschaft für Menschenrechte im Januar 1977 von Bundestagspräsident Carstens sowie den Vorsitzenden von CDU und CSU, Kohl und Strauß, empfangen. Seitens der SPD sprachen Rudi Arndt vom Bundesvorstand und SPD-Geschäftsführer Egon Bahr mit Bukowskij. Vgl. PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133087, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 25. 3. 1977; Wiegrefe, Das Zerwürfnis, S. 136.

[95] PA-AA, VS-Bd. 14069 (010); B 150, Aktenkopien 1977, Handschriftlicher Vermerk des Vortragenden Legationsrats Wallau vom 2. 3. 1977 auf dem Drahtbericht Nr. 134 des Botschafters Ritzel, Prag, vom selben Tag.

[96] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115118, Bericht der Arbeitsgruppe Osteuropa der EPZ „Soviet Dissidents" vom 22. Februar 1977.

Schluss, dass die Veröffentlichung der Schlussakte den Regimekritikern Auftrieb gegeben habe, da sie als einziges Dokument alle Ziele der ansonsten heterogenen Einzelgruppen umfasse. So habe sich – multipliziert durch westliche Medien – im Unterschied zu früheren Menschenrechtsbewegungen ein humanitäres Netzwerk ausgebildet. Gleichzeitig habe das wachsende Interesse der kommunistischen Staaten an der Ost-West-Kooperation deren Bewusstsein für ihre Außenwirkung entwickelt: „The Soviet leadership's continuing interest in an improved and stable relationship with the West and, in particular, with the United States, and the demands of a more prosperous and better educated society, impose limits on the degree of repression which it is possible to exert. The regime's current policy of sporadic repression and expulsions may be designed to keep the dissidents off balance and to create nervous uncertainty among their potential supporters. But it also implies considerable uncertainty on the part of the authorities themselves in handling the traditional problem of dissent in the new circumstances of detente." Das Interesse des Ostens an Entspannung, daran ließ die Arbeitsgruppe ebenfalls keinen Zweifel, habe allerdings dort seine Grenze, wo die Regime die Grundlagen ihres politischen Systems in Gefahr sähen.[97]

So ausführlich die internen EPZ-Analysen aber auch waren, sie enthielten sich weitgehend jeglicher Handlungsempfehlungen. Vor allem Frankreich widersetzte sich dem Anliegen der Übrigen, operative Schlussfolgerungen aus den Analysen zu ziehen, die seinen Spielraum einengen würden.[98] Die EPZ-Außenminister billigten deshalb am 18. April in London nur die Berichte der Arbeitsgruppe. Zur Dissidentenfrage sollten, so hieß es allgemein, „sorgfältig abgewogene Äußerungen" gemacht werden, die „westliches Engagement, östliche Reizschwelle und Fortsetzung des Entspannungsprozesses" berücksichtigten. Ziel sei es, die „ideologische Auseinandersetzung auf ausgewogenerer Basis zu führen und [die] Diskussion über Menschenrechte zunehmend zu normalem Teil internationalen Lebens zu machen".[99]

Damit hatte die Bundesregierung, so unbefriedigend die Entscheidung der Außenminister in operativer Hinsicht auch war, in der im Frühjahr 1977 akuten Frage, wie auf die wachsende Regimekritik in Ostmittel- und Osteuropa reagiert werden sollte, ihre Haltung mit den EPZ-Partnern abgestimmt. Bei allen Unterschieden der Interessen war zumindest im Grundsatz eine gemeinsame Position hergestellt worden, die ihrer vorsichtigen Herangehensweise weitgehend entsprach

[97] PA-AA, VS-Bd. 11080 (200); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1052 COREU vom 17. 3. 1977 aus London („Rapport Oral de la Présidence sur le developpement de la dissidence en Union Sovietique"). Vgl. auch PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115118, Arbeitsgruppe Osteuropa, „Draft Rapport Oral of the Development of Political Dissent and the Human Rights Movement in Eastern Europe and the Soviet Union" (Anlage 1 zur Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 23. 3. 1977).

[98] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115118, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 24. 2. 1977. Vgl. auch PA-AA, VS-Bd. 11080 (200); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Pfeffer vom 3. 3. 1977.

[99] PA-AA, VS-Bd. 11076 (200); B 150, Aktenkopien 1977, Drahterlass Nr. 1561 COREU vom 19. 4. 1977 aus London. Vgl. ferner den Runderlass Nr. 45 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 19. 4. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 94, S. 493.

und ihr Rückendeckung in der innenpolitischen Auseinandersetzung gab. Bonn optierte im Frühjahr 1977 für eine von den übrigen EG-Staaten mitgetragene vorsichtige Strategie, die darauf zielte, nicht zuletzt mit Blick auf Belgrad das Geschäftsklima mit dem Osten zur Durchsetzung großflächiger humanitärer Erleichterungen zu bewahren. Darüber hinaus stellte der April-Beschluss eine dringend notwendige Antwort auf die Herausforderung dar, die zum gleichen Zeitpunkt durch die Menschenrechtsinitiativen des neuen US-Präsidenten Jimmy Carter entstanden war.

1.3. Carters Menschenrechtspolitik

1.3.1. Transatlantische Verstimmungen: Bonn und Carters Menschenrechtspolitik

War bereits in den ersten achtzehn Monaten nach dem Helsinki-Gipfel die herausgehobene Stellung der Menschenrechtsfrage im KSZE-Prozess erkennbar, so rückte sie mit dem Amtsantritt von James E. Carter ins Zentrum der Ost-West-Beziehungen. Damit erreichte eine Entwicklung ihren Höhepunkt, mit der sich die USA nach den Erfahrungen des Vietnamkrieges und der Watergate-Affäre von der bis dahin gültigen Realpolitik abwandten.[100] Begonnen hatte dieser außenpolitische Strategiewechsel mit dem „Jackson-Vanik-Amendment" des Kongresses, das die Ratifizierung des amerikanisch-sowjetischen Handelsvertrags vom Oktober 1972 mit einer liberaleren Emigrationspolitik Moskaus für sowjetische Juden verknüpfte.[101] In der Folge wuchsen auch die Aktivitäten amerikanischer Menschenrechts- und Exilgruppen, die, zugleich Sprachrohr sowjetischer Dissidenten, die amerikanische Politik gegenüber Moskau stark zu beeinflussen begannen.[102] Das Erscheinen von Solschenizyns „Archipel Gulag" Anfang 1974 – also mitten in der Genfer Verhandlungsphase – und die anschließende Ausbürgerung des Nobelpreisträgers am 14. Februar 1974 erregten im Westen großes Aufsehen.[103] Diese Vorgänge verliehen den zahlreichen Bemühungen des Kongresses Rückenwind, die Außenpolitik von Ford und Kissinger zu kontrollieren.[104] Unter dem wachsenden innenpolitischen Druck schuf die US-Administration im Juli 1975 schließ-

[100] Vgl. Gaddis, Der Kalte Krieg, S. 228f.; Pflüger, Die Menschenrechtspolitik der USA, S. 43–64.

[101] Vgl. Kissinger, Jahre der Erneuerung, S. 204–210, 244–250; Pflüger, Die Menschenrechtspolitik der USA, S. 69–75; Kochavi, Insights Abandoned, Flexibility Lost, S. 504f., 528f.; Korey, The Promises We Keep, S. 55–59. Zum „Jackson-Vanik-Amendment" vgl. AAPD 1974, I, S. 60, Anm. 12.

[102] Vgl. Zubok, A Failed Empire, S. 231–234.

[103] Der erste Band der russischen Ausgabe von Alexander Solschenizyns Buch „Der Archipel Gulag" erschien im Dezember 1973 in Paris; die beiden Folgebände wurden 1974 bzw. 1976 veröffentlicht. In der Bundesrepublik erschienen die ersten beiden Teile 1974/75, der dritte Teil 1978. Eine gute Übersicht über die Wirkungsgeschichte bietet Grützmacher, Meilenstein der Literatur und der Geschichtsschreibung.

[104] Schmitz/Walker, Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights, S. 118; Schulzinger, Détente in the Nixon–Ford years, S. 390.

lich unter dem Dach des State Department den Posten des Koordinators für humanitäre Angelegenheiten.[105]

Der Abschluss der KSZE Mitte 1975 traf also in den USA bereits auf eine veränderte Stimmungslage und eröffnete den amerikanischen Medien sowie den Exil- und Menschenrechtsgruppen neue Möglichkeiten, ihre Anliegen vorzubringen.[106] Präsident Ford stand schon vor dem Gipfel unter starkem Beschuss seiner innenpolitischen Kritiker[107], reagierte in Helsinki auf diesen Stimmungsumschwung und machte die Einhaltung der Menschenrechte zum Maßstab des Erfolgs der KSZE.[108] Ford sah sich Anfang Juni 1976 ebenfalls gezwungen, ein Gesetz zu unterzeichnen, mit dem auf Initiative des Kongresses eine „Kommission für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" geschaffen wurde. Die vom demokratischen Abgeordneten Dante B. Fascell geleitete Gruppe hatte die Aufgabe, die Einhaltung der Menschenrechtsbestimmungen der Schlussakte zu überwachen. Sie nahm im Herbst 1976 ihre Arbeit auf.[109] Die Schaffung der Fascell-Kommission bedeutete für die amerikanische KSZE-Politik nicht weniger als eine „kopernikanische Wende"[110], denn über sie vermochten sowohl die Parlamentarier als auch die in enger Verbindung mit ihnen stehenden Menschenrechtsgruppen in den USA einen starken Einfluss auf die amerikanische KSZE-Politik zu nehmen.

Doch alle Anstrengungen Fords, das Menschenrechtsthema im Präsidentschaftswahlkampf zu besetzen, nutzten nichts. Bei den Wahlen Anfang November 1976 unterlag er seinem demokratischen Herausforderer Carter, der das glaubwürdigere Profil in Sachen Menschenrechtspolitik aufweisen konnte.[111] Seit sei-

[105] Schreiben Ingersoll vom 18. 4. 1975 an den Vorsitzenden des Rechtsausschusses des Senats, Eastland, in: FRUS 1969–76. Bd. E-3: Documents on Global Issues 1973–76, Dokument 250 (URL: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve03/d250>).

[106] Vgl. Garthoff, Détente and Confrontation, S. 478 f.

[107] Vgl. Memorandum of Conversation, 25. 7. 1975, in: FRUS 1969–1976, Bd. XXXIX, S. 926–930; Ford, A Time to Heal, S. 301; Snyder, „Jerry Don't Go", S. 73; Romano, From Détente in Europe to European Détente, S. 32–37; Schulzinger, Détente in the Nixon–Ford years, S. 390 f.

[108] Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 871 f. Um die Kritik an der Reise des Präsidenten in die finnische Hauptstadt abzufedern, hatte sie das Weiße Haus mit einer Besuchsreise nach Polen (28. 7. 1976), Rumänien (2. 8. 1976) und Jugoslawien (3./4. 8. 1976) verbunden, die in den amerikanischen Medien ebenfalls große Aufmerksamkeit fand. Vgl. Ford, A Time to Heal, S. 299, 305.

[109] Der Kommission gehörten neben neun Abgeordneten auch drei Vertreter der Exekutive (Außen-, Verteidigungs- und Handelsministerium) als Beobachter an. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115101, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 8. 7. 1977. Vgl. dazu Snyder, Human Rights Activism and the End of the Cold War, S. 38–52; dies., The Rise of the Helsinki Network, S. 180 f.; Thomas, The Helsinki Effect, S. 125–129; ders., Boomerangs and Superpowers, S. 6–9; Walker, „Neither Shy nor Demagogic", S. 187 f.; Korey, The Promises We Keep, S. 21–43; ders., Human Rights and the Helsinki Accord, S. 28–31; Garthoff, Détente and Confrontation, S. 479; Davy, The United States, S. 5.

[110] Staden, Der Helsinki-Prozess, S. 58.

[111] Zur Menschenrechtspolitik Carters vgl. Pflüger, Die Menschenrechtspolitik der USA; Schmitz/Walker, Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights, besonders S. 119–121; Walker, „Neither Shy nor Demagogic"; Wiegrefe, Das Zerwürfnis, S. 131–134; Smith, Morality, Reason, and Power, S. 27–33, 49–55, 67 f.; Schissler, US-Menschenrechtspolitik und KSZE; Snyder, Human Rights Activism and the End of the Cold War, S. 81–87.

ner Rede vor dem Nominierungskongress im Juli 1976, mit der er die Präsidentschaftskandidatur seiner Partei annahm, ließ Carter, im Urteil von Jürgen Ruhfus „ein Moralist mit hohem Sendungsbewusstsein“[112], keinen Zweifel daran, dass er die weltweite Achtung der Menschenrechte in den Mittelpunkt seiner Außenpolitik stellen würde. Damit hatte er einen Funken entfacht, der sich rasch in den amerikanischen Medien und in der Öffentlichkeit ausbreitete.[113]

Zwar kam der Politikwechsel Carters für Bonn nicht völlig unerwartet. Doch eine korrekte Einschätzung fiel dem Auswärtigen Amt schwer. Wenig Aufschluss über die Absichten des neuen Präsidenten brachte der Besuch einer Delegation des Fascell-Komitees, die schon zwei Wochen nach der Präsidentenwahl durch 18 westeuropäische Länder sowie Jugoslawien reiste und vom 17. bis 20. November 1976 auch Station in Bonn machte. Zwar nutzte Unterabteilungsleiter Andreas Meyer-Landrut die Gelegenheit, den Amerikanern die Bedeutung des Prinzips der friedlichen Grenzänderung zu erklären und die Gruppe daran zu erinnern, dass alle Körbe gleich wichtig waren. Über das künftige Vorgehen der neuen Administration vermochte der Besuch jedoch „keine Erkenntnisse zu vermitteln“.[114]

Dies änderte sich nach dem Amtsantritt Carters am 20. Januar 1977. Der Präsident stellte die amerikanische Administration organisatorisch auf den neuen außenpolitischen Schwerpunkt ein.[115] Im Nationalen Sicherheitsrat richtete dessen Chef Zbigniew Brzezinski, der als Gegenspieler von Außenminister Cyrus Vance mit dem State Department um den außenpolitischen Führungsanspruch stritt, einen Arbeitsstab ein, der sich u. a. mit Menschenrechtsfragen befasste.[116] Wenig später ernannte der Präsident Patricia M. Derian als Beauftragte für Menschenrechtsfragen im Außenministerium.[117] Gleichzeitig teilte er dem Kreml mit, dass neben der Rüstungskontrolle die Menschenrechte, insbesondere die Erfüllung der Helsinki-Verpflichtungen, einen weiteren Eckstein seiner außenpolitischen Agenda bildeten.[118]

[112] Ruhfus, Aufwärts, S. 189.

[113] Carter, Keeping Faith, S. 144f. Vgl. ferner Walker, „Neither Shy nor Demagogic“, S. 186f.

[114] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111666, Drahterlass Nr. 5373 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 25. 11. 1976 an die Botschaft in Washington. Vgl. ferner Korey, Human Rights and the Helsinki Accord, S. 30.

[115] Schmitz/Walker, Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights, S. 121, 125.

[116] Brzezinski, Power and Principle, S. 125; Weisbrode, The Atlantic Century, S. 276f. Zu Brzezinski vgl. auch Smith, Morality, Reason, and Power, S. 35–40; Vaughan, Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act; Walker, „Neither Shy nor Demagogic“, S. 190; Pflüger, Die Menschenrechtspolitik der USA, S. 114–118.

[117] Smith, Morality, Reason, and Power, S. 51f. Das „Büro für Menschenrechte und humanitäre Angelegenheiten“ im US-Außenministerium wurde 1975 durch Kissinger eingerichtet, um das wachsende Interesse des Kongresses an einer amerikanischen Menschenrechtspolitik unter Kontrolle zu halten. Vgl. Keys, Congress, Kissinger, and the Origins of Human Rights Diplomcay, besonders S. 828–834; Müller, Die Menschenrechte als außenpolitisches Ziel, S. 76–78.

[118] Schreiben des Präsidenten Carter vom 26. 1. 1977 und 14. 2. 1977 an den Generalsekretär der KPdSU, Breschnew, in: CWIHP Bulletin 5 (1995), S. 145, 147f. Vgl. ferner Carter, Keeping Faith, S. 146; Brzezinski, Power and Principle, S. 151f.; Dobrynin, In Confidence, S. 385f. Christian Philip Peterson sieht die Schritte Carters als Teil einer kohärenten Politik der „Entspannung auf Gegenseitigkeit“, welche etwa Zugeständnisse in der Rüstungskon-

Dass es der neue Präsident mit der humanitären Neuausrichtung der amerikanischen Außenpolitik ernst meinte, machte er rasch deutlich. Am 3. Februar 1977 protestierte Carter gegen die Verhaftung von Alexander Ginsburg und trat in einen Briefwechsel mit dem Physiker und Friedensnobelpreisträger Andrej Sacharow, dem er die „guten Dienste" Washingtons anbot.[119] Und ganz im Unterschied zu Callaghan, Giscard und Schmidt empfing Carter am 2. März Waldimir Bukowskij im Weißen Haus.[120]

Breschnew reagierte verärgert über das Verhalten des Präsidenten.[121] Carters Beteuerungen, dass sich sein Eintreten für die Menschenrechte nicht gegen die UdSSR richte, sondern auf deren weltweite Einhaltung ziele, verwirrten den Generalsekretär. Aus seiner Sicht hatte sich die UdSSR bei der Verfolgung der Dissidenten sogar zurückgehalten und weitere Ausreisen sowjetischer Juden zugelassen.[122] Im übrigen mischte sich der Präsident nicht nur in die inneren Angelegenheiten der UdSSR ein, sondern brach auch die mit Nixon im Mai 1972 geschlossene Vereinbarung über die Grundlagen der bilateralen Beziehungen, die kein Wort über die Menschenrechte enthalten hatte.[123] Der Parteichef warnte seinerseits Washington vor den Folgen eines „pseudo-humanitären" Aktivismus.[124]

Auch in Bonn verfolgte man die Vorgänge in Washington mit Unbehagen. Carters Menschenrechtspolitik war für die Bundesregierung aber nur Teil eines weit-

trolle mit Fortschritten in der Menschenrechtspraxis des Kreml verband mit dem Ziel, langfristig eine Transformation der sowjetischen Gesellschaft zu bewirken. Vgl. Peterson, The Carter Administration and the Promotion of Human Rights in the Soviet Union, S. 632–634.

119 Schreiben Sacharows an Carter vom 21. 1. 1977 und Antwort Carters vom 5. 2. 1977, in: Europa-Archiv 1977, D 373 f. Vgl. ferner Sacharow, Mein Leben, S. 545–555; Brzezinski, Power and Principle, S. 156; Hyland, Mortal Rivals, S. 204 f.; Snyder, Human Rights Activism and the End of the Cold War, S. 87 f.; Peterson, The Carter Administration and the Promotion of Human Rights in the Soviet Union, S. 635; Garthoff, Détente and Confrontation, S. 568–571. Vgl. dazu auch die Mitteilungen von KGB-Chef Andropow vom 9. 2. und vom 18. 2. 1977 an das ZK der KPdSU, in: Andrej Sakharov KGB-File, Dokument 122 und 123 (URL: <http://www.yale.edu/annals/sakharov/documents_frames/Sakharov_122.htm> bzw. <http://www.yale.edu/annals/sakharov/documents_frames/Sakharov_123.htm>).

120 Nach Informationen des Auswärtigen Amts empfing Vizepräsident Mondale Bukowskij zu einem halbstündigen Gespräch, zu dem Carter nach Verlassen der Medienvertreter „für 10 Minuten" hinzutrat. Vgl. PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133087, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 25. 3. 1977. Vgl. ferner Hyland, Mortal Rivals, S. 205 f.

121 Vgl. dazu ausführlich Zubok, A Failed Empire, S. 255 f.

122 Peterson, The Carter Administration and the Promotion of Human Rights in the Soviet Union, S. 640.

123 Schreiben des Generalsekretärs der KPdSU, Breschnew, vom 4. 2. 1977 an Präsident Carter, in: CWIHP Bulletin 5 (1995), S. 146; Staden, Der Helsinki-Prozeß, S. 56.

124 Instruktionen des ZK der KPdSU vom 18. 2. 1977 für den sowjetischen Botschafter in Washington, Dobrynin, und Schreiben des Generalsekretärs der KPdSU, Breschnew, vom 26. 2. 1977 an Präsident Carter, in: CWIHP Bulletin 5 (1995), S. 148–151. Vgl. ferner Carter, Keeping Faith, S. 146; Brzezinski, Power and Principle, S. 154–156; Dobrynin, In Confidence, S. 391.

reichenden Problems, das sie mit der Neuausrichtung der amerikanischen Außenpolitik hatte. Die Verhärtung der neuen US-Administration in der nuklearen Proliferationspolitik (in dessen Zentrum die Kritik an der 1975 vereinbarten Lieferung eines Brennstoffkreislaufs nach Brasilien durch die Bundesrepublik stand[125]), die Forderung nach einer keynesianischen Ausgabenpolitik Bonns (die von Schmidt umgehend abgelehnt wurde[126]) und die Vorbehalte gegenüber der Nahostpolitik der Neun sorgten in der Bundeshauptstadt für Irritationen. Noch bewertete man diese Vorgänge als „vorübergehende Phänomene", als „Trittfassen" der neuen Regierung und nicht als „gewollten Kurswechsel". Doch sollte Washington auf diesem Weg weitergehen, so befürchtete man am Rhein „weitreichende Folgen für die Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung". Eine Schlüsselstellung, so erkannte man im Auswärtigen Amt, kam dabei der Menschenrechtsfrage zu.[127]

Entsprechende Alarmzeichen kamen auch von den kleineren Verbündeten Moskaus. So warnte Mieczysław F. Rakowski, Mitglied des ZK der polnischen KP und Chefredakteur der Zeitschrift „Polityka", bei einem geheimen Gespräch Mitte Februar 1977 in West-Berlin Günter Gaus vor möglichen „Überreaktionen" Moskaus und äußerte die Befürchtung, dass der Druck des Westens die Position der Reformkräfte in der polnischen Führung schwächen könne. Rakowski hielt es sogar für möglich, „daß die Sowjetunion relativ kurzfristig die Belgrader Konferenz absagen könnte".[128] Davon konnte zwar, wie das Auswärtige Amt sehr wohl aus den bilateralen KSZE-Konsultationen wusste, keine Rede sein.[129] Trotzdem waren die Sorgen der kleineren Verbündeten Moskaus vor einem Bruch zwischen Washington und Moskau wegen der Menschenrechtsfrage ernst zu nehmen.

Die Bundesregierung versuchte in den ersten Wochen der Carter-Administration, dieser bilateral und im Bündnis die europäische Perspektive zu erläutern. Zunächst erklärte Genscher bei seinem Besuch in Washington Mitte März dem Präsidenten sowie Außenminister Vance die besonderen Interessen Deutschlands als geteiltem Land und die Notwendigkeit, die Entspannungspolitik gegenüber dem

[125] Vgl. dazu die Hausbesprechung des Auswärtigen Amts am 11. 1. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 3; Wiegrefe, Das Zerwürfnis, S. 75–98.

[126] Deutsch-amerikanisches Regierungsgespräch am 25. 1. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 14; Schmidt, Menschen und Mächte, S. 229; Ruhfus, Aufwärts, S. 190; Wiegrefe, Das Zerwürfnis, S. 110–120.

[127] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 1. 3. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 49.

[128] PA-AA, VS-Bd. 11071 (214); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 159 des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 19. 2. 1977 an das Bundeskanzleramt.

[129] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111664, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 16. 6. 1976. Nur wenige Tage nach dem Gespräch zwischen Gaus und Rakowski teilte KGB-Chef Andropow der jugoslawischen Regierung mit, dass die UdSSR sowohl an den SALT-Gesprächen als auch am Belgrader Folgetreffen festhalte. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11050 (213); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 697 des Botschafters Sahm, Moskau, vom 25. 2. 1977 an das Auswärtige Amt. Im gleichen Sinne äußerten sich Mitte März 1977 auch sowjetische Offizielle gegenüber britischen Diplomaten. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11027 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 333 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 16. 3. 1977 an das Auswärtige Amt.

Osten fortzusetzen. Die Ausführungen schienen ihre Wirkung nicht zu verfehlen. Der Präsident räumte ein, dass die Bundesrepublik „die Dinge von einem anderen geographischen Standpunkt sähen“[130], und versicherte, „daß die westliche Haltung konstruktiv sei und nicht die Konferenz gefährde“.[131] Und Vance versicherte dem Bundesaußenminister, dass die drei Körbe gleichgewichtig zu behandeln seien und Belgrad „ein follow-up haben müsse“.[132]

Nur wenige Tage nach dem Besuch des Bundesaußenministers in Washington stellten die Neun in einer fünfstündigen Sitzung des NATO-Rats den Vertretern der USA die Analysen der Arbeitsgruppe Osteuropa vor. Die US-Diplomaten zeigten sich bei dieser Gelegenheit geradezu handzahm und beruhigten die Anwesenden, dass der starke moralische Impuls der neuen Administration „nicht auf Destabilisierung oder Systemänderung in Osteuropa ziele“. Alle Anwesenden stimmten der von Bonns Vertreter, Ministerialdirigent Meyer-Landrut, vorgetragenen Linie zu, in Belgrad nicht konfrontativ, sondern pragmatisch aufzutreten. Die Menschenrechtslage in den WVO-Ländern solle „im Plenum nur sehr allgemein“ angesprochen und erst in den Ausschusssitzungen „vertieft“ werden. Die Marschrichtung für die Nachfolgekonferenz müsse lauten, „den öffentlichen Druck aufrechtzuerhalten, jedoch von unrealistischen Forderungen abzusehen“.[133]

Unterdessen verschlechterten sich die Supermächte-Beziehungen jedoch weiter. Bei seinem Moskau-Besuch im März überraschte Außenminister Vance die Kreml-Führung mit Vorschlägen zur Reduzierung des strategischen Nukleararsenals (SALT II), die über das hinausgingen, was Breschnew und Ford 1974 in Wladiwostok in Aussicht genommen hatten. Die dadurch ausgelöste Irritation war so groß, dass die amerikanisch-sowjetischen Verstimmungen auch ihre Schatten auf die im Sommer beginnenden Vorgespräche für die Belgrader Folgekonferenz zu werfen drohten.

Durch das diplomatische Desaster in Moskau fühlten sich Schmidt und Genscher in ihrer kritischen Haltung bestätigt, zumal auch von dritter Seite immer mehr Nachrichten über eine „tiefe Beunruhigung“ Moskaus eintrafen.[134] Als der amerikanische Außenminister auf dem Rückweg einen Zwischenstopp am Rhein einlegte, um über seine Visite in der sowjetischen Hauptstadt zu berichten, versuchten der Bundeskanzler und sein Außenminister deshalb aufs Neue, ihren Gast auf eine umsichtigere Politik gegenüber Moskau einzuschwören. Wieder

[130] PA-AA, VS-Bd. 11106 (204); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 909 des Botschafters von Staden, Washington, vom 15. 3. 1977 an Ministerialdirektor Blech.

[131] Vgl. die Gesprächsaufzeichnung, in: AAPD 1977, I, Dok. 59, S. 312.

[132] Vgl. den Drahterlass Nr. 85 des Ministerialdirektors van Well an Ministerialdirektor Kinkel, z. Z. Tel Aviv, vom 16. 3. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 62, S. 327; PA-AA, VS-Bd. 9977 (012); B 150, Aktenkopien 1977, Runderlass des Vortragenden Legationsrats von Kameke vom 17. 3. 1977 (Zitat). Vgl. ferner Bange, „The Greatest Happiness of the Greatest Number …“, S. 231 f.

[133] Drahtbericht Nr. 346 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 18. 3. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, I, Dok. 67.

[134] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Demirel am 9. 5. 1977 in London, in: AAPD 1977, I, Dok. 117, S. 610.

und wieder legten sie ihm die positive Entwicklung der Familienzusammenführung und des innerdeutschen Reiseverkehrs dar, verwiesen auf die Wirkung westdeutscher Rundfunk- und Fernsehsendungen in der DDR. „Ich bitte Sie zu verstehen", appellierte Schmidt an Vance, „daß wir für viele zigtausende Deutsche die Menschenrechte zu verwirklichen haben. […] Ich bitte Sie, Präsident Carter davon zu unterrichten, daß wir – unbeschadet unserer mit Ihnen übereinstimmenden rechtsstaatlichen Überzeugungen – aufgrund praktisch-politischer Erfordernisse in der Menschenrechtsfrage anders agieren müssen als Sie."[135]

Und da doppelt bekanntlich besser hält, erläuterte der Bundeskanzler drei Wochen später dem Präsidenten noch einmal schriftlich, dass es nicht „zweckmäßig" wäre, auf der Belgrader Folgekonferenz „die kommunistischen Staaten in den Anklagezustand zu versetzen, da wir hiermit die Gefahr provozieren, daß positive Entwicklungen, die durch die Schlußakte ausgelöst wurden, unterdrückt würden". Es sei ratsam, „einen wohlüberlegten Mittelkurs zu steuern und weiterhin auf die Implementierung der Schlußakte von Helsinki zu drängen, die unverändert Grundlage des Entspannungsprozesses bleiben muß".[136] Sowohl Carter als auch Brzezinski und Vance-Berater Marshall Shulman versicherten der Bundesregierung nacheinander, dass sie die besonderen KSZE-Interessen Bonns respektierten, und dessen Ziel unterstützten, die durch „Ostpolitik und Helsinki eingeleitete Entwicklung als kontinuierlichen Prozeß fortzusetzen" sowie Belgrad „entsprechend vorzubereiten und durchzuführen". Sie beruhigten Bonn, dass die USA in Belgrad keine Konfrontation mit dem Osten suchen werde und den Schwerpunkt „auf praktische und erreichbare Zielsetzungen" legen wolle.[137]

Trotz dieser Zusicherungen ließ Vance im NATO-Kreis in Brüssel aber keinen Zweifel daran, dass sich Carter nicht nur öffentlich für die Einhaltung der Menschenrechte einsetzen, sondern „diesen Bereich auch in [die] allgemeine amerikanische Außenpolitik integrieren" wolle.[138] Die US-Regierung setzte die Reizschwelle der Sowjets ganz offensichtlich weitaus höher an als die europäischen Verbündeten. Im Übrigen ging sie davon aus, dass die Kreml-Führung die innen-

[135] PA-AA, VS-Bd. 11106 (204); B 150, Aktenkopien 1977, Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt und des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance am 31. 3. 1977. Vgl. ferner AAPD 1977, I, Dok. 82, S. 414f.

[136] PA-AA, VS-Bd. 527 (014); B 150, Aktenkopien 1977, Schreiben des Bundeskanzlers Schmidt vom 26. 4. 1977 an Präsident Carter.

[137] Drahtbericht Nr. 1333 des Botschafters von Staden, Washington, vom 20. 4. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, I, Dok. 96, S. 504f.; PA-AA, VS-Bd. 11047 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1368 von Staden vom 22. 4. 1977 an das Auswärtige Amt (Zitate). PA-AA, VS-Bd. 14057 (010); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1455 von Staden vom 29. 4. 1977 an Bundeskanzler Schmidt mit Schreiben von Carter vom selben Tag. Vgl. ferner Bange, „The Greatest Happiness of the Greatest Number …", S. 233. Ähnlich äußerte sich Vance auf seinem Rückweg aus Moskau auch in der britischen Hauptstadt. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11121 (204); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 815 des Botschafters von Hase, London, vom 6. 4. 1977 an das Auswärtige Amt.

[138] PA-AA, VS-Bd. 14064 (010); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 391 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 26. 3. 1977 an das Auswärtige Amt.

politischen Gründe und die „globale" Ausrichtung der amerikanischen Menschenrechtspolitik richtig einschätzen werde, ein negativer Einfluss auf die Rüstungskontrolle und auf die KSZE also nicht zu erwarten war. Auch einen Grund für transatlantische Verstimmungen vermochte das Weiße Haus wegen seiner Menschenrechtspolitik nicht zu erkennen.[139]

1.3.2. Die Londoner Gipfeltreffen im Mai 1977: Leitlinien für das Belgrader Folgetreffen?

Hatten die bislang bilateral und im Bündnis geführten Gespräche zu keiner Annäherung der Positionen beiderseits des Atlantiks geführt, so erhoffte sich die Bundesrepublik eine Klärung der westlichen Menschenrechtsposition auf höchster Ebene. Gelegenheit hierfür boten der Weltwirtschaftsgipfel und der anschließende NATO-Gipfel im Mai 1977 in London. Um die Bedenken der Europäer gegen seine Außenpolitik zu zerstreuen, legte Carter einen Katalog an Vorschlägen vor, der von der friedlichen Nutzung der Kernenergie über ein langfristiges Verteidigungsprogramm bis zu Maßnahmen zur Verbesserung der transatlantischen Rüstungszusammenarbeit reichte.[140] Auch in der Finanz- und Wirtschaftspolitik zeigte sich der Präsident konziliant gegenüber den Europäern und räumte ein, „einige Male nicht ausreichend auf ihre Belange geachtet zu haben".[141] Dem entsprach es, dass Carter auch in der Menschenrechtsfrage um Schadensbegrenzung bemüht war, ohne jedoch von seiner Grundposition abzuweichen. In Belgrad, so verkündete er, wolle die amerikanische Regierung „niemand in eine unangenehme Lage bringen". Vielmehr wolle sie „positiv und konstruktiv sein, um Helsinki zu verwirklichen".[142]

Schmidt nutzte die Gelegenheit, um mit dem Präsidenten sowohl unter vier Augen als auch im engeren Kreis die Fronten zu klären. Carter gab zu, dass er „die Reaktion der Sowjetunion auf seine Haltung in der Menschenrechtsfrage offenbar falsch antizipiert" und dies „zu einer Verzögerung von SALT geführt" habe.[143] Geradezu in die Zange genommen wurde der US-Präsident im Vierer-Gespräch mit Callaghan, Giscard und dem Bundeskanzler. Der französische Staatspräsident warf dem Präsidenten mit Blick auf seine Menschenrechtspolitik einen „Bruch des Verhaltenskodexes" („breach of conduct") vor, der die Sowjets zutiefst miss-

[139] Vgl. den Drahterlass Nr. 85 des Ministerialdirektors van Well vom 16. 3. 1977 an Ministerialdirektor Kinkel, z. Z. Tel Aviv, in: AAPD 1977, I, Dok. 62, S. 325; Wiegrefe, Das Zerwürfnis, S. 133.

[140] Vgl. Protokoll des Weltwirtschaftsgipfels am 7. 5. 1977 nachmittags in London, in: AAPD 1977, I, Dok. 112, S. 577; Drahtbericht Nr. 1075 des Ministerialdirektors Blech, z. Z. London, vom 11. 5. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, I, Dok. 121, S. 625. Vgl. ferner Ruhfus, Aufwärts, S. 192 f.

[141] Protokoll des Weltwirtschaftsgipfels am 7. 5. 1977 vormittags in London, in: AAPD 1977, I, Dok. 111, S. 571.

[142] Protokoll des Weltwirtschaftsgipfels am 7. 5. 1977 nachmittags in London, in: AAPD 1977, I, Dok. 112, S. 582.

[143] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruhfus, Bundeskanzleramt, vom 3. 6. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 145, S. 752 (Vier-Augen-Gespräch Schmidt – Carter am 7. 5. 1977).

trauisch gemacht habe.[144] Auch Schmidt sprach deutliche Worte. Das geteilte Deutschland, führte er Carter vor Augen, habe „noch keine neue Identität" gefunden. Entweder gelinge es, „eine gesamteuropäische Aplanierung zu erreichen (Détente, mehr Kommunikation, Besucheraustausch etc.), oder aber es bestehe die Gefahr, daß die Deutschen zum Anti-Sowjetismus und zum Kalten Krieg zurückkehrten".[145]

Auch im Plenum der G 7 wollte keiner den US-Präsidenten unterstützen. Die im kleinen Kreis geäußerten Bedenken wurden von Giulio Andreotti und sogar vom Japaner Fukuda geteilt. Callaghan sprach sicherlich allen Anwesenden aus dem Herzen, als er die Haltung der konservativen Regierung in London knapp folgendermaßen zusammenfasste: „The British Government were not seeking to change the Soviet regime though they would of course welcome moves towards greater freedom."[146] Angesichts dieses Meinungsbildes unter den Verbündeten der USA versprachen Carter und Vance schließlich, in Belgrad die Menschenrechte „im Geiste der Kooperation und nicht der Konfrontation" zu behandeln.[147]

Doch wie tragfähig war der Konsens, den die Beteiligten auf dem Londoner Doppelgipfel scheinbar erzielt hatten? Zweifel waren angebracht, zumal die Regierung in Washington innenpolitisch gezwungen war, ihr Engagement für die Menschenrechte ungebremst fortzusetzen.[148] Trotzdem zögerten Schmidt und Genscher nicht, die Absprachen von London einigen osteuropäischen Regierungen bekannt zu machen. Kaum zurückgekehrt, informierte der Bundeskanzler

144 Ebd., S. 756 (Vierer-Gespräch am 9. 5. 1977). Vgl. ferner Note by the Prime Minister of a Meeting at 10 Downing Street with President Giscard, President Carter and Chancellor Schmidt on Monday, 9 May, 1977, From 10.00 to 12.30, in: Margaret Thatcher Foundation Archive (URL: <http://www.margaretthatcher.org/document/DEBA3718B7FF492D947B70F79BBDF10B.pdf>).

145 Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruhfus, Bundeskanzleramt, vom 3. 6. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 145, S. 755. Vgl. ferner Bange, „The Greatest Happiness of the Greatest Number …", S. 233 f.

146 Note of the Second Session of the Downing Street Conference at 10 Downing Street on Saturday 7 May 1977 at 15.25, in: URL: <http://www.margaretthatcher.org/document/6E71830C82FC4EDCA206EA2E8BBDEA82.pdf>). Vgl. dazu auch das Protokoll des Weltwirtschaftsgipfels am 7. 5. 1977 nachmittags in London, in: AAPD 1977, I, Dok. 112, S. 583 (Ausführungen von Helmut Schmidt).

147 Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 1. 6. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 141, S. 734.

148 Am 1. 6. 1977 unterzeichnete Carter die Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969 unter ausdrücklichen Bezug auf die Schlussakte von Helsinki und die bevorstehende Konferenz in Belgrad. Am 6. 6. 1977 trat Außenminister Vance im Kongress bei einer Anhörung der Fascell-Kommission auf. Gleichzeitig legte Carter der Kommission den zweiten Halbjahresbericht über die Verwirklichung der KSZE-Schlussakte vor. Am 14. 6. 1977 verabschiedete der US-Senat eine Entschließung zur Behandlung der Menschenrechtsfrage in Belgrad. Darin wurde die amerikanische Delegation aufgefordert, eine ausführliche Erörterung des Stands der Verwirklichung der Menschenrechtskapitel von Helsinki vorzunehmen, insbesondere für jene, welche die „universalen humanitären Werte" behandelten. Vgl. dazu Department of State Bulletin, Bd. 77 (1977), S. 28–39; Drahtbericht Nr. 1925 des Botschafters von Staden, Washington, vom 7. 6. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, I, S. 795, Anm. 8 und 10.

Erich Honecker, dass es Carter bei seinem Vorgehen ausschließlich um die innenpolitische Wirkung gegangen sei und nicht um „Sacharow und wie sie alle heißen mögen"; der Präsident sei vom bisherigen Ergebnis der Familienzusammenführung beeindruckt, wolle „daraus Lehren ziehen" und die Nachfolgekonferenz in Belgrad konstruktiv angehen.[149] Am 2. Juni teilte er Leonid Breschnew mit, dass es auf dem Londoner Gipfel gelungen sei, „Präsident Carter davon zu überzeugen, wie unklug es wäre – im allgemeinen Interesse, nicht zuletzt aber auch im europäischen Interesse – die Frage der Menschenrechte zu scharf, absolut und damit unrealistisch zu behandeln".[150] In gleichem Sinne informierte er den jugoslawischen Präsidenten Tito und den ungarischen KP-Chef János Kádár.[151] Genscher wiederum versicherte Gromyko bei seinem Besuch Mitte Juni in Moskau, dass es keine Meinungsverschiedenheiten zwischen Bonn und Washington gebe. „In London", verkündete der Außenminister, „sei volle Übereinstimmung festgestellt worden."[152]

Damit hatte sich die Bundesregierung stark exponiert. Vor allem Schmidts Äußerungen blieben der Öffentlichkeit nicht verborgen, und so machten rasch Meldungen über einen transatlantischen Dissens zwischen Washington und Bonn die Runde, das als Anführer einer Phalanx westeuropäischer Amerikakritiker galt.[153] Überdies wuchsen die Zweifel, ob Carter trotz der Londoner Zusagen überhaupt zu einem Kurswechsel in der Lage war. Auf Initiative Callaghans beauftragten die Staats- und Regierungschefs der Neun beim Europäischen Rat am 29. Juni in London Schmidt deshalb, dem US-Präsidenten gegenüber noch einmal „deutlich die Besorgnis auszudrücken, daß die Entspannung durch das Verhalten der amerikanischen Regierung ernsthaft gefährdet werden könne und daß möglicherweise Zustände des Kalten Krieges wieder aufleben würden".[154] Selbst der kanadische Regierungschef Trudeau, mit dem Schmidt vor seinem USA-Besuch zusammen-

[149] Gespräch Schmidt/Wehner – Wolfgang Vogel am 16. 5. 1977 in Berlin (West), in: Potthoff (Hrsg.), Bonn und Ost-Berlin, S. 369f.

[150] HSA, H.S. privat, UdSSR 1974–77/III, Schreiben Schmidt an Breschnew, 2. 6. 1977. Am 26. Mai 1977 erklärte der Bundeskanzler auch dem Vorsitzenden des Ministerrats der RSFSR, Solomentzew, dass Carter die Auswirkungen seiner Menschenrechtskampagne „nicht voll in Rechnung gestellt", für Belgrad aber eine Politik „im Geiste der Kooperation und nicht der Konfrontation" zugesagt habe. PA-AA, VS-Bd. 14056 (010); B 150, Aktenkopien 1977, Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Vorsitzenden des Ministerrats der UdSSR, Solomentschew, am 26. 5. 1977.

[151] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Präsident Tito am 27. 5. 1977 in Belgrad, in: AAPD 1977, I, Dok. 134, S. 695f., und Dok. 136, S. 705; Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Ersten Sekretär des ZK der USAP, Kádár, am 4. 7. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 171, S. 884f.

[152] Drahtbericht Nr. 2117 des Botschafters Wieck, Moskau, vom 16. 6. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, I, Dok. 156, S. 818.

[153] Vgl. den Artikel „Bonn View on ‚Human Rights' von James Reston, in: International Herald Tribune vom 16. 6. 1977, S. 6; PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178688, Drahtbericht Nr. 2326 des Botschafters von Staden, Washington, vom 7. 7. 1977 an das Auswärtige Amt über einen Artikel der New York Times vom selben Tag; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Sudhoff vom 7. 7. 1977.

[154] PA-AA, VS-Bd. 14067 (010); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruhfus, Bundeskanzleramt, vom 6. 7. 1977.

traf, meinte, der Bundeskanzler „sei in erster Linie dazu berufen, dem US-Präsidenten diese Gesichtspunkte nahezubringen".[155] Und nicht nur die Verbündeten forderten die Bundesregierung auf, in Washington zu intervenieren. Auch die WVO-Länder sendeten unüberhörbare Signale. Aus Kopenhagen meldete ein überraschter Botschafter Hofmann, dass mit Ausnahme des sowjetischen sämtliche diplomatischen Vertreter des Warschauer Pakts ihm ihre Sorge geschildert hätten, die USA könnten mit ihrer Menschenrechtspolitik „gewisse Liberalisierungs- bzw. Auflockerungstendenzen innerhalb des Ostblocks nach Helsinki" gefährden. Alle Hoffnung richte sich darauf, dass die Bundesrepublik in Washington ihren Einfluss „im Sinne einer ‚realistischen Haltung' in der Menschenrechtsfrage" geltend mache.[156]

Tatsächlich bemühten sich Schmidt und Genscher bei ihrem Besuch in Washington vom 13. bis 15. Juli 1977 darum, den Konsens von London noch einmal zu bestätigen. Eindringlich schilderte Schmidt auf der Basis von Informationen aus den WVO-Ländern, dass die Détente-Politik Breschnews auf zahlreiche Gegner im Parteiapparat treffe. Er führte dem Präsidenten vor Augen, dass die „liberal eingestellten Politiker in Osteuropa wie Gierek, Kádár oder Tito" um ihren „Spielraum für eine liberalere Entwicklung im Innern" fürchteten.[157] Der Bundeskanzler empfahl Carter, ein persönliches Verhältnis zum Kreml-Chef zu entwickeln, um das tiefe Misstrauen abzubauen.[158] Genscher wiederum nahm sich Zeit, um den Mitgliedern der Fascell-Kommission die Bonner Entspannungs- und KSZE-Politik zu erläutern.[159] Wie Schmidt strich auch er gegenüber Vance und Brzezinski die Furcht der kleinen Bündnispartner Moskaus heraus, der Kreml könnte bei einer weiteren Verschlechterung des Ost-West-Verhältnisses wieder „die Zügel anziehen".[160] Das Ergebnis der Bonner Interventionen in Washington war jedoch widersprüchlich. Am Ende bestätigte Carter zwar die auf dem Londoner Gipfel vereinbarte Linie.[161] Brzezinski gab jedoch zu verstehen, dass ungeachtet einer von allen Bündnispartnern geteilten Grundsatzposition eine Menschenrechtspolitik möglich sein müsse, die den unterschiedlichen Nationalinteressen gerecht werde. Damit signalisierte der Sicherheitsberater, dass die USA zwar eine Kon-

[155] Vgl. die Gesprächsaufzeichnung, in: AAPD 1977, II, Dok. 175, S. 911.

[156] PA-AA, VS-Bd. 11027 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 186 des Botschafters Hofmann, Kopenhagen, vom 7. 7. 1977 an das Auswärtige Amt.

[157] Deutsch-amerikanisches Regierungsgespräch am 13. 7. 1977 in Washington, in: AAPD 1977, II, Dok. 186, S. 954.

[158] Schmidt, Menschen und Mächte, S. 226; Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Brzezinski, am 13. 7. 1977 in Washington, in: AAPD 1977, II, Dok. 188, S. 967.

[159] Vgl. Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Botschafter Falin am 4. 8. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 207, S. 1037.

[160] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance am 13. 7. 1977 in Washington, in: AAPD 1977, II, Dok. 187, S. 964. Vgl. auch das Gespräch des zwischen Genscher und dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Brzezinski, am 13. 7. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 188, S. 965.

[161] Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruhfus, Bundeskanzleramt, vom 16. 7. 1977; Bundeskanzleramt, AZ: 21-30 100 (56), Bd. 42; B 150, Aktenkopien 1977.

frontation vermeiden wollten, jedoch keineswegs bereit waren, in der Sache nachzugeben.[162]

Einstweilen glaubte die Bundesregierung, dass sich ihr unermüdlicher Einsatz, zwischen Washington und den Warschauer-Pakt-Staaten die Rolle des „Übersetzers" einzunehmen, auszahlen werde.[163] Ausführlich informierte Genscher nach seiner Rückkehr den sowjetischen Botschafter über die Ergebnisse der USA-Reise und vermied dabei jede Andeutung eines möglichen transatlantischen Dissenses. Wie mit Brzezinski verabredet, stellte er den grundsätzlichen deutsch-amerikanischen Konsens in der Menschenrechtsfrage in den Vordergrund, bat Falin jedoch, „zwischen der prinzipiellen und operativen Seite" zu unterscheiden. Ausführlich referierte er die innenpolitische Dimension und die „universelle", nicht auf ein bestimmtes Land bezogene Ausrichtung der amerikanischen Menschenrechtsposition.[164] In der Gegenrichtung informierte Schmidt Carter am 7. September darüber, dass, „from what I have heard of Mr Brezhnev, Mr Honecker, and Mr Gierek, the result of our Washington talks has apparently had a reassuring effect in Eastern Europe".[165]

Doch die Hoffnungen Bonns erhielten im September 1977 einen weiteren Dämpfer, als Carter auf Betreiben seines Sicherheitsberaters zur Überraschung des State Department Arthur J. Goldberg zum Leiter der amerikanischen KSZE-Delegation ernannte. Goldberg, ehemaliger Richter am Obersten Gerichtshof und Botschafter der USA bei den Vereinten Nationen, war eng mit der Fascell-Kommission verbunden und sah sich Carters Menschenrechtskurs verpflichtet. Der Präsident entschied ebenfalls, dass auch Mitglieder der Fascell-Kommission und weitere Kongressabgeordnete sowie andere Personen des öffentlichen Lebens der amerikanischen Delegation für Belgrad angehören sollten.[166] Diese Personalent-

[162] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Brzezinski, am 13. 7. 1977 in Washington, in: AAPD 1977, II, Dok. 188, S. 967 f.; Botschafter von Staden, Washington, an Bundeskanzler Schmidt vom 18. 7. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 197, S. 993.

[163] Zur Vermittlerrolle Bonns im Sommer 1977 vgl. Wiegrefe, Wider die Politik der Supermächte, S. 110.

[164] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Botschafter Falin am 4. 8. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 207, S. 1037–1039 (Zitat S. 1039). Auch der britische Außenminister Owen beruhigte den nervösen sowjetischen Botschafter Lunkow („At present, the momentum of detente ha[s] been lost.") unter Hinweis auf die Washington-Reise Schmidts, dass Carter weiterhin die Entspannung mit Moskau anstrebe. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11123 (204); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 935 des Gesandten Boss, Brüssel (NATO), vom 28. 7. 1977.

[165] Bundeskanzler Schmidt an Präsident Carter, 7. 9. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 239, S. 1179.

[166] Zur Person Goldbergs und zu seiner Berufung zum amerikanischen Delegationsleiter in Belgrad vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115101, Drahtbericht Nr. 3173 des Gesandten Hansen, Washington, vom 14. 9. 1977 an das Auswärtige Amt. Ein Charakterporträt lieferte auch der britische Delegationsleiter Parsons; vgl. Telegramm Parsons vom 13. 3. 1978 an den britischen Außenminister Owen, in: DBPO III/II, Appendix III, S. 490. Vgl. ferner Sherer, Goldberg's Variations, sowie Goldberg, Letter to the Editors; Snyder, Human Rights Activism and the End of the Cold War, S. 100 f.; Korey, The Promises We Keep, S. 73; Davy, The United States, S. 7 f.; Selvage, The Superpowers and the Conference on Security and Cooperation in Europe, S. 17.

scheidung stellte die noch unter Leitung des US-Diplomaten Albert Sherer auf dem Vorbereitungstreffen gezeigte pragmatische Konferenzführung Washingtons in Frage. In Bonn befürchtete man, dass sich Sherer und sein Team nun der Führung Goldbergs würden beugen und auf die Agenda von Nichtdiplomaten würden Rücksicht nehmen müssen.[167] Gleichzeitig teilte der KSZE-Referent des State Department, Kornblum, kurz vor Beginn der Hauptkonferenz mit, dass die Amerikaner in Belgrad „die Menschenrechtsfrage expansiver ansprechen [werden], als es den Europäern vielleicht lieb sei", und aus innenpolitischen Gründen auch einige „Star-Fälle" prominenter Dissidenten ansprechen wollten.[168]

Appelle in letzter Minute, die Genscher noch anlässlich der VN-Generalversammlung in New York Ende September an Goldberg und einen Tag später an Brzezinski richtete, hatten unter diesen Umstände keine Aussicht auf Erfolg. Carters Sonderbotschafter bestätigte die Grundeinstellung Washingtons für das Folgetreffen („keine Konfrontation, aber Prüfung der Implementierung der Schlußakte").[169] Und Brzezinski bekannte sich im Gespräch mit Staatssekretär van Well zu einer offensiven Menschenrechtskritik in Belgrad. Er zeichnete das Bild einer „verjüngten und dynamischen USA" und forderte, dass der Westen die Menschenrechte weltweit unterstütze. Dann sei er „im Einklang mit sich selbst und der Geschichte". Auch wenn Washington und Bonn auf dem Folgetreffen „die gleichen Ziele" verfolgten, bräuchten „Taktik und Betonung […] nicht identisch zu sein".[170]

Das erste Halbjahr 1977 wurde von den Folgen des Amtsantritts Carters bestimmt. Seine ersten außenpolitischen Gehversuche wirbelten mit ihrem moralischen Gestus die eingespielten Mechanismen der Ost-West-Détente gehörig durcheinander. Dass in der Menschenrechtsfrage unterschiedliche Stimmen aus Washington zu vernehmen waren, sorgte auch bei den europäischen Verbündeten für Befremden. Nicht zuletzt in der Bundesregierung, die in zahlreichen Gesprä-

[167] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115101, Drahtbericht Nr. 2743 des Gesandten Hansen, Washington, vom 11. 8. 1977 an das Auswärtige Amt.

[168] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115101, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Bauch vom 14. 9. 1977. Was die Bundesregierung nicht wusste, war, dass Carter nur wenige Tage nach dem Besuch von Schmidt und Genscher eine umfassende Richtlinienweisung zu den Menschenrechten unterzeichnete. Vgl. PRM 28 „Human Rights" vom 7. 7. 1977 (URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/prm/prm28.pdf>). Für eine ausführliche Analyse des Memorandums vgl. Schmitz/Walker, Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights, S. 125–132, 135.

[169] Drahtbericht Nr. 2199 des Ministerialdirektors Blech, z. Z. New York, vom 27. 9. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, II, Dok. 259, S. 1260. Eine Woche zuvor hatte der zuständige Abteilungsleiter im State Department, Vest, Genscher ausdrücklich dazu ermuntert, Goldberg die taktischen Überlegungen Bonns für Belgrad und die Notwendigkeit enger Allianz-Konsultationen darzulegen. Goldberg „sei ja neu und mit der komplexen Materie noch nicht in allen Punkten vollständig vertraut." Vgl. PA-AA, VS-Bd. 527 (014); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 3277 des Gesandten Hansen, Washington, vom 21. 9. 1977 an Bundesminister Genscher und Staatssekretär van Well.

[170] Drahterlass Nr. 4300 des Staatssekretärs van Well vom 28. 9. 1977 an Bundesminister Genscher, z. Z. New York, in: AAPD 1977, II, Dok. 262, S. 1272.

chen den Osten zu beruhigen und für Belgrad gutes Wetter zu machen versucht hatte, blickte man mit Sorge auf die Belgrader Folgekonferenz.

2. Strategien für Belgrad

Wie geschildert, hatten sich die KSZE-Teilnehmerstaaten in Genf nach langem Tauziehen darauf geeinigt, 1977 in Belgrad erneut auf der Ebene hoher Beamter der Außenministerien zusammenzukommen. Die Schlussakte hielt als doppelte Aufgabe etwas vage fest, einen „vertieften Meinungsaustausch" über den Implementierungsstand zu führen sowie über die „Vertiefung ihrer gegenseitigen Beziehungen, die Verbesserung der Sicherheit und die Entwicklung der Zusammenarbeit in Europa und die Entwicklung des Entspannungsprozesses in der Zukunft" zu sprechen.[171] Hinweise auf die zu behandelnden Themen enthielt das Helsinki-Dokument nicht. Dieses Defizit erforderte deshalb, so lautete die Schlussfolgerung in Bonn, dass der Westen praktische Zielvorstellungen für die Folgekonferenz entwickelte. Darüber hinaus warfen die Formulierungen des Korbs IV die Frage der Schwerpunktbildung auf: Sollten die Delegationen eher eine kritische Bestandsaufnahme des Erreichten vornehmen oder sich stärker um die Ausarbeitung neuer Maßnahmen kümmern? Wie auch immer, der mit Helsinki eingeleitete Überprüfungsprozess stellte „ein völlig neues, noch unerprobtes Element in den Ost-West-Beziehungen" dar, wie ein zeitgenössischer Beobachter feststellte.[172] Im Folgenden werden die östlichen und westlichen Strategien für das Treffen analysiert und die Vorbereitungen in Bonn und Brüssel dargestellt.

2.1. Bonn und die sowjetische Offensive für mehr „militärische Entspannung"

Neben dem Streit um die Menschenrechte und die Rückschläge in der Rüstungskontrolle war die Phase vor Beginn des Belgrader Folgetreffens auch von der Fokussierung wichtiger Akteure auf die inneren Verhältnisse beeinflusst. In den USA und in der Bundesrepublik fanden 1976 Präsidentschafts- bzw. Bundestagswahlen statt, die erhebliche personelle Kapazitäten absorbierten und die Außenpolitik generell in den Schatten der Innenpolitik stellten. Im Ostblock konzentrierte sich Moskau zunächst auf den XXV. Parteitag der KPdSU im Februar 1976; im Juni dieses Jahres versammelten sich in Ost-Berlin die Vorsitzenden der kommunistischen Parteien in Europa, und am 28./29. November 1976 traten in Bukarest erstmals nach dem Helsinki-Gipfel wieder die Parteichefs der WVO-Staaten zu einer Sitzung des Politischen Beratenden Ausschusses zusammen. Eine Folge dieser Häufung innenpolitischer bzw. innersystemarer Entwicklungen war, dass sowohl

[171] Ziffer 2a) des Dokuments „Folgen der Konferenz" der Schlussakte, in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 965.
[172] Nötzold, Die KSZE-Folgekonferenz in Belgrad, S. 115.

der Dialog der Supermächte als auch die multilaterale Konferenzdiplomatie auf der Stelle trat. Washington und Moskau stritten sich bei SALT über die Einbeziehung seegestützter Cruise Missiles und sowjetischer Backfire-Bomber und vertagten die Gespräche am 19. November 1976 *sine die*.[173] In Wien standen sich bei den MBFR-Verhandlungen nach wie vor die Ansichten über die jeweiligen Personalstärken des Gegners unvereinbar gegenüber. Zwar legte der Osten im Juni 1976 neue Streitkräftedaten vor. Die Kluft zwischen den westlichen und östlichen Zahlen blieb aber nach wie vor unüberbrückbar.[174]

Die nachlassende Dynamik der Détente, wie sie am betrüblichen Stand der SALT- und MBFR-Gespräche sowie an der schleppenden Verwirklichung der KSZE-Schlussakte abzulesen war, beeinträchtigte zunehmend auch das Verhältnis zwischen Bonn und Moskau. Ein untrüglicher Indikator für dessen Zustand war die harte Haltung der Kreml-Führung in der Frage der Einbeziehung West-Berlins in die bilaterale Vertragspolitik.[175] Hinzu kam, dass die Kreml-Führung Genscher mit erheblichem Misstrauen begegnete. Dessen Kritik an der sowjetischen Aufrüstung und am Ostberliner Grenzregime hatte dort für erhebliche Verärgerung gesorgt. Auch seine aktive Berlin-Politik machte ihn in Moskau zu einem Politiker, dem zu misstrauen war. Der Außenminister, so hieß es im Kreml, betreibe „faktisch eine Außenpolitik der Verschärfung“[176], und dies werfe die Frage auf, ob der Bundeskanzler „noch nicht oder nicht mehr der entscheidende Faktor der realen bilateralen Beziehungen sei“.[177] Der Kreml warnte, dass die Beziehungen zwischen Moskau und Bonn „auf den Nullpunkt“ sinken könnten.[178] Anfang 1977 bilanzierte man in der Adenauerallee, dass im Unterschied zum regen Besuchsverkehr zwischen Bonn und den übrigen WVO-Ländern in den deutsch-sowjetischen Beziehungen gegenwärtig „Stillstand“ herrsche.[179]

[173] Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Andreae vom 24. 11. 1976, in: AAPD 1976, II, Dok. 340; PA-AA, VS-Bd. 11380 (220); B 150, Aktenkopien 1976, Aufzeichnung von Andreae vom 24. 11. 1976; PA-AA, VS-Bd. 14065 (010); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Referats 220 vom 11. 1. 1977.

[174] Die NATO hatte ihren Datenvorschlag im November 1973 vorgelegt. Vgl. Aufzeichnung des Botschafters Roth vom 11. 6. 1976, in: AAPD 1976, I, Dok. 189; Drahtbericht Nr. 457 des Botschafters Behrends, Wien (MBFR-Delegation), vom 23. 7. 1976 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1976, II, Dok. 243.

[175] Seit 1973 verhandelten Bonn und Moskau über Abkommen zur kulturellen und wirtschaftlich-technischen Zusammenarbeit sowie zur gegenseitigen Rechtshilfe, ohne sich darüber zu einigen, wie West-Berlin in den Vertragstext einbezogen werden könne. Vgl. dazu die Drahtberichte Nr. 2016 und Nr. 3089 des Ministerialdirektors van Well vom 23. 9. bzw. vom 13. 11. 1975 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1975, II, Dok. 279 und Dok. 342; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lücking vom 21. 1. 1976, in: AAPD 1976, I, Dok. 15.

[176] HSA, H.S. privat, UdSSR 1974–77/II, Vermerk des Bundesministers Bahr vom 19. 11. 1976.

[177] So die Botschaft von Lednew gegenüber Bahr am 16. 1. 1977, in: DzD VI/5, Nr. 5, S. 13. Vgl. auch die Vorlage des Bundesministers Bahr vom 4. 11. 1976 an Bundeskanzler Schmidt über ein Gespräch mit dem sowjetischen Botschafter Falin, in: DzD VI/4, Nr. 247, S. 856.

[178] So Botschafter Falin am 8. 10. 1976 gegenüber Herbert Wehner. Vgl. HSA, H.S. privat, UdSSR 1974–77/II.

[179] PA-AA, VS-Bd. 11048 (213); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 10. 1. 1977.

Trotz nachlassender Intensität des bilateralen Dialogs versuchten die WVO-Staaten frühzeitig, die Weichen für Belgrad in ihrem Sinne zu stellen. Bereits im März 1976 begannen Moskau und seine Verbündeten, zunächst bei den N+N-Staaten, wenig später auch mit Vertretern der westlichen Staatengruppe, mit bilateralen KSZE-Konsultationen.[180] In der NATO wie auch in Bonn wertete man diese Entwicklung als Zeichen dafür, dass der Osten seine defensive Haltung allmählich aufgab.[181] Im Auswärtigen Amt zog man aus den zahlreichen KSZE-Konsultationen den Schluss, dass Moskau allmählich eine taktische Kehrtwende vollzog und mit Blick auf Belgrad nun darauf zielte, die Schlussakte in die Richtung einer größeren „militärischen Entspannung" weiterzuentwickeln und zur Durchsetzung östlicher Abrüstungsvorschläge zu nutzen.[182]

Diese Einschätzung fand ihre Bestätigung durch die Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Pakts am 25./26. November 1976 in Bukarest. Es war das erste Treffen dieser Art nach Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki. Unverkennbar war die Tendenz der Parteichefs, sich auch weiterhin gegenüber den übrigen KSZE-Staaten abzugrenzen und die möglichen Folgen der Helsinki-Verpflichtungen einzudämmen. Die versammelten Parteiführer beschlossen, zur besseren Koordinierung ihrer KSZE-Politik ein neues Organ zu schaffen, das Komitee der Außenminister, das erstmals im Mai 1977 in Moskau tagen sollte.[183] Zugleich vereinbarten sie, den Schwerpunkt ihrer KSZE-Politik auf Abrüstungsmaßnahmen zu legen. Neue Initiativen im militärischen Bereich sollten, wie es in ihrem Jargon hieß, die Entspannung „unumkehrbar" machen und einer Fokussierung des Belgrader Treffens auf Menschenrechtsfragen vorbeugen. Kernstück des Kommuniqués war das Angebot, einen Vertrag über den Nichtersteinsatz von Atomwaffen zu vereinbaren, das wenige Tage später allen KSZE-Teilnehmerländern übergeben wurde.[184] Selbstverständlich war der „no

[180] So führten der sowjetische KSZE-Botschafter Mendelewitsch vom 26. bis 30. 3. 1976 und Siegfried Bock, Leiter der DDR-Delegation, am 13. 4. 1976 Gespräche in Wien. Auch die N+N nahmen im Frühjahr 1976 ihre KSZE-Konsultationen auf, Österreich und Jugoslawien am 26./27. 4. 1976 in Belgrad und Finnland, Österreich, Schweden und die Schweiz am 29./30. 4. 1976 in Helsinki. Ministerialdirigent Meyer-Landrut führte im Frühjahr 1976 KSZE-Gespräche mit Österreich, Jugoslawien, der UdSSR und Rumänien. Vgl. Tabelle 8.

[181] PA-AA, VS-Bd. 8666 (201); B 150, Aktenkopien 1976, Drahtbericht Nr. 630 des Botschafters Krapf, Brüssel (NATO), vom 12. 5. 1976 an das Auswärtige Amt.

[182] Diese Strategie stand im Zusammenhang mit den Aktivitäten, die die Ostblockstaaten nach dem Helsinki-Gipfel einleiteten, um das Image der UdSSR als führende „Weltfriedensmacht" in der westlichen Öffentlichkeit zu verbreiten und die Strategie eines fortgesetzten „Friedenskampfes" weiterzuentwickeln. Vgl. Ploetz, Ferngelenkte Friedensbewegung?, S. 283–285, 294.

[183] Locher, Shaping the Policy of the Alliance (Abschnitt „The CSCE process").

[184] Zur Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses vgl. URL: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=17106&navinfo=14465>. Für die Erklärung über internationale Entspannung sowie Festigung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und Entwurf eines Vertrags zwischen den Teilnehmerstaaten der KSZE über den Verzicht auf den Ersteinsatz von Nuklearwaffen vgl. Europa-Archiv 1976, D 644–654. Vgl. ferner PA-AA, VS-Bd. 14056 (010); B 150, Aktenkopien 1976, Drahterlass Nr. 108 des Ministerialdirektors Kinkel vom 29. 11. 1976 an Bundesminister Genscher, z. Z. Den Haag; PA-AA, B 14

first use"-Vorschlag für den Westen unannehmbar, da er trotz seines neuen regionalen Bezugs nur Altbekanntes enthielt und die Glaubwürdigkeit der nuklearen Abschreckungsdoktrin des Westens beschädigt hätte.[185]

Die permanenten Forderungen des Ostens nach mehr Abrüstung, die immer stärker auch den KSZE-Prozess zu verengen drohten, empfand Hans-Dietrich Genscher als äußerst beunruhigend. Schon seit dem Frühjahr 1976 drängte er die Verbündeten, dem Ruf des Ostens nach „militärischer Entspannung" mit einem eigenen Konzept zu begegnen.[186] Nach der Bukarester Erklärung gewann sein Appell an Dringlichkeit. In diesem Sinne ergriff er am 9. Dezember 1976 in Brüssel im engsten Kreis der NATO-Außenminister und ihrer Berater das Wort. Er forderte, die beiden Abrüstungsvorschläge des Ostens unter Hinweis auf die KSZE-Prinzipien des Gewaltverzichts und der freien Bündniswahl abzulehnen und der östlichen Propaganda das eigene Entspannungskonzept entgegenzustellen, um nicht zuletzt in der westlichen Öffentlichkeit kein „falsches Sicherheitsgefühl" aufkommen zu lassen. Der Bundesaußenminister drängte bei gleicher Gelegenheit darauf, mit der Vorbereitung auf die Folgekonferenz zu beginnen. Die NATO müsse sich in Belgrad „auf die Implementierung der Schlußakte von Helsinki konzentrieren" und eigene Vorschläge entwickeln, „damit die Thematik der Konferenz nicht vom Osten bestimmt werde".[187] Tatsächlich wiesen die Minister in ihrem Kommuniqué – teilweise unter fast wörtlicher Übernahme der Ausführungen Genschers – die Bukarester Erklärung unter Bezug auf die Schlussakte zurück und sprachen sich dafür aus, in Belgrad eine Bestandsaufnahme der KSZE-Implementierung vorzunehmen und weitere Maßnahmen zu vereinbaren.[188]

2.2. Das Bundeskanzleramt schaltet sich ein: Die KSZE-Mission Egon Bahrs in Moskau

Die Abrüstungsinitiativen des Ostens erhöhten den Druck auf den Westen, mit den Vorbereitungen für Belgrad zu beginnen. Dabei gingen Bundeskanzleramt

(Referat 201), Bd. 113463, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kühn vom 29. 11. 1976. Für eine ausführliche zeitgenössische Analyse der Bukarester Beschlüsse zu Abrüstung und Rüstungskontrolle vgl. Meier, Die Bukarester WPO-Erklärung und die KSZE-Thematik, S. 11–18. Vgl. auch Lehne, The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, S. 15.

185 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115101, Aufzeichnung des Referats 212 vom 26. 5. 1976 („Ost-West-Beziehungen nach Helsinki"); PA-AA, VS-Bd. 11419 (221); B 150, Aktenkopien 1976, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth vom 30. 11. 1976.

186 PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 106591, Runderlass Nr. 55 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 24. 5. 1976. Vgl. ferner den Runderlass Nr. 1995 des Ministerialdirektors van Well vom 24. 5. 1976, in: AAPD 1976, I, Dok. 152.

187 Sitzung des NATO-Ministerrats im engsten Kreis am 9. 12. 1976 in Brüssel, in: AAPD 1976, II, Dok. 356, S. 1605 f. Für den Wortlaut von Genschers Ausführungen vgl. PA-AA, VS-Bd. 8665 (201); B 150, Aktenkopien 1976, Drahtbericht Nr. 1472 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 13. 12. 1976 an das Auswärtige Amt.

188 Vgl. die Ziffern 3 und 4 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung am 9./10. 12. 1976 in Brüssel, in: Europa-Archiv 1977, D 101 f.

und Auswärtiges Amt zunächst getrennte Wege. Bereits am 7. Juli 1976 ließ Schmidt Breschnew wissen, dass die Bundesrepublik ein Interesse daran habe, das Folgetreffen „zu einem Erfolg für die Bilanz der Entspannungspolitik zu machen", und bot an, bei der Vorbereitung mit Moskau zusammenzuarbeiten.[189] In einem weiteren Schreiben vom 6. Dezember drückte der Bundeskanzler die Hoffnung aus, dass die Folgekonferenz auch den stagnierenden deutsch-sowjetischen Beziehungen „neue Impulse" verleihen könnte. Die KSZE war für ihn ein wichtiges Element in der Statik der Détente, zu der freilich ebenfalls ein zweites SALT-Abkommen, dem er sogar einen „zeitlichen Vorrang" einräumte, und Fortschritte bei den MBFR-Verhandlungen gehörten. Trotz des enttäuschenden Implementierungsstands sollten es beide Seiten unterlassen, „sich gegenseitig vorzuhalten, was versäumt wurde", und sich auf Wirtschaftsfragen konzentrieren.[190]

Doch erst im neuen Jahr nahm Moskau den Ball auf. Eine besondere Rolle spielten dabei Egon Bahr und seine Kontaktleute des „geheimen Kanals". Der Architekt der Ostpolitik hatte nach der Bundestagswahl am 3. Oktober 1976, nicht ganz freiwillig, die Bundesregierung verlassen und das Amt des SPD-Bundesgeschäftsführers übernommen.[191] Dies änderte zwar zunächst nichts an seiner Rolle als Mittelsmann zwischen Bonn und Moskau, zumal er sich selbst weiter als Außenpolitiker sah. Doch der Wechsel in die „Baracke", wie die SPD-Parteizentrale auch genannt wurde, entfernte ihn räumlich von den außenpolitischen Schalthebeln, und mit den neuen Aufgaben verlor er für seine Gespräche mit den sowjetischen Stellen die Autorität eines Angehörigen der Bundesregierung. Bahr selbst empfand dies nicht unbedingt als Nachteil. Er ließ daher auch keinen Zweifel daran, dass er in seiner neuen Stellung dazu beitragen wollte, die Partei wieder stärker entspannungspolitisch zu profilieren. Was die KSZE betraf, so empfahl Bahr, auf der Basis der Schlussakte mit dem Osten nun weitere konkrete Abrüstungsschritte zu vereinbaren.[192] Da dies den Vorstellungen Moskaus sehr entgegenkam, war er ein idealer Gesprächspartner für die Kreml-Führung.

Helmut Schmidt wiederum war zwar durchaus gewillt, über Bahr Mitteilungen mit der Kreml-Führung auszutauschen, zumal dieser für Moskau ein Bindeglied zur „goldenen Ära" der Ostpolitik Willy Brandts darstellte[193], sah sich aber selbst im Fahrersitz der Ost- und Sicherheitspolitik Bonns. Überdies war es offensichtlich, dass ungeachtet eines sicherheitspolitischen Primats im Denken der beiden SPD-Politiker zwischen Schmidt und Bahr kaum das blinde Verständnis herrschte, das dessen Zusammenarbeit mit Brandt bestimmt hatte. Bahr sah sich also

[189] HSA, H.S. privat, UdSSR 1974–77/II, Schreiben des Bundeskanzlers Schmidt vom 7. 7. 1976 an den Generalsekretär der KPdSU, Breschnew.

[190] Mitteilung des Bundeskanzlers Schmidt vom 6. 12. 1976 an den Generalsekretär der KPdSU, Breschnew, in: DzD VI/4, Nr. 264, S. 899 f.

[191] Vgl. Bahr, Zu meiner Zeit, S. 488 f.; Vogtmeier, Egon Bahr und die deutsche Frage, S. 218–221; Soell, Helmut Schmidt, S. 620.

[192] Vogtmeier, Egon Bahr und die deutsche Frage, S. 216, 219.

[193] Die größere Vertrautheit der Moskauer Führung mit Brandt, Bahr und Scheel, die sich Schmidt und Genscher erst noch erarbeiten mussten, erwähnt auch Schmidt selbst. Vgl. Schmidt, Menschen und Mächte, S. 29.

veranlasst, den Bundeskanzler in zahlreichen Memos mit seinen Vorstellungen vertraut zu machen.[194]

Verunsichert durch die neue Carter-Administration und verärgert über die Kritik Genschers an der sowjetischen Rüstungs- und Berlinpolitik, wandte sich auch Breschnew seit dem Jahreswechsel 1976/77 verstärkt direkt an Schmidt. Das Thema, das der Generalsekretär immer häufiger anschnitt, war die KSZE. Am 16. Januar 1977 informierte Lednew Egon Bahr, dass Moskau mit der im Kanzler-Brief vom Dezember skizzierten Linie für Belgrad einverstanden war. Die Kreml-Führung nahm dies als Bestätigung ihrer eigenen Pläne, nur kurz über den Implementierungsstand zu sprechen und sich dann zügig „praktische[n] und konkrete[n] Vorhaben" zuzuwenden. Die Sowjetregierung glaubte, in Schmidt einen Verbündeten für ihr Anliegen gefunden zu haben, den Konferenzschwerpunkt auf die Vereinbarung neuer Projekte zu legen. Umgehend benannte sie Botschafter Valentin Falin als Kontaktmann, mit dem entsprechende Vorhaben für Belgrad entwickelt werden sollten.[195] Im Februar 1977 ließ Breschnew Schmidt schließlich wissen, dass er vertrauliche Konsultationen zur gemeinsamen Vorbereitung auf das Folgetreffen wünsche.[196]

Tatsächlich führten Bahr und der sowjetische Botschafter in der Folgezeit zunächst „Vorklärungen" durch. Der Bundesgeschäftsführer der SPD riet dem Bundeskanzler, auf das Auswärtige Amt dahingehend einzuwirken, „dass wir neben der Bilanz der Erfahrungen seit Helsinki uns darauf konzentrieren sollten, ein oder zwei Projekte aus jedem Korb zu vereinbaren, deren Durchführung zeitlich limitiert und kontrollierbar wird". Im Gegenzug sei Moskau bereit, künftig auch kleinere Manöver anzukündigen. Belgrad, so Bahr, solle „im Geist der Korrektheit und des gegenseitigen Verständnisses" ablaufen, wie schon in der Genfer KSZE-Phase, „wo man über das Problem der Dissidenten übrigens nicht diskutiert hat".[197]

Schmidt scheint das Engagement Bahrs, ohne Wissen des Auswärtigen Amts Vorbereitungsarbeiten mit Falin aufzunehmen, nicht gebremst zu haben. Möglicherweise betrachtete er es als nützliche Ergänzung zu den eigenen Anstrengungen, die von Carters Menschenrechtskampagne ausgelöste Verunsicherung des Kreml abzubauen und einen Flurschaden im Vorfeld des Folgetreffens zu verhindern. Die Angelegenheit nahm allerdings eine überraschende Wendung, als Moskau Ende März 1977 den Wunsch äußerte, die vertraulichen Gespräche in Mos-

[194] Zum Verhältnis Schmidts zu Bahr vgl. Vogtmeier, Egon Bahr und die deutsche Frage, S. 201–211. In seinen Erinnerungen bedauerte Bahr, dass die von ihm immer wieder angestoßene ostpolitische Dynamik am Gegenwind aus Genschers Auswärtigem Amt erlahmte, während der pragmatische Schmidt aus Gründen der Koalitionsräson dem Außenminister kein Paroli bieten wollte. Vgl. Bahr, Zu meiner Zeit, S. 505 f.

[195] HSA, H.S. privat, UdSSR 1974–77/II , Vermerk des Bundesgeschäftsführers der SPD, Bahr, vom 16. 1. 1977 über ein Gespräch mit Lednew.

[196] Undatiertes Schreiben des Generalsekretärs der KPdSU, Breschnew, an Bundeskanzler Schmidt, zitiert nach: Wiegrefe, Das Zerwürfnis, S. 137.

[197] HSA, H.S. privat, UdSSR 1977–78/III, Schreiben des Bundesgeschäftsführers der SPD, Bahr, vom 26. 2. 1977 an Bundeskanzler Schmidt.

kau auf höherer Ebene fortzusetzen, und Bahr zu diesem Zweck unter dem Deckmantel einer Einladung der sowjetischen Akademie nach Moskau reisen sollte.[198]

Zur Vorbereitung der Gespräche kam zunächst Alexander Bondarenko, Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Ende April nach Bonn.[199] Er hatte eine Denkschrift im Gepäck, die entgegen ihrem Titel („Die politische Konzeption für das Treffen in Belgrad") hauptsächlich Verfahrensfragen darlegte. Bei dem zweistündigen Gespräch mit Bahr wurde schnell deutlich, dass der Kreml schon im Vorfeld Einverständnis über den „konstruktiven Charakter" der Folgekonferenz erzielen wollte. Nach seinen Vorstellungen sollten die Delegationen einen „positiven" Erfahrungsaustausch vornehmen und „Empfehlungen für die weitere Entwicklung der gesamteuropäischen Zusammenarbeit" abgeben. Unterausschüsse waren deshalb unnötig; konkrete Kooperationsprojekte sollten in speziellen Arbeitsgruppen erörtert werden. Moskau trat überdies für ein kurzes, bis Weihnachten abzuschließendes Treffen ein und machte ein Schlussdokument vom Konferenzverlauf abhängig. Je mehr der Westen (und die N+N) also „den guten Willen beim Ansetzen der friedlichen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten zeigen werden, desto gewichtiger und ma[ß]gebender [wird] das Endergebnis sein".[200]

Bahr pflichtete Bondarenko zwar bei, dass die „Zielrichtung" des Treffens „konstruktiv und vorwärts" sein müsse. Zugleich machte er aber deutlich, dass eine Bilanz des Erreichten nicht allein auf der Basis „positiver" Erfahrungen gezogen werden könne. Seine Vorstellungen vom Ablauf der Konferenz orientierten sich eng am bewährten Vorbild der Genfer KSZE-Phase: eine öffentliche Eröffnungssitzung, gefolgt von einer geschlossenen Plenumsphase sowie parallelen, nicht öffentlichen Arbeitsgruppensitzungen, und schließlich eine öffentliche Abschlussveranstaltung. Auch ein Schlussdokument war nach Bahrs Ansicht notwendig, das, wie schon die Schlussakte, breit veröffentlicht werden sollte. Immerhin akzeptierte Bondarenko nach einigem Zögern die Einsetzung von Ad-hoc-Gruppen „mit besonderem Auftrag".[201]

Bahr fuhr schließlich am 10. Mai nach Moskau, um mit Gromyko, dem Stellvertretenden Außenminister Kowaljow, mittlerweile im sowjetischen Außenministerium Leiter des Verbindungsausschusses zur Vorbereitung für Belgrad[202], und Wadim Sagladin, dem stellvertretenden Leiter der Internationalen Abteilung beim ZK der KPdSU, Gespräche zu führen. Es war das erste Mal nach seinen Moskauer Verhandlungen 1970, dass er wieder mit dem sowjetischen Außenminister zusammentraf. Der Zufall wollte es auch, dass seine Reise einen Monat vor

198 HSA, H.S. privat, UdSSR 1977–78/III, Schreiben des Bundesgeschäftsführers der SPD, Bahr, vom 28. 3. 1977 an Bundeskanzler Schmidt.

199 HSA, H.S. privat, UdSSR 1977–78/III, Schreiben des Bundesgeschäftsführers der SPD, Bahr, vom 18. 4. 1977 an Bundeskanzler Schmidt.

200 FES, 1/EBAA000954, Denkschrift „Die Politische Konzeption für das Treffen in Belgrad".

201 FES, 1/EBAA000954, nicht unterzeichneter Vermerk über das Gespräch zwischen Bahr, Bondarenko und Falin am 27. 4. 1977.

202 Zu Kowaljow vgl. PA-AA, VS-Bd. 9541 (201); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1896 des Botschafters Wieck, Moskau, vom 26. 5. 1977 an das Auswärtige Amt.

den geplanten Konsultationen zwischen Genscher und Außenminister Gromyko stattfand. Die Gespräche in einer „fast freundschaftlichen Atmosphäre" zeigten deutlich, wie sehr Moskau nach einer Orientierung suchte und dabei auf eine Zusammenarbeit mit Bonn hoffte, solange der außenpolitische Kurs Carters unklar blieb. Bahr nutzte die Gelegenheit, neue wirtschaftliche Kooperationsprojekte anzuregen, etwa die Lieferung von Rohstoffen wie Uran, im Gegenzug zu deutschen Investitionen in der UdSSR. Damit verblüffte er selbst seine sowjetischen Zuhörer, so dass sich Sagladin nicht die Frage verkneifen konnte, „ob das nicht Ärger mit den USA brächte".[203] Eigentlicher Zweck des Besuchs war aber die Klärung der jeweiligen Positionen zur Belgrader Folgekonferenz. Dabei verfolgte der Bundesgeschäftsführer auch koalitionspolitische Ziele, wie er unumwunden zugab. Es gelte, so Bahr, „eine Politik fortzusetzen, aus der sich die Liberalen nicht wegstehlen könnten und mit der eine Koalition CDU/FDP unmöglich würde. Praktisch ginge das z. B. mit Belgrad und bilateral."[204] Um einen kontroversen Verlauf zu vermeiden, sprach sich Bahr ganz im Sinne seiner Gastgeber für eine kurze einwöchige Bilanzdebatte aus; im Anschluss könnten Ad-hoc-Arbeitsgruppen jeweils ein bis zwei Projekte aus den drei Körben erörtern. Dazu stellte er in Aussicht, dass Bonn von den drei Konferenzvorschlägen Breschnews zwei akzeptieren könnte.[205] Gemessen an den Kooperationsprojekten maß Bahr den Vertrauensbildenden Maßnahmen nur eine untergeordnete Bedeutung bei. Aspekte der militärischen Sicherheit, so legte er Kowaljow dar, seien in den amerikanisch-sowjetischen Gesprächen und bei MBFR besser aufgehoben. Belgrad, so meinte er, könne bei diesem Thema dagegen nur „Kosmetik" betreiben.[206]

Die Mission Bahrs ging in wichtigen Teilen an den Vorbereitungen des Auswärtigen Amts vorbei und spiegelte auch nicht den Diskussionsstand in EPZ und NATO. Zwar stimmte er mit der Grundlinie des Ministeriums überein, alle drei Körbe gleichberechtigt zu behandeln und ein substantielles Schlussdokument zu verfassen. Er überzeugte seine sowjetischen Gesprächspartner auch von der Notwendigkeit eines gemischten Verfahrens aus Plenums- und Ausschusssitzungen sowie eines flexiblen „Zieldatums" („nicht später als 23. Dezember").[207] Seine Vor-

[203] FES, 1/EBAA000954, Gespräch des Bundesgeschäftsführers der SPD, Bahr, mit dem stellvertretenden Leiter der Internationalen Abteilung beim ZK der KPdSU, Sagladin, am 11. 5. 1977 in Moskau.

[204] Ebd.

[205] Darüber hinaus nannte Bahr als mögliche Projekte „eine europäische Zeitschrift über die jeweiligen nationalen Probleme, die wirtschaftliche Kooperation zwischen RGW und EG mit dem langfristigen Ziel des Fallens der Zollgrenzen" sowie „ein System der gegenseitigen Planungen, was Verkehr, Energie und andere dazu geeignete Gebiete umschließen könnte". Vgl. FES, 1/EBAA000954, Gespräch des Bundesgeschäftsführers der SPD, Bahr, mit dem sowjetischen Stellvertretenden Außenminister Kowaljow am 11. 5. 1977 in Moskau.

[206] Ebd.

[207] Das mit Bahr abgesprochene Verfahren, in Belgrad Ad-hoc-Gruppen zur Erörterung von neuen Projekten einzusetzen, vertraten die sowjetischen Diplomaten wenig später in Gesprächen mit der Bonner Botschaft in Moskau und gegenüber Staatsminister von Dohnanyi. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 9541 (201); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1896 des Botschafters Wieck, Moskau, vom 26. 5. 1977; PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133100, Drahtbericht Nr. 2062 von Wieck vom 9. 6. 1977 an das Auswärtige Amt.

stellungen von einer möglichst kurzen Plenarphase zur Bestandsaufnahme und von Ad-hoc-Gruppen zur Ausarbeitung groß angelegter zwischenstaatlicher Kooperationsprojekte bewegten sich jedoch näher an östlichen als an westlichen Zielvorstellungen. Vor allem entfernte er sich mit seinen Projektvorschlägen von der Haltung des Auswärtige Amts. Denn Genscher und seine Diplomaten erhofften sich neben einer ausführlichen Bilanzierung vor allem, dass in Belgrad weitere Beschlüsse zur Erleichterung der zwischenmenschlichen Kontakte gefasst würden. Humanitäre Ziele für Belgrad schloss der SPD-Bundesgeschäftsführer zwar nicht ausdrücklich aus, stellte das Thema aber auch nicht in den Vordergrund seiner Gespräche. Kein Wunder, dass Gromyko erfreut auf die Darlegungen Bahrs reagierte und zusicherte, „im Verhältnis zur Delegation der BRD einen parallelen Kurs [zu] fahren" und „gute Arbeitskontakte mit der deutschen Delegation" pflegen zu wollen. [208]

Die Bahr-Mission war ein weiteres Beispiel dafür, dass der ostpolitische Stratege auch in neuer Funktion gewillt war, sein Entspannungs- und Sicherheitskonzept weiterzuverfolgen, auch wenn er dabei von der Linie Genschers abwich. Zwar informierte Bahr das Auswärtige Amt noch aus Moskau knapp über seine Gespräche, vor allem über Gromykos Wunsch, „mit der deutschen Seite eng zusammen[zu]wirken". Im Übrigen, so teilte er weiter mit, wolle die sowjetische Seite in Belgrad „keine Zuspitzung". Doch Näheres darüber, in welcher Weise er die Bonner Position für Belgrad dargelegt hatte, gab Bahr nicht preis. Ob er seine Ankündigung wahr machte, das Auswärtige Amt über seine Gespräche ausführlich zu unterrichten, ist nicht bekannt. [209]

2.3. Die Vorbereitungen des Auswärtigen Amts im multilateralen Rahmen

Während Schmidt und Breschnew in regelmäßigem Briefkontakt standen sowie Mitteilungen über den „geheimen Kanal" austauschten[210], nahm das Auswärtige Amt auf zahlreichen Ebenen die operative Vorbereitung des Folgetreffens auf. Hauptziel war es, Strategien und Inhalte für Belgrad mit den EG- und NATO-Partnern abzusprechen und dabei die eigenen Interessen einzubringen. Aber auch

[208] FES, 1/EBAA000954, Gespräch des Bundesgeschäftsführers der SPD, Bahr, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko und dem Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium, Bondarenko, am 10. 5. 1977.

[209] PA-AA, VS-Bd. 14056 (010); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1752 des Bundesgeschäftsführers der SPD, Bahr, z. Z. Moskau, vom 12. 5. 1977 an das Auswärtige Amt.

[210] Am 2. Juni 1977 wandte sich Schmidt erneut an Breschnew und äußerte sich erfreut darüber, „dass meine Vorstellungen Ihr Interesse gefunden haben." Die Bundesregierung, so versicherte er dem Generalsekretär aufs Neue, wünsche nicht, „dass Belgrad zu einem Forum von Anklagen auf der einen oder der anderen Seite wird, weil dies den Entspannungsprozeß gefährden würde. Polemik wird uns nicht weiterführen. Wir werden deshalb auch aufgeschlossen jeder Initiative begegnen, die zur weiteren Implementierung der Schlussakte beiträgt." Vgl. HSA, H.S. privat, UdSSR 1974–77/III, Schreiben des Bundeskanzlers Schmidt vom 2. 6. 1977 an den Generalsekretär der KPdSU, Breschnew.

die Rücksprache mit den übrigen Ministerien und den Oppositionsparteien, denen eine wichtige Rolle im Kräftespiel der öffentlichen Meinung zukam, wurde nicht vernachlässigt. Mit Blick auf die am 15. Juni 1977 beginnende Vorbereitungskonferenz stand zunächst die Herstellung einer geschlossenen Position in den Verfahrensfragen im Vordergrund.

Wichtige Informationsquelle für die eigene Konferenzplanung Bonns waren neben dem Monitoring der östlichen Implementierungspraxis die Konsultationen mit den KSZE-Experten des Ostblocks.[211] Erste Gespräche mit sowjetischen Diplomaten hatten Bonn schon frühzeitig den Eindruck vermittelt, dass Moskaus Interessen im KSZE-Prozess vor allem in den Bereichen der Abrüstung und der wirtschaftlichen Kooperation lagen.[212] Näheres erfuhr die Bundesregierung dann im Laufe des Frühjahrs 1977. Im März 1977 reiste Abteilungsleiter van Well zu KSZE-Gesprächen in die sowjetische Hauptstadt. Die UdSSR, so wurde deutlich, war hauptsächlich an einem kurzen „Konsultativtreffen" mit einem festen Enddatum interessiert, das eine positive Bilanz ziehen, hinsichtlich der Weiterentwicklung der Schlussakte aber nur „Empfehlungen" aussprechen sollte.[213] Diese Haltung bestätigte der designierte sowjetische Delegationsleiter für Belgrad, Julij Woronzow, im Mai gegenüber der Bonner Botschaft in Moskau. Er bestätigte, dass die UdSSR nur eine etwa dreimonatige Plenarkonferenz wünschte, und wandte sich gegen die Bildung von Unterkommissionen, die dem Westen nur weitere Gelegenheit zur Kritik geben würde. Wie mit Bahr besprochen, stellte er aber die Bildung von Ad-hoc-Gruppen in Aussicht, falls „Formulierungsarbeiten" für neue Projekte erforderlich würden.[214]

Die sowjetischen Vorstellungen zur Geschäftsordnung für Belgrad – eine kurze Plenarphase, gegebenenfalls Ad-hoc-Arbeitsorgane – bekräftigte schließlich auch Vizeaußenminister Kowaljow gegenüber Ministerialdirigent Meyer-Landrut am Rande der Gespräche, die Genscher drei Wochen nach Bahrs Stippvisite vom 13. bis 15. Juni 1977 in Moskau führte.[215] Den Besuch, der in einer im Vergleich zu dem des SPD-Bundesgeschäftsführers geschäftsmäßigeren, ja kühlen Atmosphäre verlief, nahm Genscher seinerseits zum Anlass, Gromyko zu versichern, dass Bonn zwar kein Interesse an gegenseitiger Polemik habe, aber zugleich nachdrücklich

[211] Zu den bilateralen KSZE-Konsultationen vgl. Kapitel I.3.5.

[212] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111664, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 16. 6. 1977 über Konsultationen mit dem sowjetischen KSZE-Botschafter Mendelewitsch.

[213] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115099, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 30. 3. 1977; PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133100, Drahtbericht Nr. 1076 des Ministerialdirektors van Well, z. Z. Moskau, vom 23. 3. 1977 an das Auswärtige Amt und Aufzeichnung von van Well vom 4. 4. 1977.

[214] PA-AA, VS-Bd. 9541 (201); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1896 des Botschafters Wieck, Moskau, vom 26. 5. 1977.

[215] Diese Informationen gab Meyer-Landrut umgehend an die Bonner Delegation beim gerade beginnenden Vorbereitungstreffen in der jugoslawischen Hauptstadt weiter. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115116, Drahterlass Nr. 161 von Meyer-Landrut vom 18. 6. 1977 an die KSZE-Delegation in Belgrad.

dafür eintrete, in Belgrad Kommissionen einzurichten, „um die Gefahr des Zumfensterhinausredens zu vermeiden".[216]

Die Verbündeten der UdSSR trugen deren Kurs erwartungsgemäß mit, setzten jedoch auch immer wieder eigene Akzente. So konnten sich die ungarischen und rumänischen Diplomaten im Unterschied zu Moskau durchaus vorstellen, in Belgrad über die Verbesserung der Vertrauensbildenden Maßnahmen zu sprechen; Rumänien sprach sich ferner auch dafür aus, die Konferenz nicht durch ein festes Enddatum zeitlich zu begrenzen und Unterkommissionen für die einzelnen Körbe einzurichten.[217] Sofia wiederum gab zu verstehen, dass es ungeachtet der Bukarester Beschlüsse vom Dezember 1976 nicht zweckmäßig sei, auf dem Folgetreffen über Abrüstungsfragen zu sprechen.[218] Polen und die DDR zeigten sich dagegen weitgehend loyal, was die sowjetische Taktik für Belgrad betraf.

Gewann die Bundesregierung aus den Gesprächen mit den WVO-Ländern auch wichtige Informationen, so bildeten natürlich EPZ und NATO den eigentlichen Vorbereitungsrahmen. Erste Eckpunkte für eine Verfahrensdiskussion mit den Partnern legte Meyer-Landrut der Amtsleitung am 5. August 1976 vor. Er empfahl, sich am Vorbild der Genfer Konferenzphase zu orientieren, d. h. sowohl Plenar- als auch Kommissionssitzungen vorzusehen. Für die Hauptkonferenz sollte ein festes Enddatum gelten, eine Verlängerung aber ausdrücklich vorgesehen werden. Als Generallinie schlug er vor, den Schwerpunkt auf die „konkrete Verwirklichung der Schlussakte" zu legen. Die Bundesrepublik solle sich an der Bilanzdebatte beteiligen und dabei auch auf Implementierungsmängel der kommunistischen Staaten, einschließlich der Menschenrechte, eingehen. Da die Schlussakte die Einsetzung von „Expertentreffen" ausdrücklich vorsehe, sollte die Bundesregierung darüber hinaus ihren noch von dem damaligen Außenminister Scheel in Genf gemachten Vorschlag eines Wissenschaftlichen Forums wieder aufnehmen.[219]

Die Bonner Vorstellungen fanden schließlich Eingang in die Arbeitsgruppe KSZE der EPZ, die im Sommer 1976 nach Abschluss der Arbeiten am Kommentar zur Schlussakte[220] mit den Vorbereitungen für Belgrad begann. Anfang Januar 1977 lag dem Politischen Komitee ein Zwischenbericht vor. Wie schon im Bonner

[216] PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178721, Drahtbericht Nr. 2102 des Ministerialdirektors van Well, z. Z. Moskau, vom 13. 6. 1977 an das Auswärtige Amt. Zu den Gesprächen vgl. ferner AAPD 1977, I, Dok. 154 und Dok. 156–158.

[217] PA-AA, VS-Bd. 11447 (221); B 150, Aktenkopien 1976, Drahterlass des Botschafters Ruth vom 28. 5. 1976 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116360, Drahtbericht Nr. 122 des Botschaftsrats I. Klasse Münch, Budapest, vom 14. 3. 1977 an das Auswärtige Amt über die deutsch-ungarischen Konsultationen; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115099, Aufzeichnungen des Referats 212 vom 31. 5. 1976 und vom 14. 3. 1977 über die deutsch-rumänischen KSZE-Konsultationen.

[218] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115093, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 20. 12. 1976 über die deutsch-bulgarischen KSZE-Konsultationen.

[219] PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 108892, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 5. 8. 1976.

[220] Vgl. Kapitel III.2.1.

Papier empfahlen auch die Brüsseler Experten, den Schwerpunkt auf eine Erörterung der bisherigen KSZE-Implementierung zu legen, sich jedoch auch darauf vorzubereiten, Vorschläge zur Weiterentwicklung der Helsinki-Beschlüsse zu unterbreiten. Wie von Bonn gewünscht, sprach sich die Mehrheit der EG-Partner für eine feste Dauer der Konferenz von etwa drei Monaten mit der Option zur Verlängerung aus. Die KSZE-Experten befürworteten ferner eine weitere Überprüfungskonferenz nach Belgrader Vorbild, die jedoch, daran lag der Bundesrepublik besonders, nicht den Charakter eines zweiten KSZE-Gipfels („Helsinki II") erhalten sollte, um die besondere Bedeutung der Helsinki-Akte nicht zu entwerten.[221]

Ungeklärt war zu diesem Zeitpunkt aber noch, ob die Neun auch für die Bildung von Unterkommissionen eintreten sollten. Hierzu herrschten vor allem in Paris und Bonn unterschiedliche Auffassungen. Während der Quai d'Orsay Wert auf eine weitgehend öffentliche Plenumsphase legte, hielt das Auswärtige Amt an der Einsetzung zusätzlicher Ausschüsse nach dem Genfer Modell fest. Bei den deutsch-französischen Konsultationen Anfang Februar 1977 in Paris machten die französischen Diplomaten keinen Hehl daraus, dass für sie eine öffentlichkeitswirksame Bestandsaufnahme Vorrang vor neuen Vereinbarungen hatte. Die Presse, so das Kalkül, würde „zu meinungsbildenden Berichterstattern und die Konferenz der Schwierigkeit enthoben, Tribunal zu werden". Das Ergebnis von Belgrad, so Abteilungsleiter Andréani, „sei nicht wichtig. Wichtig sei vielmehr der Eindruck, den das Ergebnis auf die Öffentlichkeit machen werde." Bonn teilte zwar grundsätzlich die französische Einschätzung, dass die öffentliche Meinung für die Glaubwürdigkeit des KSZE-Prozesses große Bedeutung hatte. Das Schwergewicht sollte aber bei den Arbeitsgruppen liegen, in denen die kritische Bilanzaufnahme fortgesetzt und die Sacharbeit aufgenommen werden könne. Am Ende näherten beide Seiten ihre Standpunkte soweit an, dass sich die deutsche Seite mit einer zweiwöchigen Plenarphase und die Franzosen mit der Bildung von Kommissionen einverstanden erklärten.[222] Diese Linie vertraten sie dann auch in Brüssel, wo sich das Politische Komitee darauf verständigte, den Ministern ein „gemischtes Verfahren" für Belgrad, bestehend aus Plenar- und Ausschusssitzungen, vorzuschlagen.[223]

In der Zwischenzeit kamen auch die internen Planungen des Auswärtigen Amts voran. Nach Abstimmung mit den Ressorts in der Interministeriellen Arbeitsgrup-

[221] Für den Bericht der AG KSZE vgl. PA-AA, VS-Bd. 11081 (200); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 200 aus London (COREU) vom 13. 1. 1977 an das Auswärtige Amt. Vgl. ferner PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115102, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 8. 2. 1977. Staatsministerin Hamm-Brücher referierte den Stand der EPZ-Vorbereitungen am 9. 2. 1977 im Auswärtigen Ausschuss, ohne jedoch inhaltlich viel preiszugeben. Vgl. Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 3. Sitzung, S. 35 f.

[222] PA-AA, B 24 (Referat 202), Bd. 111202, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Feit vom 10. 2. 1977.

[223] PA-AA, VS-Bd. 11077 (200); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1276 aus London (COREU) vom 30. 3. 1977 an das Auswärtige Amt und Runderlass Nr. 1364 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz vom 31. 3. 1977.

pe legte die Politische Abteilung Genscher am 3. und 4. Februar 1977 umfangreiche Denkschriften vor, die erstmals außer zur Organisation des Folgetreffens auch zu Strategie und Zielen ausführlich Stellung nahmen. Sie bestätigten das im Rahmen der EPZ bereits gebilligte gemischte Verfahren von Plenums- und Ausschusssitzungen und sprachen sich für eine Strategie aus, an deren Ende nicht „spektakuläre neue Vorschläge", sondern „Aktualisierungen" der Empfehlungen der Schlussakte stehen sollten.[224] Nach den Vorstellungen Bonns sollte in Belgrad nicht neu verhandelt, sondern Bestehendes weiterentwickelt werden.[225] Ziel war es, erstens den Entspannungsprozess fortzusetzen, zweitens die Schlussakte „als Mittel hierfür, sowie für weitere Liberalisierung in Osteuropa, am Leben zu erhalten", und drittens „der inhärenten Dynamik dieses Prozesses neue Impulse zu verleihen, ohne seinen Abbruch zu riskieren".[226] Zugleich musste der öffentlichen Meinung Rechnung getragen werden, die von den bundesdeutschen Diplomaten „eine klare Sprache" erwarte. Aus dem daraus resultierenden Zwang, zwischen den Erwartungen der Öffentlichkeit einerseits und der „außenpolitischen Zweckmäßigkeit" andererseits abwägen zu müssen, ergab sich die schwierige Aufgabe, in Belgrad einen „mittleren Kurs" zu steuern. „Wir müssen", so schrieb van Well, „auf Durchführung der Schlußakte vor allem im Korb III drängen, andererseits einen zu starken Druck vermeiden, der kontraproduzente Reaktionen des Ostens auslösen könnte. […] Belgrad wird für uns damit zu einer Gratwanderung, bei der die Wirkungen auf unsere eigene Bevölkerung, auf die WP-Regierungen, auf die Bevölkerung der WP-Staaten, insbesondere Dissidenten und Andersdenkende und auf die Entspannungspolitik insgesamt genau kalkuliert werden müssen."

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sollte auf die erzielten Fortschritte, aber auch auf die Bereiche aufmerksam gemacht werden, in denen – wie etwa bei den Geschäftskontakten und der Zugänglichkeit von Marktdaten – noch Verbesserungen möglich waren. Der allgemeinen Vorgehensweise entsprechend, die Verwirklichung der in der Schlussakte bereits aufgeführten Maßnahmen anzumahnen, sollten keine neuen Vorschläge bei Korb II gemacht werden. Davon unberührt blieb freilich, dass die westlichen KSZE-Staaten auf einen der Konferenzvorschläge Breschnews aus taktischen Gründen eingehen sollten. Schließlich griff van Well einen Vorschlag auf, der Genscher und Bundeskanzler Schmidt ganz besonders am Herzen lag. Sie wünschten nämlich schon seit längerem, die Mitverantwortung der sozialistischen Länder für die wirtschaftliche Entwicklung der Dritten Welt bewusst zu machen. Deren Rolle im Nord-Süd-Dialog, so lautete ihre Kritik, dürfe sich nicht auf die von Waffenlieferanten beschränken.[227] Zwar

[224] Aufzeichnung des Referats 212 vom 3. 2. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 21.

[225] Gerz, Unterwegs im Auswärtigen Dienst, S. 201.

[226] PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122564, Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 4. 2. 1977. Dort auch die folgenden Zitate.

[227] Am 8. 12. 1976 informierte Genscher Außenminister Kissinger am Rande des NATO-Ministerrats über die Absicht der Bundesregierung, in Belgrad „die sozialistischen Länder in der Nord-Süd-Problematik in die Pflicht [zu nehmen]. Dazu gehöre insbesondere, dass sich die Hilfe an die Länder der Dritten Welt durch die sozialistischen Länder nicht in Waffenliefe-

war niemandem so recht klar, auf welche Weise genau die Ostblockstaaten eingebunden werden konnten, aber die Schlussakte selbst bot hierfür immerhin Anknüpfungspunkte. Und warum sollte die Sowjetunion – analog zu Schmidts Drängen, Moskau auch in die Sicherung des europäischen Energiebedarfs einzubinden – nicht auch auf diesem Gebiet ihren Beitrag leisten?

Schließlich kam van Well auf den wichtigsten Bereich der KSZE zu sprechen, den Korb III. Ihm war klar, dass die Aussichten auf weitere humanitäre Absprachen von der allgemeinpolitischen Lage abhingen. Gleichwohl sah er gewisse Erfolgschancen, in Belgrad etwa die Senkung oder gar Abschaffung des Pflichtumtauschs, Mehrfachsichtvermerke für Geschäftsleute und die Senkung der Passgebühren zu fordern. Von ganz besonderer Bedeutung war für Bonn daneben die Informationsfreiheit, für die sie auch im Rahmen der EPZ-Vorbereitung die Zuständigkeit besaß.[228] Hier sprach sich van Well dafür aus, in Belgrad etwa konkrete Erleichterungen für akkreditierte Journalisten zu fordern. Zu den Konferenzfolgen betonte van Well das Interesse der Bundesrepublik an weiteren Folgetreffen und Expertentagungen, um die Schlussakte auch in Zukunft „als Instrument gegenüber den Regierungen der WP-Staaten nutzen" zu können; eine Institutionalisierung durch die Schaffung permanenter Organe aber sei zu vermeiden.[229]

rung[en] erschöpfen dürfe." Vgl. PA-AA, VS-Bd. 10948 (212); B 150, Aktenkopien 1976, Drahtbericht Nr. 1460 des Ministerialdirektors van Well, z. Z. Brüssel (NATO), vom 9. 12. 1976 an das Auswärtige Amt. In gleichem Sinn äußerte er sich gegenüber Sicherheitsberater Brzezinski am 7. 5. 1977, Außenminister Gromyko am 14. 6. 1977 und dem ungarischen Außenminister Puja am 4. 7. 1977; vgl. AAPD 1977, I, Dok. 110, S. 560, bzw. AAPD 1977, II, Dok. 172, S. 896; PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133099, Drahtbericht Nr. 2109 des Staatssekretärs van Well, z. Z. Moskau, vom 14. 6. 1977 an das Auswärtige Amt. Schmidt, der eine stärkere entwicklungspolitische Einbindung der UdSSR vor dem Hintergrund der Energiesicherung und der wachsenden weltwirtschaftlichen Verflechtung betrachtete, appellierte am 7. 7. 1976 an Breschnew, sich gemeinsam mit den übrigen RGW-Staaten „viel stärker als bisher […] an den Konferenzen und ihren Ergebnissen, die in der sogenannten Relation zwischen Nord und Süd stattfinden", zu beteiligen. DzD VI/4, Nr. 202, S. 711. Am selben Tag äußerte er sich ähnlich auch gegenüber dem rumänischen Außenminister Macovescu. Vgl. dazu HSA, H.S. privat, Ostblockstaaten 1968–82/I (Rumänien). Eine Beteiligung des Ostblocks an der Entwicklung der Dritten Welt forderte der Bundeskanzler gegenüber Außenminister Vance am 31. 3. 1977 und am 8. 5. 1977 auf dem Londoner Weltwirtschaftsgipfel. Vgl. AAPD 1977, I, Dok. 82, S. 420, sowie Dok. 114, S. 591. Vgl. ferner die Rede, die Staatssekretär Hermes am 25. 11. 1976 vor der Wirtschaftsvereinigung Bergbau in Bonn hielt, in: Bulletin der Bundesregierung 1976, S. 1211 f., hier: S. 1212.

228 Im Januar 1977 vereinbarte die AG KSZE der EPZ in Brüssel, die inhaltliche Vorbereitung für Belgrad arbeitsteilig vorzunehmen. Demnach sollten Belgien für den Prinzipienkatalog, die EG-Kommission für Korb II, die Niederlande zu humanitären Fragen und die Bundesrepublik für den Bereich „Information" Vorschläge ausarbeiten. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115102, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 11. 1. 1977.

229 PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122564, Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 4. 2. 1977. Den letzten Punkt bestätigte die Bundesregierung auch in einer Antwort vom 21. 4. 1977 auf eine Anfrage des Grafen Huyn (CDU). Darin lehnte sie die „Errichtung ständiger Kommissionen, die als Folgeorgane der KSZE angesehen werden könnten," ab. Vgl. BT Stenographische Berichte, Bd. 101, 23. Sitzung vom 21. 4. 1977, S. 1603.

Bonn legte großen Wert darauf, dass die Ergebnisse der intensiven EPZ-Vorbereitung auch im Bündnis vorgestellt wurden. Tatsächlich hatten die Neun in regelmäßigen Abständen ihre Überlegungen in die NATO hineingetragen.[230] Mitte März 1977 zogen sich der Politische Ausschuss mit den eigens aus den Hauptstädten angereisten KSZE-Experten zu zweitägigen Beratungen zurück, um im Lichte der bilateralen Konsultationen mit den Ostblockstaaten über Ziele und Verfahrensfragen für Belgrad zu beraten.[231] Auf ihrer Frühjahrstagung am 10./11. Mai 1977 stimmten die Außenminister schließlich den auf den Vorarbeiten der Neun beruhenden Papieren der NATO-Gremien zu. Ausdrücklich bestätigten auch die USA in den KSZE-Konsultationen mit der Bundesrepublik am 26. Mai 1977 ihre Zustimmung zu den EPZ-Planungen, insbesondere zu den Verfahrensfragen, so dass, wie man in Bonn mit Blick auf das Vorbereitungstreffen zufrieden vermerkte, die Delegationen „mit einer gemeinsamen westlichen Haltung auch zu den Detailfragen des Verfahrens am 15. Juni in Belgrad auftreten können".[232]

Doch damit waren die Arbeiten noch längst nicht abgeschlossen. Hatte der Schwerpunkt der Arbeiten bisher auf Organisation und Taktik gelegen, so widmeten sich die Neun im Verlauf des Sommers intensiv inhaltlichen Fragen. Sie wurden im September 1977 in zwei Papieren zusammengefasst, welche sie auch in das Bündnis einbrachten. Das erste fasste noch einmal die Positionen zu den einzelnen Körben zusammen mit dem Ziel, eine einheitliche Argumentationsgrundlage für Belgrad zu schaffen.[233] Der eigentliche Katalog enthielt eine ganze Reihe von Vorschlägen, welche die EG-Staaten formell einbringen wollten. Im Vordergrund standen Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsinformationen und zur Erleichterung der Herstellung direkter Marktkontakte (Korb II). Die meisten Vorschläge betrafen erwartungsgemäß aber die humanitären Kontakte (Korb III). Die Neun hatten sich vorgenommen, in Belgrad auf die Reduzierung von Zwangsumtausch und Visakosten hinzuwirken, die Bearbeitungszeit von Anträgen für Besuchsreisen und Familienzusammenführungen zu verkürzen und die Arbeitsbedingungen für Journalisten zu verbessern. Darüber hinaus enthielt der Katalog vier Vorschläge, darunter die Erleichterung des Zugangs zu ausländischen Vertretungen, die nur informell sondiert werden sollten, sowie drei taktische Vorschläge (die Förderung des Tourismus, die Zusammenarbeit in der Verkehrspolitik und die Einstellung der Störsender), die in der Schublade verbleiben und nur zur Abwehr unliebsamer östlicher Vorschläge eingesetzt werden sollten.[234] Nicht aufge-

[230] PA-AA, VS-Bd. 10951 (212); B 150, Aktenkopien 1976, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 22. 10. 1976.

[231] Drahtbericht Nr. 380 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 23. 3. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, I, Dok. 73.

[232] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115101, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 10. 6. 1977 über die deutsch-amerikanischen KSZE-Konsultationen am 27. 5. 1977.

[233] PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 111230, „Main Themes and Catalogue of Main Points for Belgrade", 1. 9. 1977.

[234] PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 111230, „Proposals for Improving Implementation", 1. 9. 1977.

nommen worden war der Vorschlag der Bundesrepublik, die Staatshandelsländer in den Nord-Süd-Dialog einzubeziehen. Trotz etlicher Vorstöße war der Widerstand der EPZ-Partner unüberwindlich, die das Folgetreffen nicht mit diesem Thema befrachten wollten.[235] Aber auch ohne den deutschen Vorschlag waren die 27 Vorschläge, welche die EPZ-Minister ihren Delegationen mit nach Belgrad gaben, zu viel. Sie spiegelten die Fülle westlicher Wünsche und Erwartungen wider, waren jedoch mit Blick auf einen möglichst reibungslosen Konferenzverlauf ein bunter Strauß mit Maximalzielen. Es war fraglich, ob es gelingen konnte, in dem angestrebten Zeitrahmen von drei Monaten ein solch ambitioniertes Programm mit Aussicht auf Erfolg zu bewältigen.

Schwieriger gestaltete sich die Abstimmung im Bündnis. Die EPZ-Linie wurde im Laufe des Septembers in zwei wichtigen Sitzungen des Politischen Ausschusses der NATO diskutiert, zu denen auch die KSZE-Referenten aus den Hauptstädten und die Leiter der KSZE-Delegationen anreisten. Dabei zeigte sich schnell, dass es nicht möglich war, rechtzeitig zum Beginn der Hauptkonferenz eine gemeinsame Verhandlungsposition detailliert abzustimmen. Zwar waren sich die Verbündeten einig, dass in Belgrad eine kritische Bilanz gezogen und weitere Implementierungsschritte durchgesetzt werden sollten. Ausdrücklich nahmen sie sich auch vor, die öffentliche Meinung heranzuziehen, um Druck auf den Osten auszuüben. Aber es stellte sich heraus, dass die nationale Interessenlage hinsichtlich der vorzuschlagenden Maßnahmen doch zu unterschiedlich und die Fülle der Vorschläge, die auf dem Tisch lagen, nicht mehr abschließend zu behandeln war. So beschlossen die NATO-Mitglieder, die Vorlage einzelner oder mehrerer Vorschläge vom Konferenzverlauf abhängig zu machen. Die Mehrzahl der Vertreter sprach sich ferner dafür aus, in Belgrad zumindest in den öffentlichen Plenarsitzungen keine einzelnen Ostblockländer oder individuelle Menschenrechtsverletzungen mit Namen zu nennen. Darauf wollten sich die US-Diplomaten zwar zunächst nicht festlegen lassen, nahmen am Ende aber die Mehrheitsmeinung hin. Insbesondere der Bonner KSZE-Referent Günter Joetze setzte sich noch einmal nachdrücklich dafür ein, lieber „über Gruppen und Kategorien von Einzelfällen zu sprechen und schon im Interesse der Betroffenen von namentlicher Erwähnung abzusehen".[236] Den Abschluss der Bündnisvorbereitungen markierte am 28. September schließlich eine Sitzung des NATO-Rats, in der der amerikanische Delegationsleiter Goldberg noch einmal versicherte, dass Washington „weder Konfrontation noch Polemik im Umgang mit WP-Ländern" anstrebe. Und Meyer-Landrut rief den Verbündeten noch einmal in Erinnerung, dass Belgrad „keine Konferenz über Deutschland" sei und die Bundesrepublik als geteiltes Land „an Erhaltung

[235] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115103, Drahterlass Nr. 186 vom 28. 4. 1977 an London COREU; PA-AA, VS-Bd. 9541 (201); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 5. 5. 1977; Runderlass Nr. 2166 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz vom 20. 5. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 124, S. 637 f.; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115103, Drahterlass Nr. 255 vom 7. 6. 1977 an London COREU.

[236] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115101, Drahtbericht Nr. 1083 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 9. 9. 1977 an das Auswärtige Amt.

des Friedens, an Verwirklichung der Menschenrechte, an verbesserten menschlichen Kontakten und an Zusammenarbeit auf allen Gebieten besonders interessiert" sei.[237]

Im Anschluss an die Beratungen in EPZ und NATO sicherte das Auswärtige Amt seine Position nach innen in doppelter Hinsicht ab. Staatssekretär van Well unterrichtete am 14. September 1977 den Auswärtigen Ausschuss über Verlauf und Ergebnis der Vorbereitungskonferenz und erläuterte das westliche Konzept für das Belgrader Haupttreffen.[238] Auch innerhalb der Bundesregierung stimmte das Ministerium seine Taktik für Belgrad noch einmal mit den übrigen Ressorts ab. Am 19. September fand rechtzeitig vor Beginn des Haupttreffens noch eine Sitzung der IMAG statt. Klaus Blech und Per Fischer, der sich bei dieser Gelegenheit als Delegationsleiter vorstellte, informierten zunächst über die Vorbereitungskonferenz und machten die Ministerien mit den beiden Grundsatzpapieren der EPZ („Main Themes" und „Proposals for improving implementation") bekannt. Das Treffen trug freilich – nachdem einzelne Sachfragen vor allem zu Korb II schon im Vorfeld abgestimmt worden waren – nur noch Informationscharakter.[239] Eine weitere für die Bundesrepublik wichtige Abstimmung erfolgte am 16. September im Europarat, zu dessen Sitzung Hildegard Hamm-Brücher nach Straßburg reiste.[240]

2.4. Die Abstimmung in der NATO über die Vertrauensbildenden Maßnahmen

Einen Sonderfall bei der westlichen Vorbereitung für das Folgetreffen stellte der Bereich der militärischen Vertrauensbildung dar, da er in die Zuständigkeit der NATO fiel. Gerade angesichts der geballten sowjetischen Offerten war zu erwarten, dass sich das Abrüstungsthema in Belgrad nicht umgehen lassen würde. Daraus ergab sich für Bonn die Notwendigkeit, dass der Westen ein Konzept entwickelte, das der östlichen Forderung nach „militärischer Entspannung" entgegengesetzt werden konnte. Nach wie vor betrachtete man die militärische Vertrauensbildung als eine Säule des KSZE-Gebäudes. Eigene Vorschläge der westlichen Staatengruppe waren schon deshalb zwingend, weil auf diese Weise die von Bonn gewünschte Gleichrangigkeit der Körbe demonstriert werden konnte. Zudem wusste die Bundesregierung aus den KSZE-Konsultationen mit Botschafter Mendelewitsch im Juni 1976, dass Moskau auf dem Folgetreffen kein großes Interesse an weiteren VBM-Absprachen zeigen, sondern sich ganz auf ihre eigenen Abrüstungsvorschläge konzentrieren würde. Umso mehr kam es darauf an, den Druck

[237] Drahtbericht Nr. 1155 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 29. 9. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, II, Dok. 267, S. 1297, 1299.

[238] Vgl. Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 12. Sitzung, S. 266–269.

[239] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115088, Ergebnisvermerk des Referats 212 vom 22. 9. 1977; Gerz, Unterwegs im Auswärtigen Dienst, S. 201.

[240] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115086, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 27. 9. 1977.

auf den Ostblock auch in diesem Bereich durch gezielte VBM-Vorschläge aufrechtzuerhalten. Mit dieser Akzentsetzung wollte die Bundesregierung schließlich sicherstellen, dass der KSZE-Prozess von wirklichen Abrüstungsinitiativen frei blieb. Insbesondere sollte sich der Westen nicht darauf einlassen, die in der Bukarester Erklärung des Warschauer Pakts enthaltenen Vorschläge auf dem Folgetreffen zu behandeln und Vereinbarungen zu treffen, die sich negativ auf die MBFR-Verhandlungen hätten auswirken können.[241]

Angesichts des großen politischen und taktischen Interesses der Bundesregierung an einer aktiven VBM-Politik war es erforderlich, in Brüssel rechtzeitig mit den vorbereitenden Arbeiten zu beginnen. Auf Bonner Initiative beschäftigte sich der Politische Ausschuss der NATO im Laufe des Jahres 1976 mehrfach mit dem Thema. Dabei machten die Bonner Vertreter deutlich, dass in Belgrad erstens die restriktive Manöverpraxis der Ostblockstaaten angesprochen werden und zweitens das bestehende VBM-Regime ausgebaut werden sollte, etwa durch die Senkung der Ankündigungsschwelle für Manöver von bisher 25 000 auf 10 000 Mann. Auch eine Ausweitung der Vorabinformationen und die Verlängerung der Ankündigungsfrist von 21 auf 60 Tage waren denkbar.[242] Am 15. September ventilierte der Bonner Gesandte in Brüssel, Walter Boss, schließlich erstmals auch den Gedanken, den bestehenden Geltungsbereich der VBM von 250 km, den die Bundesregierung in Genf gegen ihren Willen hatte akzeptieren müssen, zu vergrößern.[243]

Die meisten NATO-Staaten befürworteten eine Erweiterung der bestehenden VBM-Absprachen. Nur Frankreich sprach sich hartnäckig dagegen aus, in Belgrad entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Seiner Generallinie entsprechend, den Charakter einer Überprüfungskonferenz nicht zu verwässern, hielt es der

[241] Vgl. Drahterlass des Botschaftsrats I. Klasse Gescher vom 24. 8. 1976 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1976, I, Dok. 270; PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382C, Drahterlass Nr. 3599 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Hauber vom 15. 8. 1977 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel. Einen entsprechenden Vorstoß der kanadischen Regierung blockten die Bonner Diplomaten gemeinsam mit den übrigen Vertretern in Brüssel denn auch sofort ab. Ottawa hatte einen Resolutionsentwurf für Belgrad vorbereitet, mit dem sich die KSZE-Staaten bereit erklären sollten, ihre Streitkräfte über das zur Verteidigung notwendige Maß hinaus abzubauen. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11029 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 945 des Gesandten Boss, Brüssel (NATO), vom 2. 8. 1977 an das Auswärtige Amt; Drahterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Holik vom 5. 8. 1977 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel. Vgl. auch PA-AA, VS-Bd. 11416 (221); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1103 des Gesandten Boss, Brüssel (NATO), vom 16. 9. 1977 an das Auswärtige Amt.

[242] Drahterlass Nr. 1302 des Botschafters Roth vom 30. 3. 1976 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1976, I, Dok. 94; PA-AA, VS-Bd. 10954 (212); B 150, Aktenkopien 1976, Drahtbericht Nr. 825 des Gesandten Boss, Brüssel (NATO), vom 29. 6. 1976 an das Auswärtige Amt; Drahterlass Nr. 2560 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth vom 5. 7. 1976 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1976, II, Dok. 218; PA-AA, VS-Bd. 11414 (221); B 150, Aktenkopien 1976, Drahtbericht Nr. 856 des Botschafters Krapf, Brüssel (NATO), vom 6. 7. 1976 an das Auswärtige Amt; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth vom 11. 10. 1976, in: AAPD 1976, II, Dok. 304.

[243] PA-AA, VS-Bd. 10954 (212); B 150, Aktenkopien 1976, Drahtbericht Nr. 1115 des Gesandten Boss, Brüssel (NATO), vom 16. 9. 1976 an das Auswärtige Amt.

Quai d'Orsay für ausreichend, den Warschauer Pakt primär zur Verwirklichung bestehender Maßnahmen aufzufordern.[244] VBM, so gab Paris zu verstehen, seien „für Frankreich nicht so bedeutend […], dass es für deren Weiterentwicklung Zugeständnisse machen könne oder wolle".[245] Diese Begründung verschleierte indes, dass die französische Regierung zu jenem Zeitpunkt bereits selbst an einer neuen Abrüstungsdoktrin arbeitete, welche die VBM in den Kontext einer neuen europäischen Abrüstungskonferenz rückte, so dass sie wenig Neigung verspürte, die militärische Vertrauensbildung in der KSZE auszubauen. Der von der französischen Regierung verfolgte „approche diversifiée"[246] stand damit in diametralem Gegensatz zur Bonner KSZE-Politik, die taktisch auf eine geschlossene Haltung des Bündnisses und inhaltlich auf eine ausgewogene Behandlung der Körbe, einschließlich der VBM, zielte. Auch ein Gespräch zwischen Schmidt und Giscard d'Estaing vermochte diesen Gegensatz nicht auszuräumen.[247] Weitgehend ohne französische Beteiligung gelang es dem Politischen Ausschuss bis zum Sommer 1977 schließlich, den Entwurf einer Resolution für die Folgekonferenz fertigzustellen, die eine Reduzierung der Ankündigungsschwelle für Manöver auf 10 000 Soldaten und Erleichterungen für die Manöverbeobachter vorsah.[248]

Einen Punkt hatte das NATO-Papier jedoch ausgelassen. Waren die Vorschläge zur Manöverankündigung und -beobachtung weitgehend unstrittig, so verlief die Diskussion darüber, ob der Westen auf der Folgekonferenz auch die Ankündigung größerer militärischer Bewegungen fordern sollte, äußerst kontrovers. Diese in der Schlussakte ausdrücklich erwähnte Maßnahme stieß nicht nur in Washington auf wenig Begeisterung; auch das Bonner Verteidigungsministerium zögerte, einen solchen Vorschlag zu befürworten.[249] Dort überwogen Bedenken, dass wegen der geopolitischen Asymmetrie der beiden Bündnisse die Angriffsfähigkeit der WVO-Streitkräfte mit ihrem ausgedehnten Hinterland nicht wesentlich beeinträchtigt würde, jedenfalls weniger, als dies umgekehrt bei der NATO der Fall sein würde. Doch ungeachtet dieser militärischen Bedenken überwogen am Ende auch hier die politischen Überlegungen. Ende Februar 1977 befürwortete die Abrüstungsabteilung des Auswärtigen Amts in einer Ministervorlage die Meldepflicht für bestimmte militärische Bewegungen unter der Bedingung, dass eine

[244] PA-AA, VS-Bd. 11029 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 90 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 21. 1. 1977 an das Auswärtige Amt.

[245] PA-AA, VS-Bd. 11029 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 90 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 21. 1. 1977 an das Auswärtige Amt; PA-AA, VS-Bd. 11415 (221); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 185 von Pauls vom 11. 2. 1977 an das Auswärtige Amt.

[246] Drahtbericht Nr. 851 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 8. 7. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, II, Dok. 180, S. 929.

[247] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing am 19. 7. 1977 in Straßburg, in: AAPD 1977, II, Dok. 198, S. 998.

[248] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382C , Aufzeichnung des Referats 221 vom 16. 8. 1977.

[249] PA-AA, VS-Bd. 11415 (221); B 150, Aktenkopien 1977, Drahterlass Nr. 189 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth vom 18. 1. 1977 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel; PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122564, Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 4. 2. 1977.

entsprechende Initiative von der N+N-Gruppe ausging, nur Landstreitkräfte betraf, die NATO gegenüber dem Warschauer Pakt nicht benachteiligte und die europäischen Grenzen als Parameter nicht nannte.[250]

Doch gerade die letzte Bedingung führte zu einer langwierigen Auseinandersetzung in den NATO-Gremien und drohte das gesamte VBM-Paket zum Scheitern zu bringen. Bonn stand mit seiner Forderung, jede Erwähnung von Grenzen zu vermeiden, nahezu allein da. Auch der Hinweis auf die Durchlässigkeit der Grenzen als Folge des europäischen Einigungsprozesses und die zahlreichen Grenzen zur Bundesrepublik, die von den NATO-Ländern im Rahmen ihrer Übungen überschritten würden, überzeugten nicht.[251] Vor allem Amerikaner und Niederländer hielten ihre Bedenken aufrecht. Während Letztere sich zum Fürsprecher der kleineren WVO-Länder machten und sich von einer entsprechenden Formulierung eine größere Kontrolle der Bewegungen der sowjetischen Armee versprachen, befürchtete Washington, dass ohne das Kriterium der Grenzüberschreitung die Forderung nach einer Reduzierung des Bewegungsradius auf weniger als 200 km laut würde, was die Bewegungsfreiheit seiner Truppen stark eingeschränkt hätte.[252] Erst Ende Oktober 1977 konnte ein Kompromiss gefunden werden. Der Allianztext für Belgrad sah vor, dass sämtliche Bewegungen von Landstreitkräften „into or within the applicable area, as defined in the Final Act," anzuzeigen waren. Die Notifikation sollte mindestens 21 Tage vorher erfolgen und für Truppen mit mehr als 25 000 Soldaten gelten, die eine größere Strecke als 200 km von ihrem Standort zurücklegten. Damit war eine neutrale Formulierung gefunden, die das Wort „Grenze" nicht enthielt, aber gleichwohl in diesem Sinne ausgelegt werden konnte. Im Gegenzug verlangten Washington und Den Haag aber von Bonn, sich „erforderlichenfalls in Belgrad flexibel zu zeigen", sollte das Kriterium der Grenzüberschreitung von einem anderen KSZE-Staat explizit gefordert werden.[253] Damit war drei Wochen nach Beginn der Hauptkonferenz ein vorlagefähiger Text fertig gestellt. Im Lager der westlichen KSZE-Delegationen wartete man schon sehnlichst darauf, hatte doch der Warschauer Pakt bereits einen Vorschlag unterbreitet.

2.5. Die Einbeziehung von West-Berlin und die Behandlung deutschlandpolitischer Probleme

Schließlich lag der Bundesregierung noch daran, die heikle Frage zu klären, wie in Belgrad mit deutschland- und berlinpolitischen Problemen verfahren werden

[250] Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 25. 2. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 47.

[251] PA-AA, VS-Bd. 11029 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Rückriegel vom 17. 10. 1977 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel.

[252] PA-AA, VS-Bd. 11029 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1196 des Botschafters Pauls vom 7. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

[253] PA-AA, VS-Bd. 11029 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1268 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 25. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

sollte. Strategisch war der KSZE-Prozess weiterhin von eminenter Bedeutung für die Deutschlandpolitik Bonns. Die Delegation durfte schon aus innenpolitischen Gründen die Verletzungen der Schlussakte durch das Regime in Ost-Berlin nicht übergehen und musste diese ferner als „Druckmittel" erhalten, um die Bürger in der DDR zu ermuntern, sie „weiter als Argumentationsbasis gegenüber den eigenen Behörden zu benutzen". Konkrete Vorwürfe sollten allerdings vermieden werden, um das Klima für die weitere Ausgestaltung des Grundlagenvertrags nicht dauerhaft zu stören.[254] Dem pflichtete auch das Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen bei. Um den Vorrang der bilateralen Abmachungen und den Charakter der „besonderen Beziehungen" zur DDR auf multilateraler Bühne nicht in Frage zu stellen, war ein deutschlandpolitischer Schlagabtausch mit der DDR in Belgrad unbedingt zu vermeiden.[255]

Auf dieser Basis legten Vertreter des Bundeskanzleramts und des Auswärtigen Amts, des Innen- und des Verteidigungsministeriums sowie des BMB in einer Ressortbesprechung am 1. Juni 1977 den weiteren Kurs fest. Die Beteiligten waren sich einig, dass die Delegation die deutschlandpolitische Position Bonns klarmachen müsse.[256] Zugleich war aber eine Belastung des Treffens mit deutschen Belangen zu vermeiden. BMI und BMB erklärten sich bereit, für die Bonner Delegation Material zu den Grenzverletzungen der DDR und beispielhaft zu den Zulassungsbeschränkungen in Ausbildung und Beruf zusammenzustellen. Als operativer Maßstab solle gelten, „eine Internationalisierung der deutschen Frage […] wie eine Germanisierung der KSZE" zu vermeiden.[257] In diesem Sinne beruhigte van Well die Oppositionsparteien vor Beginn des Folgetreffens dahingehend, dass die Bundesregierung auch in Belgrad eine Chance sehe, „die Entspannung und die Verbesserung der Lage in Deutschland zu einem Element eines gesamteuropäischen Prozesses machen [zu] können, daß wir also für unsere spezifischen deutschen Anliegen die Unterstützung, die Mitwirkung, das Eigeninteresse der westlichen Staaten insgesamt, ja sogar der neutralen Staaten, mit einsetzen können. Die KSZE an sich ist eine wichtige Sache vom deutschlandpolitischen Standpunkt aus, ein Instrument, mit dem wir mit optimaler Unterstützung durch die anderen Deutschlandpolitik machen können." [258]

[254] Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lücking vom 4. 2. 1977, in: DzD VI/5, Nr. 12, Zitat S. 53.

[255] Aufzeichnung des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen vom 27. 6. 1977, in: DzD VI/5, Nr. 57, S. 212.

[256] Am 5. 5. 1977 kam es im Bundestag anlässlich von fünf Anfragen der CDU/CSU-Fraktion zur Nichteinhaltung der Schlussakte durch die DDR zu einem längeren Rededuell zwischen Außenminister Genscher und den Rednern der Opposition. Vgl. BT Stenographische Berichte, Bd. 101, 25. Sitzung, S. 1707–1715. Vgl. auch Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 7. Sitzung am 4. 5. 1977, S. 101–117, und 12. Sitzung am 14. 9. 1977, S. 269–286.

[257] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115103, Ergebnisvermerk des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 16. 6. 1977 über die Ressortbesprechung am 1. 6. 1977. Vgl. Gerz, Unterwegs im Auswärtigen Dienst, S. 201.

[258] Ausführungen des Staatssekretärs van Well am 14. 9. 1977 im Auswärtigen Ausschuss, in: Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 12. Sitzung, S. 281.

Doch auch die Situation in Berlin erforderte ein im wahrsten Sinne des Wortes „diplomatisches" Vorgehen auf dem Folgetreffen. Zu frisch waren noch die Erinnerungen an die Grenzzwischenfälle des Vorjahres und an die wiederholten Warnungen Ost-Berlins vor einer einseitigen Auslegung des Vier-Mächte-Abkommens durch Bonn. Auch die Parteichefs der Warschauer-Pakt-Staaten hatten am 25. November 1976 davor gewarnt, „den besonderen Status West-Berlins zu unterlaufen und diese Stadt zu feindlichen Zwecken gegen die DDR und andere sozialistische Länder auszunutzen".[259] „Die Lage in und um Berlin", stellte man im Auswärtigen Amt Ende Juni 1977 mit Blick auf Belgrad fest, „ist für uns ein weiterer Grund zur Behutsamkeit in unserem Vorgehen". Eine Konfrontation, so fürchtete man, könnte zu Einschränkungen im Transitverkehr führen und die Sowjetunion zu Gegenmaßnahmen gegen die von Bonn betriebene Einbeziehung von Westberlin in die Direktwahl zum Europäischen Parlament veranlassen.[260] Auch Bundeskanzleramt und gesamtdeutsches Ministerium mahnten zu großer Vorsicht, um die laufenden deutsch-deutschen Gespräche nicht zu behindern.[261]

Am 7. Juli stimmten sich die Beamten des Auswärtigen Amts dann mit Senatsrat Meichsner ab, dem Vertreter Berlins beim Bund. Alle Anwesenden waren sich einig, Berlin auf der Nachfolgekonferenz weder positiv noch negativ herauszustellen. Die Rechtsposition der Bundesrepublik in der Berlin-Frage sollte in der Eröffnungserklärung erwähnt werden, Berlin-Verstöße der DDR allerdings nicht eigens, sondern nur im Kontext des Verhältnisses der Bundesrepublik zur DDR allgemein angesprochen werden.[262] Dieser Absprache gemäß war schließlich die Weisung für die Delegation in Belgrad verfasst. Danach blieb es der Eröffnungserklärung des Staatssekretärs vorbehalten, die Grundhaltung Bonns zur Deutschland- und Berlinpolitik zu erläutern. Weitere Stellungnahmen hierzu sollten unterbleiben, vor allem solche zu Rechts- und Statusfragen in Bezug auf Deutschland und Berlin. Die Delegation war jedoch frei, auf Anschuldigungen des Ostens gegen die Bundesrepublik angemessen zu reagieren. Im Übrigen sollte Westberlin in die Erklärungen der Delegation „mit der gleichen Selbstverständlichkeit einbezogen werden wie andere deutsche Städte".[263]

Parallel bemühte sich das Auswärtige Amt darum, die Drei Westmächte auf einen gemeinsamen Berlin-Kurs für Belgrad festzulegen. Sein Vertreter informierte

[259] Erklärung vom 25. 11. 1976 über internationale Entspannung sowie Festigung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Europa-Archiv 1976, D 646.

[260] PA-AA, VS-Bd. 11129 (231); B 150, Aktenkopien 1977, Drahterlass des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 29. 6. 1977 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel.

[261] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115104, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 28. 9. 1977 („Politische Grundorientierung für die Delegation der Bundesrepublik Deutschland bei dem KSZE-Folgetreffen in Belgrad").

[262] PA-AA, VS-Bd. 11027 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 11. 7. 1977.

[263] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115104, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 28. 9. 1977 („Politische Grundorientierung für die Delegation der Bundesrepublik Deutschland bei dem KSZE-Folgetreffen in Belgrad").

am 20. Juli 1977 die Vierergruppe über das geplante Vorgehen und äußerte den Wunsch, dass auch die Drei Mächte in ihren Eingangserklärungen auf Berlin Bezug nehmen sollten.[264] Doch die Dinge gestalteten sich schwierig. Trotz großer Anstrengungen Bonns gelang es nicht, ein einheitliches Vorgehen durchzusetzen. Während in Washington gar keine Entscheidung herbeizuführen war, rang sich London zu einem kurzen Berlin-Passus unter ausdrücklicher Erwähnung des Vier-Mächte-Abkommens durch. Und der Quai d'Orsay teilte Anfang Oktober mit, dass entgegen bisheriger Planungen sein Vertreter keine Stellungnahme zu Berlin abgeben werde.[265] Am Ende wendete sich das Blatt noch zugunsten Bonns. Trotz der Koordinierungsschwierigkeiten kamen die Drei Mächte letztlich dem Wunsch der Bundesregierung nach, wenngleich Frankreich erst in der zweiten Plenumswoche auf die Bedeutung Berlins für den KSZE-Prozess einging.[266]

Während die Bundesregierung auf diese Weise sicherstellte, dass auf dem Folgetreffen ihre Rechtsposition aktenkundig gemacht wurde, darüber hinaus aber eine zurückhaltende Verhandlungsposition einnahm, versuchte Hans-Dietrich Genscher im Vorfeld der Konferenz auf seine Art, einer möglichen Konfrontation in Belgrad in der Berlin-Frage entgegenzuwirken. Bei seinem Besuch in Moskau im Juni 1977 warnte er den sowjetischen Außenminister davor, die Folgekonferenz zu einer Bühne für Angriffe auf die Deutschland- und Berlinpolitik der Bundesregierung zu machen. Die Verfassungs- und Rechtsordnung der Bundesrepublik, stellte er klar, stehe nicht im Widerspruch zu den Ostverträgen. Die Bundesregierung werde daher ihr Verhalten auch nicht ändern. Sollte das Berlin-Problem auf der Konferenz angeschnitten werden, „so würde dies eine Reaktion nicht nur von unserer Seite herausfordern".[267] Auch Günter Gaus warnte bei den KSZE-Konsultationen in Ost-Berlin Anfang September 1977 den MfAA-Abteilungsleiter Krabatsch davor, Zwischenfälle an der innerdeutschen Grenze in Belgrad anzusprechen.[268]

3. Das Vorbereitungstreffen

Am 15. Juni 1977 eröffnete der jugoslawische Außenminister Minić das Vorbereitungstreffen in Belgrad. Die Regierung hatte aus diesem Anlass eigens ein neues

[264] PA-AA, B 38 (Referat 210), Bd. 115033, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lücking vom 21. 7. 1977.

[265] PA-AA, B 38 (Referat 210), Bd. 115033, Drahterlass Nr. 4474 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 7. 10. 1977 an die KSZE-Delegation in Belgrad.

[266] Erklärung Goldbergs, 6. 10. 1977 in Belgrad, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 116. Zur Erklärung des französischen Botschafters Richer am 10. 10. 1977 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 627 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom selben Tag an das Auswärtige Amt.

[267] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 14. 6. 1977 in Moskau, in: AAPD 1977, II, Dok. 154, S. 801.

[268] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115094, Drahtbericht des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 5. 9. 1977 an das Auswärtige Amt.

Konferenzzentrum außerhalb der Hauptstadt errichtet, das „Gläserne Schiff", wie das dreigeschossige Gebäude am Ufer der Save von den Einheimischen salopp genannt wurde.[269] Das Medieninteresse war gewaltig. Obwohl inhaltliche Fragen gar nicht zur Sprache kommen sollten, bevölkerten 400 akkreditierte Journalisten das Gebäude, in dem sich die 200 Diplomaten und ihre Helfer versammelten. Ihre Anwesenheit war beeindruckendes Zeugnis für den Anteil, den die Öffentlichkeit mittlerweile am KSZE-Prozess nahm.

Bereits am Eröffnungstag kam es zu einem Zwischenfall. Eine Gruppe von zehn Frauen aus Nordamerika und Westeuropa, die der von London aus operierenden Menschenrechtsorganisation „Women's Campaign for Soviet Jewry" angehörten, war nach Belgrad gereist, um dort gegen die Behandlung von Juden in der UdSSR zu protestieren und mit den Delegationen zu sprechen. Auf einem mitgebrachten Transparent forderten sie „Freiheit für Schtscharanskij, Begun und alle sowjetischen Juden".[270] Noch bevor es dazu kommen konnte, wurden die Frauen freilich von der jugoslawischen Polizei festgenommen und unverzüglich zum Flughafen gebracht, von wo aus sie wenig später ausgeflogen wurden. Der Vorgang blieb trotz großer Mühen der jugoslawischen Sicherheitskräfte von den Medien nicht unbemerkt.[271] Auch im weiteren Verlauf der Vorkonferenz kam es zu Protesten von Vertretern einzelner Menschenrechtsgruppen. Nach amerikanischen Angaben waren bis Ende Juni 1977 etwa 20 Personen von den jugoslawischen Behörden ausgewiesen worden.[272] Die Auftritte der Menschenrechtsaktivisten waren im Vergleich zum zweiten Folgetreffen drei Jahre später in Madrid zwar noch bescheiden. Trotzdem waren sie ein weithin sichtbares Zeichen dafür, wie sehr sich der politisch-gesellschaftliche Kontext des KSZE-Prozesses seit Unterzeichnung der Schlussakte verändert hatte.

Die Bonner Delegation wurde von Freiherr Götz von Groll geleitet. Der äußerst erfahrene Diplomat hatte schon als stellvertretender Delegationsleiter bei den Genfer KSZE-Verhandlungen Konferenzerfahrungen gesammelt und verfügte als langjähriger Leiter des KSZE-Referats im Auswärtigen Amt auch über die nötige fachliche Kompetenz. Aufgabe des Vorbereitungstreffens war die Festlegung des prozeduralen Rahmens der Hauptkonferenz. Zwar hatten die

269 „Kein Scherbengericht im ‚Gläsernen Schiff'", in: Süddeutsche Zeitung vom 28. 4. 1977, S. 3.

270 Die Vereinigung hatte sich bereits Ende März an den SPD-Vorsitzenden Willy Brandt bei dessen Besuch in London sowie mit Schreiben vom 6. 5. 1977 an Bundeskanzler Schmidt gewandt, um sich für eine Freilassung und Ausreise von Schtscharanskij einzusetzen. Vgl. dazu PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133088.

271 Vgl. den Artikel „Eklat in Belgrad: Demonstranten werden abgeschoben", in: Die Welt vom 16./17. 6. 1977, S. 1. Dort ist von 17 Frauen die Rede. Während für die meisten Protestler das Abenteuer glimpflich ausging, mussten die beiden deutschen Staatsangehörigen, die der Gruppe angehörten, eine Nacht im Gewahrsam der jugoslawischen Polizei verbringen. Ihr Charter-Flugticket war von der Lufthansa nicht für einen Linienflug zurück in die Bundesrepublik akzeptiert worden. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115116, Drahtbericht Nr. 315 des Botschafters von Puttkamer, Belgrad, vom 16. 6. 1977 an das Auswärtige Amt.

272 Vgl. den Artikel „Konferenz in Belgrad stagniert", in: Süddeutsche Zeitung vom 1. 7. 1977, S. 6.

Teilnehmerländer schon in der Schlussakte vereinbart, dass die im „Blauen Buch" von Dipoli enthaltenen Verfahrensregeln „sinngemäß" auch für Belgrad gelten sollten.[273] Doch waren Tagesordnung, Dauer und zeitlicher Ablauf sowie Details der Geschäftsordnung noch konkret zu vereinbaren. Diese Fragen waren, auch wenn sie zum zweiten Mal angegangen wurden, „von großer politischer Bedeutung"[274], erst recht angesichts des gegenüber der Genfer Konferenzphase veränderten Umfelds. Das Thema der Menschenrechte bestimmte auch die Ziele und das Vorgehen der jeweiligen Staatengruppen auf dem Vorbereitungstreffen und war der wichtigste Grund für den äußerst langen und zähen Konferenzverlauf.

Bereits die ersten Sitzungen des Treffens belegten erwartungsgemäß, wie sehr die Vorstellungen über den äußeren Ablauf der Hauptkonferenz von den unterschiedlichen Erwartungen und Zielen der Teilnehmer geprägt waren. Am zweiten Tag legten Großbritannien als amtierende EG-Ratsmacht und die USA den westlichen Vorschlag zur Tages- und Geschäftsordnung vor. Die Tagesordnung bestand aus drei Punkten. Gesprochen werden sollte demnach erstens über die bisherige Durchführung der Schlussakte, zweitens über weiterführende Maßnahmen und drittens über die Modalitäten weiterer Treffen. Die Ergebnisse der Konferenz, so hieß es weiter, würden in einer Schlusserklärung ihren Niederschlag finden. Die Konferenz sollte zwölf Wochen dauern und sich in drei Phasen gliedern: Das Plenum würde zunächst eine Woche öffentlich und sodann drei Wochen geschlossen eine kritische Bilanz des Geleisteten ziehen; die nächsten fünf Wochen stünden den Arbeitsgruppen zur Verfügung, welche die Bestandsaufnahme fortsetzen und über weitere Maßnahmen beraten sollten; schließlich würde das Plenum wieder zusammentreten, um ein bis zwei Wochen über die Ergebnisse zu beraten und ein Schlussdokument zu verabschieden.[275] Die westlichen KSZE-Staaten strebten damit ein inhaltlich und organisatorisch möglichst fest umrissenes Nachfolgetreffen an. Dadurch sollte eine Implementierungsdebatte als eigenständiges Thema verankert und hierfür ein angemessener Zeitrahmen gewährleistet werden; auch für die Ausarbeitung neuer Maßnahmen, einschließlich der Konferenzfolgen, sollte ausreichend Zeit zur Verfügung stehen. Nun musste Moskau nachziehen.

Dies tat der sowjetische Delegationsleiter, Woronzow, am 20. Juni. Im Unterschied zum westlichen Papier enthielt sein Gegenvorschlag jedoch zunächst nur eine Tagesordnung und ging nicht auf organisatorische Fragen ein. Danach wünschte die östliche Gruppierung lediglich einen Tagesordnungspunkt, der einen „vertiefte[n] Meinungsaustausch" über die Durchführung der Helsinki-Be-

[273] Vgl. Ziffer 4 des Dokuments „Folgen der Konferenz", in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 965.

[274] Van Well, Belgrad 1977, S. 12.

[275] Für das Papier der NATO-Staaten, das als Dokument CSCE/BM/P 3 am 16. 6. 1977 in Belgrad eingebracht wurde, vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115101, Schriftbericht des Botschaftsrats I. Klasse Citron, Brüssel (NATO), vom 3. 6. 1977.

stimmungen und über weitere Maßnahmen vorsah.[276] Mit der Darstellung als fortlaufender Text wollte der Osten schon optisch die Gleichrangigkeit der beiden Aufgabenbereiche deutlich machen und der Gefahr entgegenwirken, dass der Westen mit seiner gegliederten Tagesordnung den Schwerpunkt auf die Bilanzierung legen und die sozialistischen Staaten unter Anklage stellen würde.[277] Nicht eine kritische Bestandsaufnahme war also vorgesehen, sondern ein „Vergleich der ‚positiven Erfahrungen'".[278]

Götz von Groll verhehlte seine Enttäuschung über diesen Auftritt nicht. In einer ersten Stellungnahme monierte er, dass der sowjetische Vorschlag keine Tagesordnung, sondern „eher eine Beschreibung des Verhandlungsgegenstands der Hauptkonferenz" biete.[279] Und Klaus Blech bemängelte, dass eine unstrukturierte Tagesordnung in Belgrad nur eine „unkontrollierte Diskussion" zur Folge habe werde.[280] Woronzow wiederum warnte am 23. Juni den Westen vor einem Scheitern des Treffens. „Keine Delegation habe das Recht", so kritisierte er, „die Schlussakte zu verändern. Daher komme keinerlei Unterteilung des TO-Punktes 1 in Frage." Von Groll wiederum wies die Vorwürfe umgehend zurück. Niemand, so hielt er dem sowjetischen Delegationsleiter entgegen, „könne einer anderen Delegation leichtfertigen Umgang mit der Schlussakte unterstellen". Eine getrennte Darstellung der Tagesordnung sei sehr wohl mit dem Mandat der Schlussakte vereinbar, während es gerade der östliche Vorschlag unterlassen habe, das im Helsinki-Dokument ebenfalls genannte Thema weiterer Folgetreffen einzubeziehen.[281]

In dieser Situation stellten die N+N-Staaten erneut ihre wichtige Mittlerrolle im KSZE-Prozess unter Beweis. Zu Beginn der zweiten Woche legten sie einen Kompromissvorschlag vor, der zur Basis der weiteren Verhandlungen wurde.[282] Die beiden Hauptaufgaben der Konferenz waren nun als zwei Unterpunkte eines Tagesordnungspunkts, durch Anstriche getrennt, aufgeführt. Als weitere Tagesordnungspunkte sah der Vorschlag die Vereinbarung weiterer Treffen sowie die Verabschiedung eines Schlussdokuments vor – Hauptforderungen der Neutralen, welche der östliche Vorschlag unberücksichtigt gelassen

[276] Für den sowjetischen Vorschlag CSCE/BM/P 4 vom 20. 6. 1977 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 324 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom selben Tag an das Auswärtige Amt.

[277] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem ungarischen Außenminister Puja am 4. 7. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 172, S. 893 f.

[278] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 368 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 1. 7. an das Auswärtige Amt.

[279] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 322 von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 17. 6. 1977 an das Auswärtige Amt. An diesem Tag hatte Woronzow seinen Vorschlag vorab mündlich im Plenum präsentiert.

[280] Klaus Blech im Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem ungarischen Außenminister Puja am 4. 7. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 172, S. 896 f.

[281] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 339 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 23. 6. 1977 an das Auswärtige Amt.

[282] Vgl. dazu Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 418. Zur wichtigen Rolle der N+N während der Vorbereitungskonferenz vgl. auch Fischer, Getting to Know Their Limits, S. 170–172.

hatte.[283] Um die Differenzen zwischen westlichen und östlichen Vorstellungen zu überbrücken, hatten die N+N sich eines üblichen konferenzdiplomatischen Tricks bedient. Die unterschiedlichen Standpunkte blieben nämlich inhaltlich bestehen, wurden jedoch durch die graphische Darstellung (ein TOP mit zwei Anstrichen) formal harmonisiert. Der Sprecher der Neutralen erläuterte deshalb auch, dass sich der Vorschlag von den östlichen und westlichen Papieren „nicht nach Inhalt, sondern Präsentation" unterscheide."[284]

Zwar sträubten sich die Warschauer-Pakt-Staaten weiterhin gegen eine Untergliederung des Konferenzmandats. Auch der Westen war unzufrieden mit TOP 2 der N+N-Vorlage, der so formuliert war, als ob eine weitere Folgekonferenz bereits ausgemacht sei; dagegen wurde sie von den NATO-, wie auch von den WVO-Ländern als Teil des Belgrader Verhandlungspakets betrachtet.[285] Das skizzierte dreiteilige Tagesordnungsschema – Implementierungs- und Weiterführungsdebatte, „Follow-up" sowie Redaktion eines Schlussdokuments – bot aber ausreichende Ansatzpunkte für einen für alle Beteiligten akzeptablen Kompromiss.[286]

Immerhin sahen die WVO-Staaten nun den Zeitpunkt gekommen, ihren Vorschlag zur Verfahrensordnung zu unterbreiten. Das am 1. Juli präsentierte Papier enthielt für die Bonner Diplomaten freilich nichts, was Moskau nicht schon zuvor Meyer-Landrut und Egon Bahr mitgeteilt hatte. Die Sowjetregierung favorisierte eine durchgehende Plenarsitzung und lehnte subsidiäre Organe ab. Lediglich ad hoc zu vereinbarende Arbeitsgruppen wollte sie zugestehen, die vom Plenum gebilligte Themen behandeln und diesem redaktionelle Vorschläge für ein Schlussdokument unterbreiten sollten. Da das Plenum nur mit Konsens beschließen durfte, versprach sich der Kreml auf diese Weise die weitgehende Ausblendung einer

283 Der N+N-Vorschlag CSCE/BM/P 5 vom 22. 6. 1977 lautete:
„1. Ein vertiefter Meinungsaustausch:
– über die Durchführung der Bestimmungen der Schlussakte und die Ausführung der von der Konferenz definierten Aufgaben;
– im Zusammenhang mit den von der Konferenz behandelten Fragen über die Vertiefung der gegenseitigen Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten, die Verbesserung der Sicherheit und die Entwicklung der Zusammenarbeit in Europa und die Entwicklung des Entspannungsprozesses in der Zukunft.
2. Festlegung der geeigneten Modalitäten für die Abhaltung weiterer Zusammenkünfte, einschließlich neuer Treffen ähnlich dem derzeitigen und der Möglichkeit einer neuen Konferenz.
3. Die Annahme eines Dokuments, das Beschlüsse über weitere Anstrengungen sowie Schlussfolgerungen bezüglich der vorstehenden Punkte 1 und 2 enthalten und Zeitpunkt und Ort des nächsten, dem derzeitigen ähnlichen Treffens im Rahmen der Folgen der Konferenz festlegen wird." Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 335 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 22. 6. 1977 an das Auswärtige Amt.

284 Ebd.

285 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 339 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 23. 6. 1977 an das Auswärtige Amt.

286 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115116, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 25. 7. 1977.

Menschenrechtsdebatte auf Kommissionsebene und eine Kontrolle über den Inhalt des Schlussdokuments.[287]

Angesichts des sich abzeichnenden Kompromisses bei der Tagesordnung war es für Bonn nun besonders wichtig, dieses Manko durch eine fein abgestimmte Organisation von Plenum und Arbeitsgruppen zu kompensieren. Dies erschien umso notwendiger, als die amerikanische Delegation intern erklärte, dass sie ihre Zustimmung zum N+N-Vorschlag von einem Zeitplan abhängig machte, der „eine ausführliche Implementierungsdebatte sowohl im Plenum als auch in den Arbeitsorganen" garantierte.[288] In den folgenden Tagen arbeitete die Bonner Delegation an einem Gesamtvorschlag, der die vorliegenden Entwürfe – darunter weitere Papiere der Schweiz und Österreichs über die Eröffnungsphase sowie Rumäniens für die Bildung von Arbeitsgruppen – berücksichtigte. Dieser „Paketvorschlag" enthielt eine umfassende Tagesordnung von der Eröffnung bis zur Annahme einer Schlusserklärung, einschließlich der Beiträge der Vertreter von ECE und UNESCO sowie der nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten.[289] Hinsichtlich der umstrittenen Mandatsfrage hielt er sich wörtlich an die Schlussakte, präsentierte die beiden Aufgaben jedoch als separate Unterpunkte a) und b) eines einzigen Tagesordnungspunkts.[290] Ein Anhang zur Tagesordnung enthielt die Details der Arbeitsorganisation und des Zeitablaufs. Danach sollte die Bilanzdebatte in einer kurzen öffentlichen sowie einer längeren geschlossenen Plenumssitzung stattfinden und nach vier Wochen in vier Arbeitsgruppen (je eine zu den drei Körben und eine weitere zu Mittelmeerfragen) verlagert werden. Die Dauer dieser Kommissionsphase veranschlagte die Delegation auf weitere fünf Wochen. Im Anschluss sollte wiederum das Plenum über die Ergebnisse und über ein weiteres Folgetreffen beraten sowie eine Redaktionsgruppe für die Schlusserklärung einsetzen. Bewusst vermied es das Papier, ein Schlussdatum für die Konferenz zu benennen, und führte nur an, dass sie durch die Annahme der Erklärung in einer öffentlichen Sitzung zu beenden sei.[291]

[287] Für den östlichen Vorschlag CSCE/BM/P 8 vom 1. 7. 1977 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 368 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 1. 7. 1977 an das Auswärtige Amt.

[288] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 370 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 3. 7. 1977 an das Auswärtige Amt.

[289] Zu den nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten zählten Ägypten, Algerien, Israel, Libanon, Libyen, Marokko, Syrien und Tunesien.

[290] Der TOP 3 sollte lauten:
„Thorough exchange of views both on
a) the implementation of the provisions of the Final Act and of the tasks defined by the conference,
b) as well as, in the context of the questions dealt with by the latter, on the deepening of their mutual relations, the improvement of security and the development of cooperation in Europe, and the development of the process of détente in the future". Für den Entwurf des deutschen „Paketvorschlags" vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 370 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 3. 7. 1977 an das Auswärtige Amt. Vgl. ferner PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115116, Drahterlass Nr. 193 des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 4. 7. 1977.

[291] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 370 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 3. 7. 1977 an das Auswärtige Amt.

Erneut wurde die N+N-Gruppe als Mittler gebraucht. Aus taktischen Gründen verständigten sich die NATO-Staaten und die Neutralen bei einem Treffen am 5. Juli darauf, das deutsche Papier nicht als westlichen Beitrag einzubringen, sondern es den Neutralen und Ungebundenen „als Formulierungshilfe für ein gleichgerichtetes, ähnlich strukturiertes Papier der N-plus-N-Staaten" zu überlassen.[292] Tatsächlich verteilten diese zwei Tage später einen eigenen Entwurf, der eine mittlere Linie zwischen den westlichen und östlichen Interessen steuerte, aber auch ihre eigenen Hauptanliegen berücksichtigte. So wurden hinsichtlich der Generaldebatte die noch im deutschen Papier als Unterpunkte a) und b) getrennten Themen zurückgeführt auf eine rein optische Trennung durch Absätze; dabei entfielen sogar die noch im N+N-Vorschlag vom 22. Juni vorgesehenen Anstriche. Zum „Follow up" sollte im Unterschied zum „Paketvorschlag" von Grolls das Haupttreffen wieder das Mandat erhalten, über ein Folge- und weitere Expertentreffen sowie über eine neue KSZE-Konferenz zu entscheiden. Mit ihrem Vorschlag, die Konferenzthemen in nicht öffentlichen Plenums- und in Arbeitsgruppensitzungen zu verhandeln, kamen sie sowohl der östlichen Forderung nach einem durchgehenden Plenum als auch dem westlichen Anliegen nach einer Fortsetzung der Implementierungsdiskussion in den Kommissionen entgegen. Die N+N regten ferner an, nach den Arbeitsgruppengesprächen am 3. Dezember mit der Redaktion eines Schlussdokuments zu beginnen, das spätestens am 15. Dezember vorliegen sollte. Gelänge es bis zu diesem Datum nicht, die Textarbeit abzuschließen, würde die Gruppe im Wochenrhythmus weitertagen.[293]

Nachdem die WVO-Delegationen am 11. Juli 1977 den N+N-Entwurf als Arbeitsgrundlage akzeptiert hatten[294], brachten die Neutralen vier Tage später eine revidierte Fassung offiziell ein. Danach sollte die Hauptkonferenz mit einer öffentlichen Plenarwoche beginnen, gefolgt von einer Woche, in denen das Plenum hinter verschlossenen Türen verhandeln würde. Die Arbeitsgruppen würden anschließend für sechs Wochen tagen und grundsätzlich die Möglichkeit erhalten, die Bilanzdebatte fortzusetzen. Eine weitere Plenarwoche und eine Redaktionsphase zur Erarbeitung des Schlussdokuments sollte das Nachfolgetreffen abschließen.[295] Damit lag einen Monat nach Eröffnung des Treffens eine Textgrundlage für die Redaktionsarbeiten vor.

Zum Sinneswandel Moskaus mögen Pressemeldungen über die Gespräche Bundeskanzler Schmidts in Washington beigetragen haben, wonach die Carter-Administration aus dem Folgetreffen kein Menschenrechtstribunal gegen die

[292] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 372 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 5. 7. 1977 an das Auswärtige Amt.

[293] Für das Non-Paper der N+N-Staaten vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 382 von Groll vom 7. 7. 1977. Vgl. dazu auch Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 420 f.

[294] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 389 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 11. 7. 1977 an das Auswärtige Amt.

[295] Für den N+N-Vorschlag CSCE/BM/P 9 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 411 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 16. 7. 1977 an das Auswärtige Amt.

Ostblockstaaten machen wollte.[296] Beruhigt hatte die sowjetische Delegation möglicherweise auch, dass US-Delegationsleiter Sherer bislang keinen eigenen Tagesordnungspunkt „Menschenrechte" gefordert hatte.[297] So hatte der Osten nun einem zusammengefassten, aber optisch unterteilten Punkt über die Implementierungs- und die Weiterführungsdebatte grundsätzlich zugestimmt und ebenfalls die Einrichtung von fünf Arbeitsgruppen hingenommen. Auch die Beiträge der Mittelmeeranrainer (jeweils einer im Plenum sowie in der Arbeitsgruppe) und von den Vertretern der ECE und der UNESCO (im Plenum) schienen geregelt.[298]

Wichtige Detailfragen waren jedoch noch offen. Sie betrafen zum einen Struktur und Zeitplan der Plenums- und Kommissionsarbeiten sowie zum anderen das Konferenzende. Der Osten beharrte beim ersten Thema auf einem durchgehenden Plenum und einer zeitlich begrenzten Tätigkeit der Kommissionen, um die Möglichkeiten zur Diskussion humanitärer Belange gering zu halten. Dagegen setzte sich die Bundesrepublik hartnäckig dafür ein, den Arbeitsablauf zeitlich möglichst präzise festzulegen und die einzelnen Sitzungen nach Zahl und Inhalt vorzugeben. Dies war Bonn so wichtig, dass der sowjetischen Regierung der Sinn des Anliegens durch Demarchen in Bonn und Moskau nachdrücklich deutlich gemacht wurde: „Möglichst wenig Generaldebatte im Plenum, möglichst viel Implementierungsdiskussion in den Arbeitsorganen."[299] Eine möglicherweise mehrwöchige Generaldebatte im Plenum, so erklärte Ministerialdirigent Meyer-Landrut am 19. Juli dem sowjetischen Gesandten Tokowinin, ginge zu Lasten einer thematisch strukturierten Debatte und hätte zur Folge, „dass jede Delegation immer wieder auf die Themen zurückkommt, die ihr besonders am Herzen liegen".[300]

Auch in der zweiten noch offenen Frage, dem Enddatum für die Konferenz, standen sich die Konzepte der westlichen und neutralen Staaten einerseits, die an einem „open-ended", nur mit der Verabschiedung einer Schlusserklärung zu be-

[296] Vgl. den Artikel „Carter und Schmidt eines Sinnes über Belgrader Folgekonferenz", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 7. 1977, S. 1.

[297] Vgl. den Artikel „Die Neutralen legen einen Kompromissvorschlag vor", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 7. 1977, S. 1.

[298] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtberichte Nr. 405 und 409 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 14. 7. bzw. 15. 7. 1977 an das Auswärtige Amt. Eine von Malta geforderte dauerhafte Mitarbeit der nicht teilnehmenden Mittelmeerstaaten im Mittelmeerausschuss scheiterte u. a. am Einspruch von Grolls. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 394 von Groll vom 13. 7. 1977 an das Auswärtige Amt.

[299] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115116, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 25. 7. 1977; Drahterlass von Meyer-Landrut vom 25. 7. 1977 an die KSZE-Delegation in Belgrad.

[300] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115116, Runderlass Nr. 3240 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 19. 7. 1977. In gleichem Sinne sprach der Bonner Gesandte in Moskau, Berendonck, im sowjetischen Außenministerium vor. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115099, Drahtbericht Nr. 2525 des Botschafters Wieck, Moskau, vom 21. 7. 1977 an das Auswärtige Amt.

endenden Treffen festhielten, und der WVO-Gruppe andererseits, die weiterhin ein festes Enddatum favorisierte, unvereinbar gegenüber.[301] Es waren erneut die N+N-Staaten, die am 26. Juli mit einem revidierten Paketvorschlag versuchten, eine Einigung herbeizuführen. Als Zieldatum für die Arbeit der Unterkommissionen schlugen sie den 9. Dezember vor; das Plenum wiederum war gehalten, eine Schlusserklärung bis zum 15. Dezember zu verabschieden. Um diesen Zeitplan aber aufzubrechen und dem westlichen Wunsch nach größerer Flexibilität zu entsprechen, regten sie an, den Delegationen gegebenenfalls ab dem 16. Januar 1978 einen weiteren Monat Zeit zum Verhandeln zu geben. In jedem Fall sollte das Treffen erst mit Verabschiedung einer Schlusserklärung, einschließlich der Vereinbarung über eine weitere Folgekonferenz, zu Ende gehen.[302]

Die Aussichten, nach sechswöchigen Verhandlungen endlich den Streit um das Procedere der Hauptkonferenz zu beenden, schienen also gut, und so machte sich eine Kontaktgruppe, der unter spanischem Vorsitz die Delegationsleiter der Bundesrepublik, Belgiens, der DDR, Kanadas, der Niederlande, Schwedens, der Schweiz, der UdSSR und der USA angehörten, an die Arbeit, die noch ausstehenden Probleme zu lösen. In zwei Nachtsitzungen gelang es allerdings nicht, die Zustimmung des Ostblocks zu einem offenen oder wenigstens qualifizierten Schlussdatum, wie es das N+N-Papier vorsah, zu erlangen.[303] Ausgerechnet der bundesdeutsche Delegationsleiter löste in dieser Situation eine ernsthafte Verhandlungskrise aus.

Als am 29. Juli 1977 der spanische Botschafter Pan de Soraluce ein weiteres Kompromisspapier vorlegte[304], traten in der westlichen Gruppe erhebliche Meinungsverschiedenheiten darüber auf, wie damit zu verfahren sei: Sollte der Westen dem Text zustimmen oder noch weitere Verbesserungen aushandeln? Die Situation verschärfte sich, als die Presse über den Dissens in der westlichen Gruppe berichtete und als Ursache Götz von Groll ausmachte. Die Nachrichtenagentur „Reuters" meldete, dass von Groll in der Kontaktgruppe eine zu große Bereitschaft gezeigt hatte, den spanischen Vorschlag anzunehmen und dafür „in Schlüsselfragen nachzugeben". Damit, so wurde ein N+N-Diplomat zitiert, habe er „die

[301] Eine Sonderrolle nahm wieder einmal Rumänien ein, dessen Vertreter Lipatti aus der Phalanx der östlichen Linie ausbrach und die Hauptkonferenz nicht beenden wollte, bevor die Teilnehmer sich nicht auf ein Ergebnis geeinigt hätten. Vgl. den Artikel „Ostblock verliert eine Runde im Poker um die Tagesordnung", in: Die Welt vom 19. 7. 1977, S. 5.

[302] Für das Non-Paper der N+N-Staaten vom 26. 7. 1977 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115116, Drahtbericht Nr. 430 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom selben Tag an das Auswärtige Amt. Der Vorschlag war eine schweizerisch-schwedische Initiative, die im Lager der N+N für erhebliche Verwerfungen sorgte. Vgl. dazu im einzelnen Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 423–425; ders., Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983, S. 335–337.

[303] Vgl. die Artikel „Weiter schwebt die Guillotine über den KSZE-Delegierten in Belgrad" und „Belgrader Eiertanz um KSZE-Termine findet kein Ende", in: Die Welt vom 29. 7. bzw. 30. 7. 1977, S. 5.

[304] Zum spanischen Vorschlag CSCE/BM/P 12 vom 29. 7. 1977 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 447 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 30. 7. 1977 an das Auswärtige Amt.

Verhandlungsstärke des Westens aus rein nationalen Gründen so gut wie ausverkauft".[305] Tatsächlich waren im Unterschied zur bundesdeutschen Delegation Großbritannien, die USA, Frankreich, die Niederlande und Portugal unzufrieden mit dem 9. Dezember als Enddatum für die Kommissionsarbeiten und hielten eine „weichere" Formulierung („will aim to complete their work …") für notwendig. Zum anderen wünschten sie, das in Aussicht genommene Ende der Hauptkonferenz Mitte Februar 1978 noch unverbindlicher zu machen. Statt einer positiven Formulierung („will end by adopting …") sollte der Akzent auf der Verpflichtung liegen, die Konferenz „nicht ohne" eine Schlusserklärung abzuschließen. Zur Begründung hieß es, dass der östliche Spielraum „noch nicht ganz ausgeschöpft" sei.[306]

Von Groll handelte sich mit seinem Vorgehen auch den Unwillen der Bonner Amtsleitung ein. Dort hielt man den Zeitpunkt für eine Zustimmung ebenfalls noch für verfrüht. Genscher erinnerte im Gespräch mit Österreichs Außenminister Pahr an die Schlussphase der Genfer KSZE-Verhandlungen und meinte, jetzt komme es darauf an, „wer den längeren Atem habe".[307] Meyer-Landrut wiederum teilte der Belgrader Delegation mit, zum gegenwärtigen Zeitpunkt könne ein „härteres Verhalten des Westens wieder zweckmäßig sein".[308] Vor allem aber ärgerte Genscher, dass von Groll mit seinem Alleingang die Bundesrepublik isoliert und den Schulterschluss mit den USA für die Öffentlichkeit sichtbar aufgekündigt hatte.[309] Von Groll wurde deshalb angewiesen, sich in dieser Angelegenheit „nicht zu exponieren".[310] Doch der Schaden war bereits eingetreten. Unbeabsichtigt hatte er dazu beigetragen, dass das Bild der Geschlossenheit des Westens einen Riss erhalten hatte. Von Groll wiederum sah sich missverstanden und deutete gegenüber Journalisten in Belgrad sogar seinen Rücktritt an.[311]

[305] Vgl. den Artikel „Bonn weist Vorwürfe gegen Delegation in Belgrad zurück"; Süddeutsche Zeitung vom 3. 8. 1977, S. 1. Für die Reuters-Meldung vom 2. 8. 1977 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115116.

[306] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 447 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 30. 7. 1977 an das Auswärtige Amt.

[307] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem österreichischen Außenminister Pahr am 24. 7. 1977 in Salzburg, in: AAPD 1977, II, Dok. 204, S. 1026.

[308] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115116, Drahterlass Nr. 223 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 28. 7. 1977 an die KSZE-Delegation in Belgrad.

[309] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115116, handschriftliche Bemerkung Genschers vom 2. 8. 1977 auf der Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 1. 8. 1977.

[310] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115116, Aufzeichnung des Referats 212 vom 2. 8. 1977.

[311] Noch am selben Tag forderte van Well von Groll auf, entsprechende Pressemeldungen richtigzustellen und deutlich zu machen, „dass Sie als Beamter ihre Aufgabe loyal zu Ende führen würden und nicht davon die Rede sein könnte, dass Sie [Ihren] Rücktritt angeboten hätten". PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115116, Drahterlass des Staatssekretärs van Well vom 3. 8. 1977 an Botschafter Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation). Im Bonner Auswärtigen Ausschuss sprach van Well von einem über Reuters verbreiteten „absichtliche[n] Störmanöver". Es könne keine Rede davon sein, dass von Groll entgegen der westlichen Mehrheitsmeinung dem spanischen Vorschlag zugestimmt habe. Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 12. Sitzung vom 14. 9. 1977, CD-ROM-Supplement, S. 274.

Woronzow nutzte die Verwirrung aus und machte sich den spanischen Vorschlag zu eigen. Einen weiteren Korrekturwunsch, den die EG-Staaten nach stundenlangen Beratungen am Nachmittag des 2. August ausarbeiteten, lehnte er im Gespräch mit Sherer am selben Abend ab.[312] Am folgenden Tag bot er jedoch überraschend an, den westlichen Wünschen in dem üblicherweise durch Konsens gebilligten Konferenzjournal Rechnung zu tragen. In interpretativen Erklärungen könne vereinbart werden, dass die Hauptkonferenz „auf jeden Fall" mit einem Schlussdokument zu Ende gehen müsse und die Ausschüsse, sofern sie bis zum vorgesehenen Termin nicht fertig würden, Redaktionsgruppen zur Fertigstellung der Texte einsetzen könnten. Darüber hinaus könne ein Text eingefügt werden, wonach die Ergebnisse des Vorbereitungstreffens das Konsensprinzip der Hauptkonferenz nicht in Frage stellten.[313]

Auf dieser Basis gelang es der Kontaktgruppe in Belgrad am selben Tag ohne Schwierigkeit, die Verhandlungen über die Verfahrensordnung ad referendum abzuschließen. Zwei Tage später billigte das Plenum nach entsprechenden Ermächtigungen durch die Hauptstädte die Papiere über die Tagesordnung und den Organisationsrahmen des Haupttreffens.[314] Die im so genannten „Gelben Buch", wie die Beschlüsse der Vorkonferenz genannt wurden, festgehaltene Geschäftsordnung sah vor, dass sich an die formelle Eröffnung am 4. Oktober um 11 Uhr eine einwöchige öffentliche Plenumsphase anschließen sollte, in der die von den Außenministern entsandten Vertreter Gelegenheit zur Abgabe ihrer Erklärungen erhalten würden. Dem sollte – nach den Beiträgen der Vertreter von ECE und UNESCO – eine weitere Plenumswoche hinter verschlossenen Türen folgen. Anschließend würden die Arbeitsgruppen acht Wochen Zeit erhalten und bis zum 16. Dezember dem Plenum Bericht erstatten; Redaktionsgruppen sollten dann die Ergebnisse in Textform gießen. Dies ließ dem Plenum eine Woche, um sich auf eine Schlusserklärung zu einigen. Gelang das bis zum 22. Dezember nicht, würden die Diplomaten Mitte Januar erneut für vier Wochen zusammenkommen, um die Arbeit abzuschließen. In jedem Fall aber war eine Schlusserklärung, die Ort und Zeit eines weiteren „Follow-up" enthielt, für den Abschluss der Konferenz zwingend.[315]

Trotz der am Ende unglücklichen Verhandlungsführung von Grolls bewertete man das Treffen in Bonn als erfolgreich. Tatsächlich war von dem ursprünglichen östlichen Konzept eines kurzen, möglichst unstrukturierten Konsultativtreffens

[312] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 452 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 3. 8. 1977.

[313] Vgl. dazu die Artikel „Die Sowjetunion lenkt auf der Belgrader Konferenz ein", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. 8. 1977, S. 4; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 453 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 3. 8. 1977.

[314] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115115, Drahtbericht Nr. 456 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 5. 8. 1977 an das Auswärtige Amt.

[315] Für das Schlussdokument des Vorbereitungstreffens zum Folgetreffen der KSZE in Belgrad vom 15. 6. bis 5. 8. 1977 vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 79–84. Ausführlich – mit einem optimistischen Ausblick auf die Hauptkonferenz – erläutert die Geschäftsordnung der Konferenz von Groll, Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, besonders S. 356–358.

nicht viel übrig geblieben. Umgehend veröffentlichte das Ministerium seine Interpretation des Ergebnisses durch einen umfangreichen Beitrag van Wells.[316] Vielleicht um diese Einschätzung gegenüber der DDR aus taktischen Gründen zu relativieren, bewertete Staatsminister Hans-Jürgen Wischnewski gegenüber dem Leiter der Ständigen Vertretung der DDR, Michael Kohl, die ausgehandelte Verfahrensordnung indes als „Kompromiss".[317] In der bundesrepublikanischen Presse wurde der Verlauf der Vorkonferenz ebenfalls überwiegend positiv bewertet; der Westen und die N+N, so hieß es, hätten eine gute Ausgangsposition für das Haupttreffen erzielt.[318] Auch die Oppositionsparteien äußerten sich zufrieden.[319]

Das Ergebnis allein bot aber keine Garantie für östliches Wohlverhalten während der Hauptkonferenz. Die WVO-Länder, denen bewusst war, dass sich auf dem Vorbereitungstreffen eher der Westen durchgesetzt hatte[320], wollten auch im Rahmen der vereinbarten Geschäftsregeln alles daran setzen, ihr Hauptanliegen einer unkritischen Implementierungs- und Weiterführungsdiskussion zu verwirklichen. Das „Gelbe Buch", so teilte der stellvertretende Leiter der DDR-Vertretung in Bonn, Ralf-Peter Devaux, mit, sei nur wegen der Bereitschaft des Ostens zu erheblichen Konzessionen zustande gekommen, ändere aber nichts an dessen Grundpositionen.[321]

4. Das Haupttreffen

Der im Ganzen positive Verlauf des Vorbereitungstreffens konnte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Hauptkonferenz von Beginn an unter keinem guten Stern stand. Aus einer ganzen Reihe von Ereignissen im Vorfeld ließ sich ablesen, dass das gegenseitige Misstrauen die Stimmung in Belgrad trüben würde. So verstärkte das Regime in Ost-Berlin Mitte Juni 1977 die Grenzkontrollen im Transitverkehr, um eine von den Bonner Christdemokraten organisierte Kundgebung zum Jahrestag des Volksaufstands 1953 in West-Berlin zu stören, und stellte damit doch nur die eigene Nervosität am Vorabend der Konferenz unter Beweis.[322] Am 5. August, zwei Tage nach Beendigung des Belgrader Vorbereitungstreffens, veröffentlichte die Helsinki-Kommission des amerikanischen Kongresses ihren Bericht über den Stand der KSZE. Darin führte sie detailliert Buch über die Menschenrechtsverletzungen insbesondere in der UdSSR. Sie kritisierte aber auch die DDR wegen der Ausweisung Wolf Biermanns und der Schikanen, denen aus-

316 Vgl. van Well, Belgrad 1977, besonders S. 11–14.
317 Gespräch am 2. 9. 1977, in: DzD VI/5, S. 302.
318 Vgl. den Artikel „Die Menschenrechte im Mittelpunkt der Belgrader Konferenz", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 10. 1977, S. 1.
319 Vgl. den Artikel „Bonn zufrieden mit Ergebnis in Belgrad", in: Die Welt vom 6. 8. 1977, S. 2.
320 Bange, „The Greatest Happiness of the Greatest Number …", S. 245.
321 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115094, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 19. 8. 1977.
322 Bange, „The Greatest Happiness of the Greatest Number …", S. 242 f.

reisewillige DDR-Bürger ausgesetzt waren.[323] Auch der amerikanische Präsident blieb seinem Engagement für die Menschenrechte treu. Am 23. September setzte er sich bei einem Treffen mit Gromyko für die Freilassung Schtscharanskijs ein und wurde vom sowjetischen Außenminister barsch zurechtgewiesen.[324] SED-Chef Erich Honecker wiederum sorgte eine Woche vor Beginn der Folgekonferenz für erheblichen Wirbel mit seiner Forderung, dass Bonn – notfalls im Wege einer Grundgesetzänderung – die Staatsbürgerschaft der DDR anerkennen müsse. Damit nicht genug, reagierte Ost-Berlin auf die Kritik aus den USA mit einer eigens angefertigten „Dokumentation über Menschenrechtsverletzungen in den USA", in der Washington die Diskriminierung von Schwarzen und anderer Minderheiten sowie Völkermord in Vietnam vorgeworfen wurde.[325] Mochte dieses Vorgehen auch einigermaßen grotesk wirken, Ost-Berlin und Moskau sandten damit eindeutige Signale insbesondere an Washington und Bonn, dass sie auf eine Menschenrechtsoffensive des Westens in Belgrad vorbereitet sein würden.

4.1. Die Delegation der Bundesrepublik und die Frage der Betreuung von Bundestagsabgeordneten

Für die Bundesregierung nahm Staatssekretär Günther van Well als dem gemäß der Schlussakte von Außenminister Genscher bestimmten Vertreter am Auftakt der Veranstaltung teil. Die Delegation stand unter der Leitung von Botschafter Per Fischer. Sein Stellvertreter war Wilfried Hofmann, Botschaftsrat I. Klasse und seit längerem an der Bonner Botschaft in Belgrad tätig. Ferner gehörten dem Team vor Ort neun weitere Beamte an. Dabei waren den für die Vertrauensbildenden Maßnahmen und die wirtschaftliche Zusammenarbeit (Korb II) zuständigen AA-Vertretern jeweils ein Experte des Wirtschafts- und des Verteidigungsministeriums beigeordnet. Die umfangreiche Materie des Korbs III teilten sich zwei AA-Diplomaten, ein weiterer übernahm das Sachgebiet „Mittelmeerfragen" und die Konferenzfolgen (Korb IV). Schließlich wurde ein Beamter des höheren Dienstes für die Pressearbeit abgestellt.[326] Zur Vorbereitung auf das Treffen kamen sämtliche Delegationsmitglieder zwei Wochen vor Konferenzbeginn in Bonn zusammen, um unter Leitung des KSZE-Referats und unterstützt von den anderen Arbeitseinheiten sowie Vertretern der Ressorts ein umfassendes „Briefing" zu erhalten.[327]

[323] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115101, Drahtbericht Nr. 2778 des Gesandten Hansen, Washington, vom 15. 8. 1977 an das Auswärtige Amt.

[324] Vgl. Carter, Keeping Faith, S. 399 f.

[325] Die in mehreren Sprachen gefertigte Broschüre wurde in der Visa-Abteilung der DDR-Botschaft in Moskau an die dort Wartenden verteilt. Vgl. die Artikel „Scharfes Echo auf Honecker" und „DDR-Dokumentation: USA verletzten Menschenrechte", in: Frankfurter Rundschau vom 28. 9. 1977, S. 1.

[326] Vgl. Tabelle 13. Zur Zusammensetzung der Delegation vgl. auch Gerz, Unterwegs im Auswärtigen Dienst, S. 202 f.

[327] Vgl. die Aufzeichnung des Botschafters Fischer vom 22. 3. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 88, S. 446 f.

Die Berufung Fischers auf den Posten der Delegationsleitung war vor allem in der Bonner Opposition umstritten. Der Leiter der Delegation auf der Vorbereitungskonferenz, Götz von Groll, galt als erfahrener Sachkenner, der sich durch seine Aufsätze zur KSZE auch den Respekt zahlreicher CDU-Abgeordneter verschafft hatte. Unmittelbar nach Beendigung der Vorkonferenz stellte das Außenministerium von Groll aber für eine Abordnung zur ECE nach Genf frei. Damit war der Posten des Delegationschefs neu zu besetzen.

Fischer hatte 1968/69 noch unter Egon Bahr im Planungsstab des Außenministeriums gearbeitet. Nach Bildung der sozialliberalen Koalition im November 1969 wechselten beide ins Bundeskanzleramt, wo Fischer bis 1975 die Außenpolitische Abteilung leitete. Nach zwei Jahren als Botschafter in Tel Aviv kehrte Fischer im Sommer 1977 zurück in die Bonner Zentrale, von wo aus ihn Genscher zum Leiter der KSZE-Delegation in Belgrad berief. Seine diplomatische Karriere machte ihn so zu einem Quereinsteiger in Sachen KSZE; seine Vergangenheit als enger Mitarbeiter des Gespanns Brandt/Bahr wiederum machte ihn in konservativen Kreisen unbeliebt.[328]

Als Alois Mertes von der Personalentscheidung erfuhr, befand er sich gerade auf Stippvisite in Belgrad zur Beobachtung der Vorkonferenz. Noch an Ort und Stelle äußerte er gegenüber der Presse Bedauern über die Versetzung von Grolls und forderte, dass dessen Nachfolger „qualifiziert, in Ost-West-Verhandlungen erfahren und innenpolitisch unumstritten sein" müsse.[329] Kaum in Bonn zurück, intervenierte er in dieser Angelegenheit beim zuständigen Unterabteilungsleiter im Außenministerium. Eine Ernennung Fischers, so warnte er Meyer-Landrut, könne in der CDU/CSU-Fraktion „eine innenpolitische Kontroverse hervorrufen". Fischer „gelte nicht nur als Intimus von Egon Bahr, sondern auch als dessen politischer Linie verschrieben". Er, Mertes, sehe durch diese Personalentscheidung sein Ziel, einen „Konsensus mit der Regierung in KSZE-Fragen" herzustellen, gefährdet.[330] Doch konnte Mertes die Berufung von Fischer zum Bonner Chefdelegierten in Belgrad nicht verhindern. Diese Personalentscheidung ist umso bemerkenswerter, als Genscher an Fischer festhielt, obwohl er selbstverständlich um dessen Nähe zu Egon Bahr wusste.[331]

Aber noch eine weitere Frage war in diesem Zusammenhang zu klären, nämlich die der Einbindung von Oppositionspolitikern in die Belgrader Vorgänge. Zwar gab es einen Kabinettsbeschluss vom 25. Juni 1977, wonach Parlamentarier den Bundesaußenminister zur VN oder zu anderen internationalen Konferenzen begleiten konnten. Von der KSZE war jedoch nicht ausdrücklich die Rede, und

[328] Vgl. auch Bange, „The Greatest Happiness of the Greatest Number …", S. 235.

[329] „Mertes sieht Belgrader Treffen in der Sackgasse", in: Die Welt vom 22. 7. 1977, S. 2.

[330] Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 22. 7. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 203.

[331] Bange, „The Greatest Happiness of the Greatest Number …", S. 245, äußert die Vermutung, dass die DDR aus der Ernennung Fischers fälschlicherweise den Schluss zog, dass sich die Bonner Verhandlungsführung mit einem „Gefolgsmann" Bahrs eher zu ihren Gunsten auswirken werde.

eine entsprechende Praxis war auch nicht im Sinne des Auswärtigen Amts. Zunächst war es erneut Mertes, der im Juli 1977 unter Hinweis auf die amerikanische Praxis die Idee ventilierte, einzelne Abgeordnete mit dem Status eines „parlamentarischen Beobachters" in die westdeutsche Delegation aufzunehmen.[332] Diese Forderung stieß erwartungsgemäß auf die Bedenken der Bonner Diplomaten. Die Aufnahme von Bundestagsmitgliedern in die KSZE-Delegation, so teilte Götz von Groll aus Belgrad mit, widerspreche den Verfahrensregeln und der „deutschen verfassungsrechtlichen Tradition" einer klaren Gewaltenteilung. Denn eine Teilnahme der Abgeordneten an der Konferenz brächte sie am Ende auch mit deren Ergebnissen in Verbindung, was „nicht unbedingt im Interesse der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive liegt".[333] Auch in der Arbeitsgruppe KSZE der EPZ war man sich einig, dass eine solche Maßnahme „nicht wünschenswert" sei.[334] „Die Bundesregierung", so informierte Meyer-Landrut schließlich eine Woche vor Konferenzbeginn die Botschaft in Paris, „beabsichtigt nicht, Parlamentarier in die Delegation der Bundesrepublik Deutschland aufzunehmen."[335]

Dies schloss allerdings die Betreuung parlamentarischer Besuchergruppen in Belgrad nicht aus. Gleich zu Beginn reisten Annemarie Renger, Kurt Mattick und Peter Corterier, alle von der SPD, in die jugoslawische Hauptstadt und sprachen außer mit Fischer auch mit anderen Chefdiplomaten, darunter Krabatsch (DDR), Woronzow (UdSSR) und Lipatti (Rumänien).[336] Eine weitere Reise von Corterier und Mattick sowie Karsten Voigt und dem Fraktionsmitarbeiter Dettke zwischen dem 17. und 20. Februar 1978 gestaltete sich schwieriger. Die Konferenz befand sich gerade auf dem Höhepunkt ihrer Krise, so dass sich außer dem Polen Marian Dobrosielski kein weiterer Gesprächspartner der WVO-Länder fand.[337]

Von der CDU/CSU-Fraktion besuchte eine Delegation unter Mertes vom 15. bis 17. November 1977 das Treffen. Die Reise fand zu einem Zeitpunkt statt, als bereits heftige Auseinandersetzungen zwischen den amerikanischen und sowjetischen Unterhändlern die Atmosphäre stark eingetrübt hatten. Es waren aber Informationen, wonach die Abgeordneten die Menschenrechtsdokumentation der Union im Gepäck hatten, die trotz Fischers Anstrengungen ein Treffen mit WVO-

[332] Vgl. den Artikel „Mertes sieht Belgrader Treffen in der Sackgasse", in: Die Welt vom 22. 7. 1977, S. 2.

[333] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115109, Drahtbericht Nr. 419 des Botschafters Freiherr von Groll, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 20. 7. 1977 an das Auswärtige Amt.

[334] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115117, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 25. 8. 1977. Vgl. dazu ferner PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115117, Schriftbericht des Botschaftsrats I. Klasse Citron, Brüssel (NATO), vom 20. 9. 1977; Drahtbericht Nr. 322 des Botschafters Voigt, Stockholm, vom 22. 9. 1977 an das Auswärtige Amt.

[335] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115117, Drahterlass Nr. 591 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 26. 9. 1977 an die Botschaft in Paris.

[336] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115117, Drahtbericht Nr. 664 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 14. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

[337] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 208 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 21. 2. 1978 an das Auswärtige Amt.

Diplomaten verhinderten.[338] So blieben den Abgeordneten nur die Vertreter der westlichen und neutralen Staaten, um Gespräche zu führen und die Dokumentation zu übergeben.[339] Trotzdem zeigte sich, dass die Opposition weiter auf den KSZE-Kurs der sozialliberalen Koalition einschwenkte. Zwar forderten sie Fischers Delegation auf, in Belgrad die „Menschenrechtsfragen im geteilten Deutschland" nicht zu vergessen. Doch musste Mertes anerkennen, dass der Bonner Auftritt in Belgrad nicht als „Leisetreterei" bezeichnet werden könne. Ja, mehr noch: „Auch [eine] CDU/CSU-Regierung hätte [der] Belgrader Delegation kaum andere Instruktionen geben können, selbst wenn sie vielleicht Akzente im Verhältnis zur DDR unterschiedlich gesetzt hätte."[340] Auch im Auswärtigen Ausschuss äußerte sich Mertes nach seiner Rückkehr positiv über seine Reise. Es habe „eine uns befriedigende Form der Unterstützung unserer Informationsarbeit" durch die Delegation gegeben.[341]

Als letzte der Bundestagsfraktionen schickte die FDP eine kleine Delegation nach Belgrad. Kurt Jung und Jürgen Möllemann trafen am 1. Dezember 1977 zu einem zweitägigen Aufenthalt in der jugoslawischen Hauptstadt ein. Im Unterschied zur Mertes-Gruppe fanden sich neben zahlreichen westlichen und N+N-Vertretern auch einige WVO-Diplomaten zu Gesprächen bereit, darunter die Delegationsleiter Rumäniens, Ungarns und der UdSSR, mit denen sie auch über humanitäre Angelegenheiten diskutierten.[342]

4.2. Implementierungsdiskussion: Der Streit um die Menschenrechte

Das KSZE-Folgetreffen wurde am 4. Oktober 1977 im Belgrader Kongresszentrum durch den jugoslawischen Außenminister Miloš Minić eröffnet. Danach übernahm Staatssekretär Günther van Well die Leitung des Plenums und eröffnete die öffentliche Aussprache. Van Well selbst ergriff am folgenden Tag das Wort. Im nichtöffentlichen Teil der Generaldebatte, die sich ab der zweiten Woche anschloss, gab Delegationsleiter Fischer noch jeweils eine weitere Stellungnahme zu den drei Körben ab. Diese Zweiteilung des deutschen Beitrags zur Eröffnung der

338 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 879 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 15. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

339 Die CDU/CSU-Delegation führte ausführliche Gespräche mit Fischer und seiner Delegation und traf schließlich mit den Delegationsleitern Belgiens, Dänemarks, Finnland, Großbritanniens, Jugoslawiens, der Niederlande, Norwegens, Österreichs, der Schweiz, Spaniens, der USA, der Türkei und Zyperns zusammen. Nur der jugoslawische Diplomat verweigerte die Annahme der Menschenrechtsdokumentation. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 882 und Nr. 892 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 16. 11. und 17. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

340 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115117, Drahtbericht Nr. 892 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 17. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

341 Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 18. Sitzung am 23. 11. 1977, S. 419.

342 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 961 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 2. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

Konferenz war bewusst gewählt. Die Grundsatzerklärung van Wells zielte primär auf die Öffentlichkeit und sollte die Grundlagen der Bonner Entspannungs- und Ostpolitik skizzieren, während Fischer die Positionen der Bundesrepublik zu den einzelnen Körben darlegte. Die taktische Ausrichtung glich, so van Well gegenüber der Presse, einer „Mehrstufenrakete“ [343] und sah vor, vom Allgemeinen zu konkreteren, auch Kritik einschließenden Beiträgen überzugehen, bevor schließlich in den Arbeitsgruppensitzungen der Schwerpunkt auf weiterführende Maßnahmen gelegt wurde. Alle Beiträge waren äußerst sorgfältig konzipiert und mit den politischen, handels- und kulturpolitischen Abteilungen sowie der Rechtsabteilung im Auswärtigen Amt abgestimmt worden.[344]

Die endgültige Fassung der Eingangserklärung lag Genscher am 2. Oktober vor. Gegenüber dem Entwurf zeichnete sich die Endfassung der Rede des Staatssekretärs dadurch aus, dass zum einen der positive Grundton verstärkt wurde. Kritische Hinweise etwa auf die mangelhafte Durchführung der Vertrauensbildenden Maßnahmen oder die Spannungen in Berlin entfielen, die Fortschritte bei der Familienzusammenführung wurden indes akzentuiert. Zum anderen aber nahm Genscher erhebliche Umformulierungen vor, die fast alle den Zweck hatten, die Position der Bundesrepublik zur Deutschland- und Berlinfrage stärker herauszustellen, als dies im Referentenentwurf der Fall war.

An genau diesen Änderungen nahm die außenpolitische Abteilung des Bundeskanzleramts Anstoß. Nach Ansicht des zuständigen Unterabteilungsleiters, Hans-Werner Loeck, hatte Genscher die Bonner Position „nachdrücklicher bzw. härter“ formuliert. Die doppelte Erwähnung des „peaceful change“-Prinzips und der Möglichkeit zur friedlichen Grenzänderung erschien ihm überzogen. Genschers Formulierung wiederum, wonach es nicht im Sinne der Schlussakte sei, wenn Menschen, die sich auf sie beriefen, „dafür Nachteile und Verfolgung auf sich nehmen müssen“, war nach Loecks Meinung „polemisch“. Er empfahl Schmidt, die Rede „im Interesse eines deutschen Beitrages zu günstigem Verhandlungsklima“ zu entschärfen.[345] Für die Berücksichtigung von Einwänden des Bundeskanzleramts war es indes zu spät. Van Well reiste mit der von Genscher redigierten und auch von Schmidt gebilligten Fassung nach Belgrad. Kein einziger Korrekturvorschlag Loecks war übernommen worden.[346]

Als van Well am Nachmittag des 5. Oktober für die Bundesrepublik im Belgrader Konferenzzentrum das Wort ergriff, sprach er als dreizehnter Redner, aber als erster Vertreter der größeren westlichen Staaten; die Reihenfolge der Sprecher war zuvor ausgelost worden. In einer umfassenden Tour d’horizon ging er auf alle für die Bundesrepublik wichtigen Bereiche der Schlussakte ein: die Unverletzlichkeit

[343] „Die Menschenrechte rücken in Belgrad in den Vordergrund“, in: Die Welt vom 11. 10. 1977, S. 1.

[344] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115085, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 13. 9. 1977.

[345] FES, 1/HSAA 006704, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Loeck vom 4. 10. 1977.

[346] Vgl. dagegen die Bewertung des Vorgangs bei Bange, „The Greatest Happiness of the Greatest Number …“, S. 238.

der Grenzen und die Einbeziehung Berlins, die Bedeutung der Menschenrechte für die zwischenstaatlichen Beziehungen und die Familienzusammenführung, der freie Informationsfluss und die Arbeitsbedingungen für Journalisten, schließlich der Austausch von Kulturinstituten. Er sprach sich ferner für eine Energiekonferenz aus. Konkrete Länder oder Regierungen nannte er nicht, aber jeder im Saal wusste, wer gemeint war, als er beklagte, dass der Wert der Wirtschaftshilfe mancher KSZE-Staaten geringer sei „als der Wert ihrer Waffenexporte in die Dritte Welt". Zugleich mahnte van Well weitere Verbesserungen für die Menschen an. Im letzten Teil seiner Ausführungen folgten schließlich die notwendigen deutschlandpolitischen Klarstellungen. Ausdrücklich wies er darauf hin, dass die Ostverträge und die Helsinki-Schlussakte „nicht im Widerspruch zu der Politik der Bundesrepublik Deutschland [stehen], auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt".[347] Auch sei Berlin in den KSZE-Prozess auf der Basis des Vier-Mächte-Abkommens einbezogen.[348]

Wie van Well bemühten sich auch alle übrigen Delegationen darum, die Stimmung nicht schon zu Beginn zu belasten. Zwar äußerten sich ausnahmslos alle übrigen westlichen Sprecher mehr oder weniger dezidiert zur Bedeutung der Menschenrechte; am kräftigsten taten dies neben den USA die Niederlande und Norwegen, aber auch Frankreich.[349] Auch die N+N-Staaten sprachen die Menschenrechtslage an.[350] Insgesamt aber vermieden die Diplomaten eine polemische oder gar aggressive Tonlage. Dies traf auch auf die Vertreter der WVO-Staaten zu, die das Treffen schon protokollarisch möglichst niedrig hängen wollten, waren sie doch nur mit ihren Delegationsleitern und nicht, wie die meisten übrigen Teilnehmer, mit eigens angereisten hochrangigen Beamten aus den Außenministerien vertreten. Erwartungsgemäß spielten in ihren Erklärungen humanitäre Themen nur eine untergeordnete Rolle. Dagegen stellten sie die eigene Implementierung der Helsinki-Bestimmungen in einem positiven Licht dar und legten ansonsten den Akzent auf die Bedeutung der „militärischen Entspannung". Weder Woronzow noch die Vertreter Bulgariens, Rumäniens, Ungarns und der Tschechoslowakei äußerten sich zur Deutschland- oder Berlinfrage. Lediglich Warschaus Chefdi-

[347] Dieser Passus war gegenüber dem Entwurf dadurch verstärkt worden, dass eine ausdrückliche Verknüpfung des „Briefs zur deutschen Einheit" mit den Ostverträgen und der Schlussakte hergestellt wurde, wo vorher lediglich auf den entsprechenden Passus der Erklärung Schmidts in Helsinki Bezug genommen wurde.

[348] Eröffnungserklärung des Staatssekretärs van Well am 5. 10. 1977 in Belgrad, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 98, S. 100f. Eine im Vergleich zur Eröffnungserklärung im Ton schärfere Darstellung der bundesdeutschen KSZE-Politik aus der Feder van Wells erschien kurz vor seinem Auftritt in Belgrad in der Zeitschrift „Europa-Archiv". Vgl. van Well, Belgrad 1977. Vgl. dazu den Artikel „Diplomatisch in Belgrad", in: Die Welt vom 7. 10. 1977, S. 6.

[349] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 585 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 4. 10. 1977 an das Auswärtige Amt. Für die Erklärungen des amerikanischen Delegationsleiters Goldberg vom 6. 10. 1977 vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 115–121.

[350] Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 428.

plomat Marian Dobrosielski und Ernst Krabatsch vom Ost-Berliner MfAA legten ihre Rechtsauffassung zur Grenz- und Souveränitätsfrage dar, was niemanden überraschte.[351] Die Folgekonferenz startete, so stellte man auch in der Presse am Ende der ersten Woche fest, „gedämpft" und „ohne scharfe Konfrontation".[352]

Mit Beginn der zweiten Woche begann entsprechend dem „Gelben Buch" die nichtöffentliche Generaldebatte über die einzelnen Körbe. Dabei wiederholte sich das Muster der Eröffnungserklärungen. Für das WVO-Lager erläuterte Woronzow die Entspannungs- und Abrüstungspolitik der UdSSR. Ihm folgten in den nächsten Tagen die übrigen Verbündeten, die ebenfalls Sicherheitsfragen in den Mittelpunkt stellten. Demgegenüber gingen die westlichen Staaten stärker auf die Menschenrechtslage ein, verzichteten aber weiter darauf, konkrete Vorfälle oder einzelne Länder anzuprangern. Sie lehnten ferner die Bukarester Abrüstungsvorschläge (Verzicht auf den Ersteinsatz von Atomwaffen und Beitrittsmoratorium für die Bündnisse) ab und stellten in Kontrast zum östlichen Konzept Vorschläge zum Ausbau der Vertrauensbildenden Maßnahmen in Aussicht. Da die N+N, die sich im Vorfeld des Treffens zwar umfassend vorbereitet und damit ihren Gruppenstatus gefestigt hatten[353], ihre Vermittlerrolle erfahrungsgemäß aber erst im Verlauf der eigentlichen Arbeitsphase würden spielen können, hinterließen diese vorerst keinen prägenden Eindruck. Sie ließen jedoch erkennen, dass sie die Weiterentwicklung der VBM, einschließlich einer Vereinbarung über die friedliche Streitschlichtung, als zentrale Konferenzziele betrachteten. Die Generaldebatte, so lautete eine Zwischenbilanz Per Fischers, besitze „den Charakter eines Ost-West-Dialogs", „allerdings zwischen Gehörlosen".[354]

Aufschlussreicher war da schon die anschließende Diskussion über Korb II, die rasch die Schwierigkeiten aufzeigte, welche die Diplomaten im Verlauf der Konferenz zu bewältigen haben würden. Zu heterogen und vielfältig waren die individuellen Interessen der Teilnehmerstaaten. Während Dänemark beklagte, dass vor allem die großen Industrieländer vom Ost-West-Handel und dem System der Kompensationsgeschäfte profitierten, strebten Portugal und Spanien eine Verbesserung der Bedingungen für „Wanderarbeiter" an, während das kleine San Marino, aber auch die Türkei, sich für die Förderung des Tourismus einsetzten und Griechenland den Gedanken einer Nord-Süd-Autobahn ins Spiel brachte.[355] Zugleich begannen einzelne Delegationen damit, ihre konkreten Vorschläge einzu-

[351] PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178689, Drahtbericht Nr. 620 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 10. 10. 1977 an Bundesminister Genscher, z. Z. Tokio. Für die Erklärungen von Lipatti, Woronzow, Dobrosielski und Krabatsch vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 92 f., 107–115 und 124–126.

[352] „Im Belgrader ‚Gewächshaus' geht es vorerst gedämpft zu", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. 10. 1977, S. 12; „Westliche Sprecher erinnern Moskau an Menschenrechte", in: Frankfurter Rundschau vom 7. 10. 1977, S. 2.

[353] Vgl. dazu Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 241 f.

[354] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 630 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 11. 10. 1977.

[355] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 649 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 13. 10. 1977.

führen. Die westlichen Länder kündigten absprachegemäß einzelne Maßnahmenbereiche nur an; Österreich wiederum legte bereits in der zweiten Konferenzwoche seine Papiere zu Korb II vor, die u. a. die Verbesserung von Geschäftskontakten und des wirtschaftlichen Informationsaustauschs sowie den Ausbau eines europäischen Binnenwasserstraßennetzes und die Zusammenarbeit im Energiebereich zum Ziel hatten.[356] Vor diesem Hintergrund durfte erwartet werden, dass sich die Konferenz spätestens mit Aufnahme der Arbeitsgruppensitzungen einer Fülle unterschiedlichster Vorschläge gegenüber sehen würde.

Am 13. Oktober begann schließlich die mit Spannung erwartete Debatte über Korb III. Als erster sprach Fischer. Er lobte zwar das Erreichte bei der Zusammenführung von Familien, prangerte aber die Schikanierung an, welche die Antragsteller immer noch zu erdulden hatten. Kritik fanden auch die Kosten für die Ausreise, die Zölle für Geschenksendungen und die immer noch hohen Hürden für Besuchsreisen. Als besonders schweren Verstoß gegen die Schlussakte stellte Fischer – ohne ihre Namen zu nennen – die Ausweisung der Journalisten Mettke und Loewe durch das SED-Regime dar und forderte bessere Arbeitsbedingungen für die Medienvertreter. Zu allen erwähnten Bereichen kündigte er bundesdeutsche Vorschläge an, einschließlich der Initiative für ein Wissenschaftliches Forum.[357]

In ähnlicher Weise, wenn auch mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung, sprachen die übrigen westlichen Vertreter die Implementierungsmängel des Ostens an. Allerdings war es den europäischen Verbündeten nur mit Mühe gelungen, den US-Delegationsleiter von einer harten Gangart abzubringen. Goldberg hatte zuvor in einer Sitzung des NATO-Caucus unter Fischers Vorsitz angekündigt, in seinen Ausführungen „frische Fälle von Menschenrechtsverletzungen in der Sowjetunion unter Namensnennung anzusprechen". Die übrigen Bündnispartner sahen sich mehrfach gezwungen, ihn an die Brüsseler Absprache zu erinnern, in der Generaldebatte und vorerst auch in den Arbeitsgruppen keine Namen und konkreten Fälle zu nennen. Goldberg hatte sich umstimmen lassen und eingewilligt, „in seinem Beitrag zu Korb III keine Staaten oder Personen zu benennen".[358]

[356] Zu den Vorschlägen CSCE/BM/2, CSCE/BM/3 und CSCE/BM/4 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 637, Nr. 638 und Nr. 639 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 12. 10. 1977; Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 362–365.

[357] Der Wortlaut von Fischers Ansprache findet sich in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 140–142. Vgl. ferner PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116377, Drahterlass Nr. 5045 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 11. 10. 1977 an die KSZE-Delegation in Belgrad.

[358] Drahtbericht Nr. 652 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 13. 10. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, II, Dok. 283, S. 1375 f. Rückblickend schrieb Wolfgang Gerz zu dieser Praxis: „Anfangs gingen wir noch ganz vorsichtig zu Werke, verklausulierten unsere Kritik, waren mit Namensnennungen äußerst zurückhaltend. Das klang dann manchmal schon etwas albern, wenn ein amerikanischer Delegierter sich beklagte, daß 2700 Menschen in ‚einem Signatarstaat' nicht in die USA reisen dürften oder der französische Sprecher kritisierte, daß Frankreich mit ‚einem Land' 69 offene Fälle von Familienzusammenführung habe. Später nahmen wir die Beispiele unmittelbarer aus dem politischen Zeitgeschehen." Vgl. Gerz, Unterwegs im Auswärtigen Dienst, S. 204 f.

Insgesamt war zum Abschluss der Generaldebatte der Ton also rauer geworden, blieb aber weiterhin sachlich. Dies lag auch daran, dass die Einführungserklärungen letztlich weitgehend bekannte Positionen wiederholten, die schon Gegenstand der KSZE-Konsultationen gewesen waren. Die Delegationen hatten damit aber nur ihre „Duftmarken" gesetzt und die Trennlinien zwischen den Ländern markiert. Ein Dialog hatte sich noch nicht entwickelt. Bei aller Unvereinbarkeit der westlichen und östlichen Positionen waren aber bereits gewisse Übereinstimmungen zwischen den NATO-Staaten und den N+N erkennbar, etwa bei den VBM, hinsichtlich des Abbaus administrativer Hemmnisse für Geschäftsleute und auf dem Informationssektor, den sich die Schweiz zu einem Schwerpunkt gewählt hatte. Andere Ziele aus Korb II, z. B. das österreichische Binnenwasserstraßenkonzept, stießen dagegen in Bonn auf völlige Ablehnung. Wie tragfähig die einzelnen Taktiken und wie realistisch die z. T. sehr speziellen Vorschläge der 35 Teilnehmerstaaten waren, musste sich bei der nun beginnenden Arbeit der Unterkommissionen zeigen.

4.3. Weiterführende Maßnahmen

Laut „Gelbem Buch" nahmen am 17. Oktober 1977 die Arbeitsorgane (AO) ihre Tätigkeit auf, allerdings mit der Maßgabe, zunächst die Aussprache über den Stand der Implementierung fortzusetzen. Zugleich war es aber schon zu diesem Zeitpunkt möglich, konkrete Vorschläge sowohl in dem weiterhin dreimal wöchentlich tagenden Plenum als auch in den subsidiären Arbeitsgruppen einzubringen. Zunächst traten die Gruppen S (Prinzipien und Fragen der Sicherheit in Europa), E (Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt) und H (Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen) zu vier bzw. fünf Sitzungen pro Woche zusammen. In der vierten Konferenzwoche, ab dem 24. Oktober, nahmen schließlich auch die Mittelmeer-Gruppe (drei wöchentliche Sitzungen), in der fünften die für die Konferenzfolgen zuständige Kommission (zwei Sitzungen pro Woche) ihre Arbeit auf. Ab dem 16. Dezember, so sah es der Zeitplan vor, sollte die Konferenz in die Redaktionsarbeiten für ein Schlussdokument eintreten. Nach der vorangegangenen kontroversen Bestandsaufnahme befand sich die Konferenz nun an einer kritischen Wegmarke. „Aus Antagonisten in der Implementierungsbilanz", so beschrieb Delegationsleiter Per Fischer treffend die Situation, müssten nun „Partner bei der konsensgetragenen Meinungs- und Willensbildung werden."[359] Es sollte leider anders kommen.

4.3.1. Humanitäre Maßnahmen

Die Aussprache im Arbeitsorgan H begann mit einem Paukenschlag. Am selben Tag nämlich, an dem sich die Diplomaten in Belgrad an einen Tisch setzten, um

[359] Fischer, Das Ergebnis von Belgrad, S. 25.

Korb III zu bilanzieren, machte die Prager Regierung vier prominenten Dissidenten, darunter drei Unterzeichnern der Charta 77, den Prozess. Nur einen Tag später, am 18. Oktober, verurteilte das Gericht die Filmregisseure Ota Ernest und František Pavliček sowie den Schriftsteller Václav Havel und den Journalisten Jiři Lederer wegen „umstürzlerischer Tätigkeit gegen die Gesellschaft" bzw. „versuchter Schädigung der Interessen der Republik im Ausland" zu Haftstrafen.[360] Der zeitliche Zusammenhang mit der Folgekonferenz, so lautete die Schlussfolgerung im Auswärtigen Amt, „entspringt offenbar bewusster Regie, mit der nach innen demonstriert werden soll, dass die Berufung auf die KSZE-Schlussakte nutzlos ist, und die nach außen den tschechoslowakischen Standpunkt unterstreichen soll, dass die Behandlung von Bürgerrechtlern eine rein innerstaatliche Angelegenheit sei". Die Bonner Zentrale wies Fischer deshalb an, wie zuvor schon Frankreich, Großbritannien und die USA in der Arbeitsgruppe den Prozess als eine „eklatante Missachtung der Schlussakte" zu brandmarken.[361]

Diese konzertierte Aktion konnte aber nicht verschleiern, dass die Ereignisse in Prag den taktischen Dissens, der zwischen den USA und den Europäern in Belgrad bestand, aufbrechen ließen. Goldberg nahm die Prozesse zum Anlass, im Plenum erstmals einen scharfen Ton anzuschlagen und die tschechoslowakische Regierung wegen ihres Vorgehens anzugreifen, was wiederum zu ebenfalls brüsken Erwiderungen der Vertreter Prags und Moskaus führte. Zur Begründung verwies er im NATO-Caucus darauf, dass Carter von amerikanischen Kongressabgeordneten und in den Medien wegen einer zu „weichen" Verhandlungsführung kritisiert werde.[362] Mit seinem Vorgehen schien Goldberg die in Brüssel vereinbarte Linie zu verlassen, nach einer moderaten Plenumsdiskussion in den Arbeitsgruppen allmählich zu einer konkreteren Aussprache zu gelangen und den Schwerpunkt schließlich auf die weiterführenden Maßnahmen zu legen. Statt berechtigter Einzelkritik an der Durchführung der Helsinki-Beschlüsse, so fürchtete Fischer, drohten die Amerikaner den „grundsätzlichen Systemunterschied in den Vordergrund" zu rücken. Goldberg werde nach diesem Auftritt, so berichtete der Bonner Delegationsleiter nach Bonn, zum „Unsicherheitsfaktor".[363]

Dabei lag das eigentliche Problem nicht so sehr in Goldbergs vehementer Kritik. Auch andere westliche und N+N-Delegationen hatten sich ihm angeschlossen. Sogar Woronzow und sein Stellvertreter Kondraschow hatten eine westliche Intervention erwartet und gaben im privaten Gespräch zu, dass der Zeitpunkt der Prager Prozesse „höchst unglücklich" gewesen sei. Folgenreicher war möglicherweise die Tatsache, dass der amerikanische Chefdelegierte in der NATO-Gruppe

[360] PA-AA, B 42 (Referat 214), Bd. 132783, Drahtbericht Nr. 795 des Botschafters Diesel, Prag, vom 24. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

[361] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116377, Drahterlass Nr. 5217 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 19. 10. 1977 an die KSZE-Delegation in Belgrad.

[362] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 679 und Nr. 680 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 18. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

[363] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 714 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 24. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

Verunsicherung über die weitere amerikanische Verhandlungsführung ausgelöst hatte, die dem Osten nicht verborgen bleiben konnte. Zudem gelang es nach diesem Vorfall im Arbeitsorgan H vorerst nicht, über die Abgabe einseitiger Erklärungen zum Implementierungsstand hinaus zu einem wirklichen Gespräch über Korb III vorzudringen. Die östlichen Delegierten hatten Weisung, auf entsprechende Fragen nicht einzugehen.[364]

Dies traf auch auf das Arbeitsorgan S zu, in dem die Implementierungsdebatte noch bis weit in den November hineinreichte und in dem die westlichen Staaten reihum zum siebten Prinzip Stellung nahmen. Fischer kritisierte die DDR wegen deren mangelnder Bereitschaft zur Gewährung menschlicher Erleichterungen, sein Stellvertreter Wilfried Hofmann die Arbeitsbedingungen für Journalisten in Osteuropa.[365] Die WVO-Diplomaten ließen sich jedoch auf eine detaillierte Menschenrechtsdiskussion nicht ein und konterten mit der Gegenforderung, die Sendertätigkeit von „Radio Free Europe" und „Radio Liberty" einzustellen. Gerade im Informationsbereich geriet die Bundesrepublik ins Schussfeld der Ost-Diplomaten, die den Vorwurf erhoben, sie unternehme nichts gegen die von ihrem Boden aus gesendete „psychologische Kriegführung".[366] Gleichzeitig warnten sie davor, dass ein derartiger „Blockdruck" auf einzelne östliche Staaten zum Abbruch der ganzen Konferenz führen könne.[367]

Am 9. November kam es schließlich im Plenum zu einem weiteren Schlagabtausch zwischen Goldberg und Woronzow. Der US-Unterhändler nahm sich erneut die UdSSR und die ČSSR vor. Er prangerte aktuelle Vorfälle wie die Ausweisung amerikanischer Prozessbeobachter in Prag sowie die Verhaftungen prominenter Dissidenten in der Sowjetunion an und kündigte an, auch künftig „Diskriminierung, Folter u. a. Probleme" anzusprechen. Wie scharf der Ton mittlerweile geworden war, zeigte Woronzows Erwiderung. Unter Hinweis auf den bewaffneten Überfall Hitler-Deutschlands auf die Sowjetunion 1941 warnte er vor Versuchen, sich „in sowjetisches Haus einzuschleichen". Sodann beschuldigte der sowjetische Chefdiplomat Washington der Menschenrechtsverletzungen in den USA sowie in Vietnam und drohte damit, das Treffen abzubrechen, sollte Goldberg seine Konferenzführung nicht ändern. In noch schärferen Worten griff der tschechoslowakische Vertreter Goldberg an und bezeichnete die USA als „Hort der Kriminalität, des Rassismus, der Frauendiskriminierung", als Land des „zunehmenden Pauperismus, Jugendarbeitslosigkeit, Niedergangs von Polizei und Krankenversicherung".[368]

[364] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 689 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE), vom 20. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

[365] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 704 und Nr. 732 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE), vom 21. 10. bzw. 25. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

[366] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 774 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE), vom 31. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

[367] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 778 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE), vom 1. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[368] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 833 und Nr. 859 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE), vom 9. 11. und 11. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

Am folgenden Tag trafen sich zunächst die EPZ-Delegationen und anschließend die NATO-Gruppe, um über das weitere Vorgehen zu beraten. Ein weiteres Mal rangen die Neun Goldberg das Versprechen ab, sich entsprechend der vereinbarten NATO-Linie zu verhalten. Und dies bedeutete, dass sich der Westen zwar auch weiterhin das Recht offenhalten müsse, Implementierungsmängel der östlichen Seite anzusprechen. Ansonsten solle dem Osten aber signalisiert werden, „dass Implementierungsdebatte sich schrittweise Abschluss nähere und neue Phase mit Prüfung weiterführender Vorschläge im Blick auf Redaktion abschließenden Dokuments beginne".[369]

Tatsächlich brachte Belgien am 4. November im Namen der EPZ-Länder den – nach dem weiter unten zu erörternden VBM-Papier zwei Tage zuvor – ersten westlichen Textvorschlag zu Korb III ein. In diesem so genannten „Generalvorschlag" wurde die „relevante und positive Rolle" von Personen, Institutionen und Nichtregierungsorganisationen bei der Verwirklichung der Schlussakte bestätigt und deren Recht, Verstöße gegen deren Verpflichtungen geltend zu machen, anerkannt.[370] Ihm folgten am 9. November zehn weitere Vorschläge zu humanitären Einzelmaßnahmen, darunter allein drei von den bundesdeutschen und britischen Vertretern vorgestellte zur Vereinfachung der Familienzusammenführung und zur Senkung des Zwangsumtauschs für Verwandtenbesuche. Weitere Vorschläge zielten darauf, die Passgebühren zu senken und die Geltungsdauer von Reispässen auszuweiten; im Informationsbereich forderten die Neun, den Zugang zu Bibliotheks- und Archivgut zu vereinfachen sowie die Arbeitsbedingungen von Journalisten grundsätzlich zu verbessern und sie insbesondere vor Ausweisungen zu schützen.[371] Insgesamt hatte der Westen damit ein detailliertes Programm zur Ausgestaltung des dritten Korbes vorgelegt. Insbesondere mit ihrem „Generalvorschlag" hatten die Neun und die NATO ein deutliches Zeichen gesetzt, dass nach ihrer Auffassung die Handlungen der osteuropäischen Bürgerrechts- und Dissidentenbewegungen von der Schlussakte gedeckt waren.[372] Einen Tag später ergänzte die Bundesrepublik den westlichen Vorschlagskatalog durch ihren lange zuvor angekündigten Beitrag zur Vorbereitungstagung für ein Wissenschaftliches Forum. Mit diesem auch im WVO-Lager unkontroversen Text lud die Bundesre-

[369] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 844 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE), vom 10. 11. 1977 an das Auswärtige Amt. Am Rande der Konferenz kamen Goldberg und Woronzow schließlich überein, dass Letzterer nicht mehr auf einer formellen Beendigung der Implementierungsdebatte bestand und im Gegenzug einwilligte, in der Unterkommission S noch die letzten drei Prinzipien, die bislang noch offen waren, zu erörtern. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 856 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE), vom 11. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[370] Für den EPZ-Vorschlag CSCE/BM/14 vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 145. Vgl. ferner PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 802 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 4. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[371] Zu den EPZ-Vorschlägen CSCE/BM/16, CSCE/BM/17, CSCE/BM/20, CSCE/BM/22, CSCE/BM/28, CSCE/BM/30, CSCE/BM/32, CSCE/BM/34 und CSCE/BM/35 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 833 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE), vom 9. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[372] Skilling, The Belgrade Follow-up, S. 292 f.

gierung in knappen Worten zum 20. Juni 1978 nach Bonn ein und bot ECE und UNESCO ebenfalls eine Teilnahme an.[373]

Damit trat die Konferenz in ihre nächste Phase. Am 11. November setzten die WVO-Staaten dem westlichen Reigen 16 eigene Vorschläge überwiegend aus den Bereichen Information und Kultur entgegen. Neben einigen, die geeignet waren, die östliche Lesart der Helsinki-Bestimmungen durchzusetzen – etwa die Bindung der Informationsfreiheit an einen „Verhaltenskodex" für Journalisten oder die Forderung nach einer „Erziehung zum Frieden" in Schule und Erziehung (Polen)[374] – enthielt der Katalog vor allem Maßnahmen zur kulturellen Zusammenarbeit. Sie reichten von der Sport- und Jugendförderung (Bulgarien) über die Förderung wenig verbreiteter Sprachen (Ungarn) bis zu einem Volkskunstfestival (UdSSR).[375] Sowohl das Timing wie auch der Inhalt der Vorschläge legten die Vermutung nahe, dass die meisten von ihnen taktischer Natur waren. In den Worten Per Fischers wollte der Osten damit primär das westliche Angebot „neutralisieren".[376]

Damit lagen am Ende der sechsten Woche bereits mehr als 60 Vorschläge vor, Tendenz steigend. Alle diese Texte lieferten zwar ein akkurates Bild der Interessenschwerpunkte der Konferenzteilnehmer. Ihre Überfülle spiegelt aber auch die intra- und intersystemaren Schwierigkeiten wider, zwischen heterogenen Einzelinteressen Brücken zu bauen, die Verhandlungsspielraum für Kompromisse eröffnet hätten. Während sich nämlich mehr als die Hälfte der Vorschläge des Westens auf Korb III bezog, waren die WVO-Staaten hauptsächlich an den Bereichen Wirtschaft, Bildung und Kultur interessiert. Die N+N wiederum richteten ihr Augenmerk vornehmlich auf die Wirtschaftskooperation und den Ausbau der VBM. Diese Textmassen allein ließen es fünf Wochen vor dem geplanten Konferenzende unwahrscheinlich erscheinen, dass die Redaktionsgruppen daraus noch ein Schlussdokument würden herausfiltern können.

Dies bestätigte auch die Prüfung der Vorschläge. Die WVO-Delegationen lehnten die westlichen Texte zwar nicht rundheraus ab, versuchten einer ernsthaften Diskussion jedoch durch den Hinweis auszuweichen, dass die Maßnahmen entweder überflüssig seien oder in ihre staatliche Souveränität eingriffen. Sie warfen dem Westen überdies vor, eine „Massenauswanderung", ja in großem Stil einen „Menschenhandel" organisieren zu wollen, der letztlich auf einen Systemwechsel

373 Botschafter Fischer hatte bereits drei Tage zuvor im Plenum einen entsprechenden Schritt angekündigt. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 817 und Nr. 843 von Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 7. 11. und 10. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

374 Zum polnischen Vorschlag vgl. Jarząbek, Troublesome Human Rights, S. 133.

375 Für eine Übersicht der eingebrachten Vorschläge zu Korb III vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 192f. Einen geeigneten Überblick bietet auch der Artikel von Günther Gillessen, „Die Belgrader Konferenz plagt sich mit achtzig Vorschlägen", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 12. 1977, S. 5.

376 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 906 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 21. 11. 1977 an das Auswärtige Amt. Vgl. ferner Fischer, Das Ergebnis von Belgrad, S. 27; Wettig, Die Warschauer-Pakt-Staaten auf der Belgrader KSZE-Folgekonferenz, S. 481–485.

in den sozialistischen Ländern ziele.[377] Gerade bei dem für Bonn so wichtigen Thema Familienzusammenführung bestand auf östlicher Seite kein großes Interesse an weiterführenden Regelungen, boten doch die bestehenden bilateralen Verfahren mit der Bundesrepublik mehr Möglichkeiten, materielle Gegenleistungen auszuhandeln. Aus diesem Grund hatten Woronzow und die anderen Delegierten auch kein Problem, die westlichen Länder in Belgrad anzugreifen und zugleich bei privaten Treffen von der bundesdeutschen Delegation ohne Einwände Ausreiselisten entgegenzunehmen.[378]

Die Sachdiskussion wurde auch durch östliche Versuche verhindert, durch Gegenvorschläge eine Einigung in den Untergruppen S und H mit Blick auf ihre Interessen in anderen Körben vorerst zu verschleppen.[379] Dies zeigte sich beispielsweise deutlich bei der Behandlung des schweizerischen Vorschlags vom 31. Oktober, ein Expertentreffen mit der Ausarbeitung einer Konvention über die Arbeitsbedingungen für Journalisten zu beauftragen.[380] Er entsprach in etwa auch den Wünschen der Neun, wie sie in deren Papieren CSCE/BM/34 und CSCE/BM/35 enthalten waren, und wurde von der Bundesrepublik, darüber hinaus von Frankreich, Großbritannien, Italien und Portugal unterstützt. Dem stand allerdings ein tschechoslowakischer Vorschlag gegenüber, der einen Wohlverhaltenskodex für Journalisten und größere staatliche Verantwortung für „friedensfördernde" Medieninhalte zum Ziel hatte – ein für den Westen und die N+N inakzeptables Angebot. So hoben sich beide Vorschläge inhaltlich auf, und die Bonner Delegation musste enttäuscht berichten, dass „keiner von beiden Aussicht auf Aufnahme [in das Schlussdokument] haben dürfte".[381]

Diesen Eindruck bestätigten östliche Diplomaten auch im privaten Gespräch. So stellte der polnische Delegationsleiter Dobrosielski gegenüber Per Fischer begrenzte Konzessionen im Korb III in Aussicht, forderte jedoch im Gegenzug, dass der Westen seine Blockadehaltung hinsichtlich des sowjetischen „Aktionsprogramms" zur militärischen Sicherheit aufgeben müsse.[382] Auch der DDR-Vertreter Krabatsch zeigte sich zugeknöpft, als Fischer ihn auf die Möglichkeit eines Tauschhandels zwischen den Körben ansprach und dafür vor allem Korb II anbot.[383] Da-

[377] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 906 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 21. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[378] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 888 und Nr. 903 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 17. 11. und 18. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[379] Den Eindruck des „Filibusterns" gewannen auch die N+N-Staaten. Vgl. Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 429.

[380] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 771 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 31. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

[381] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 941 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 25. 11. 1977 an das Auswärtige Amt; Wettig, Vom „Korb III" zu den Menschenrechten, S. 52.

[382] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 914 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 22. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[383] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 909 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 21. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

mit drohte sich nach knapp zweimonatiger Dauer die Konferenz auch bei der Sachdiskussion in den Unterkommissionen festzufahren.

Mitte November verkündete schließlich Goldberg, dass die USA beabsichtigten, in eigener Regie den Text für eine Menschenrechtsresolution vorzulegen. Das Anliegen stieß bei den Neun in Belgrad auf wenig Enthusiasmus, stand der Entwurf doch zwangsläufig in Konkurrenz zum „Generalvorschlag" der Neun vom 4. November. Auch inhaltlich bestanden erhebliche Bedenken. So sprach der Goldberg-Text den Menschenrechten eine „vorrangige Bedeutung" zu und stellte damit die Auffassung der Neun von der Gleichrangigkeit der KSZE-Körbe in Frage. Ferner enthielt er die Verpflichtung der KSZE-Teilnehmer, auf einen „freimütigen Meinungsaustausch" hinzuwirken, während die Westeuropäer das Ziel der KSZE in der praktischen Verwirklichung der Schlussakte sahen.[384]

Es war offensichtlich, dass die Neun aus konferenztaktischen Gründen auf einen eigenen Vorschlag zum siebten Prinzip lieber verzichtet hätten. Sie sahen sich aber unter diesen Umständen gezwungen, aktiv an dessen Zustandekommen mitzuwirken. Auch in Bonn war man der Ansicht, dass eine weitere amerikanische Wegmarke in Sachen Menschenrechte aus taktischen Gründen durchaus sinnvoll sein könne, vorausgesetzt, dass der Textentwurf Goldbergs noch nach europäischen Vorstellungen verändert würde.[385] In mehreren Sitzungen einigten sich die übrigen NATO-Partner am 23. November mit Goldberg auf einen vorläufigen Entwurf. Er verpflichtete die KSZE-Staaten zur Einhaltung der im internationalen Recht festgelegten Menschenrechtsnormen sowie zur einseitigen, bi- und multilateralen Verwirklichung der Menschenrechte im KSZE-Prozess.[386]

Auf Weisung Bonns gelang es Fischer in den folgenden Tagen, weitere Änderungswünsche am Resolutionsentwurf durchzusetzen. Gegen den „zähen Widerstand Goldbergs" wurden noch ein Hinweis auf die grundlegende Bedeutung *aller* Prinzipien der Schlussakte und ein eindeutiger Bezug der Resolution zum siebten Prinzip eingefügt. Dadurch sollte die für die Bundesregierung mit Blick auf die Möglichkeit zu friedlichen Grenzänderungen essentielle Gleichwertigkeit der Prinzipien herausgestellt und eine Verbindung der Resolution mit Korb III, die dem Osten möglicherweise einen Vorwand zur Ablehnung der Neuner-Forderungen geliefert hätte, ausgeschlossen werden. Der Weg für Goldberg war nun frei, den Text am 2. Dezember offiziell dem Plenum vorzulegen. Alle NATO-Staaten sowie Portugal unterstützten den Vorschlag. Die Zustimmung Bonns, so wurde den USA deutlich gemacht, war ausdrücklich an zwei Bedingungen geknüpft: dass erstens Goldberg die „Messlatte" für die östliche Menschenrechtspraxis in Belgrad nicht weiter

384 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 868, Nr. 899 und Nr. 928 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 14. 11., 18. 11. und 24. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

385 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116377, Drahterlass Nr. 397 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 18. 11. 1977.

386 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 922 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 24. 11. 1977 an das Auswärtige Amt. Vgl. dazu ferner Skilling, The Belgrade Follow-up, S. 293.

erhöhte und die amerikanische Delegation zweitens im Gegenzug die Neuner-Papiere zu Korb III nachdrücklich unterstützte.[387] Die östlichen Delegationen konterten das Goldberg-Papier umgehend mit weiteren Textvorschlägen zum Recht auf Arbeit, zur Gleichberechtigung der Frau und zur Ratifizierung der VN-Menschenrechtspakte, welche die USA erst am 5. Oktober 1977 unterzeichnet hatten.[388]

Der Westen bemühte sich im Laufe des Dezembers, die vorliegenden Papiere zum Prinzipienkatalog und zu Korb III in diversen Synthesen zusammenzufassen, die als Grundlage der redaktionellen Arbeit dienen sollten. Diese Non-paper betrafen die Bereiche „Information", „menschliche Kontakte" und „Kultur", Letzteres von der Bundesrepublik vorgelegt; auch die unterschiedlichen Texte zum Prinzipienkatalog, einschließlich des Goldberg-Entwurfs zum Prinzip VII, wurden auf diese Weise verklammert.[389] Am 14. Dezember folgte schließlich ein weiterer Textvorschlag der NATO-Gruppe, der eine ausführliche Bilanz der in Belgrad durchgeführten Bestandsaufnahme im Guten wie im Schlechten zog.[390] Diese Vorgehensweise entsprach guter konferenzdiplomatischer Tradition und hatte den Zweck, die Tür für einen Interessenausgleich in Form eines „package deal" zu öffnen, an den gerade die Bundesrepublik ihre Hoffnungen auf einen erfolgreichen Abschluss knüpfte. Doch die WVO-Staaten blieben auch in dieser Situation bei ihrer Ausweichmethode. Am 20. Dezember neutralisierten sie die vorliegenden Synthesen durch ein eigenes Papier, das allerdings keinen der westlichen Vorschläge aufgriff.[391] So drohte eine Lähmung auch der weiteren Redaktionsarbeit, die laut Geschäftsordnung Mitte Januar fortgesetzt werden sollte.

4.3.2. Vertrauensbildende Maßnahmen

Laut „Gelbem Buch" beschäftigten sich die Delegierten des Arbeitsorgans S im wöchentlichen Wechsel mit der Prinzipienerklärung und den Fragen der militärischen Sicherheit. Eine kontinuierliche Behandlung der Materie wurde aber nicht

[387] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 959 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 2. 12. 1977 an das Auswärtige Amt; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115109, Drahterlass Nr. 6324 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 5. 12. 1977 an die Botschaft in Washington; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115110, Drahtbericht Nr. 4334 des Botschafters von Staden, Washington, vom 6. 12. 1977 an das Auswärtige Amt. Die Ausführungen Fischers finden sich in PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115085. Der Vorschlag CSCE/BM/60 ist abgedruckt in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 145f.

[388] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 963 und Nr. 969 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 2. 12. bzw. 5. 12. 1977 an das Auswärtige Amt. Für die Vorschläge CSCE/BM/62 (Ungarn), CSCE/BM/63 (Bulgarien) und CSCE/BM/64 (Bulgarien und DDR) vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 965 von Fischer vom 3. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

[389] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtberichte Nr. 1011, Nr. 1028, Nr. 1046 und Nr. 1050 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 9. 12., 13. 12. und 16. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

[390] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 1033 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 14. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

[391] PA-AA, VS-Bd. 11032 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1070 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 20. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

nur durch diesen Rhythmus, sondern auch durch die breite Diskussion des Menschenrechtsprinzips in derselben Kommission erschwert, die weitaus mehr Aufmerksamkeit beanspruchte. Federführend bei der Diskussion im NATO-Caucus waren Großbritannien, die Niederlande, Norwegen und Kanada, die auch die Vorschläge dieser Gruppe im Arbeitsorgan S einbrachten.

Bereits die Erörterung des Stands der Durchführung der Vertrauensbildenden Maßnahmen in den ersten beiden Wochen der Konferenz machte das Hauptinteresse der westlichen Staatengruppe deutlich, die WVO-Länder zu einer großzügigeren Umsetzung der Helsinki-Empfehlungen zu veranlassen, statt neue Rüstungskontrollvorschläge zu machen. Diese konterten die Kritik mit dem Argument, dass sie sich hinsichtlich der VBM-Implementierung korrekt verhalten hätten und konkrete Abrüstungsschritte wichtiger seien. Die N+N wiederum gaben zwar ein deutliches Interesse an Abrüstungs- und VBM-Themen zu erkennen, überließen aber die Implementierungsdiskussion weitgehend den Vertretern der beiden Militärblöcke.

Das Arbeitsorgan S widmete sich erstmals am 24. Oktober Sicherheitsfragen. Die westlichen Teilnehmer nutzten erwartungsgemäß die Gelegenheit, um die Manöver der letzten beiden Jahre Revue passieren zu lassen und dabei die zurückhaltende Ankündigungspraxis des Warschauer Pakts zu kritisieren. Schweden für die N+N und Rumänien beließen es dabei, eigene Vorschläge für eine Erweiterung der VBM anzukündigen.[392] Bereits in der ersten Sitzung präsentierte Woronzow – ohne Ko-Sponsoren unter Moskaus Verbündeten – das zuvor schon im Plenum eingeführte „Aktionsprogramm zur Stärkung der militärischen Entspannung in Europa", das die bekannten Abrüstungsvorschläge von Bukarest vom November 1976 enthielt, insbesondere das Angebot für einen Vertrag über den Verzicht auf den Ersteinsatz von Atomwaffen und ein Beitrittsmoratorium für die beiden Bündnisse. Neu waren der Vorschlag, für Manöver eine Obergrenze von 50 000 bis 60 000 Mann zu vereinbaren, und die Bereitschaft, die VBM auf die Mittelmeerregion auszudehnen. Über das Gesamtpaket solle, so ging aus dem Papier weiter hervor, im Januar 1979 in „besonderen Konsultationen" und „parallel" zu den MBFR-Verhandlungen weiter beraten werden; dies war nichts anderes als eine Neuauflage des alten sowjetischen Wunsches nach einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz.[393] Bereits mit diesem ersten östlichen Vorschlag bestätigte

[392] Die rumänische Delegation legte einen Tag nach Woronzow ein Papier vor, in dem die Ankündigung militärischer Bewegungen sowie von Luft- und Seemanövern angeregt wurde. Ferner schlug Bukarest vor, dass die KSZE-Teilnehmer auf multinationale Manöver im grenznahen Raum verzichten und keine neuen Militärbasen in Europa auf dem Gebiet anderer Staaten errichten sollten. In einem weiteren Papier vom 11. 11. regte Bukarest an, die Militärhaushalte auf dem Niveau der Jahre 1977 oder 1978 einzufrieren. Für die Vorschläge CSCE/BM/S 1 und CSCE/BM/56 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 730 und Nr. 864 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 25. 10. und 14. 11. 1977 an das Auswärtige Amt. Zu den N+N-Vorschlägen CSCE/BM/6 und CSCE/BM/18 vgl. Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 242 f.

[393] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 723 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 24. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

Woronzow die bereits in den zahlreichen Vorgesprächen deutlich gewordene Absicht, das Folgetreffen zu einem Forum für das sowjetische Abrüstungskonzept zu machen und damit westliche Forderungen nach einem Ausbau der VBM zu unterlaufen.

Unterdessen verzögerte sich die Vorlage eines westlichen VBM-Papiers durch eine Blockade Frankreichs. Wie gesehen, war Paris nicht bereit, eine NATO-Initiative zu den Vertrauensbildenden Maßnahmen mitzutragen, und hatte sich aus den Arbeiten an einem westlichen Papier weitgehend herausgehalten. Nach drei Wochen kam es schließlich in Belgrad zu erheblichen Spannungen innerhalb der NATO-Gruppe. Ursprünglich war geplant, das Papier in derselben Woche wie das sowjetische vorzulegen. Am 26. Oktober 1977 drohte Frankreich aber überraschend mit einem Veto im Plenum, sollte das Papier eingebracht werden. Delegationsleiter Richer begründete diese Kehrtwende damit, dass das Papier gegenüber der Schlussakte neue Parameter der Manöverankündigung enthalte, die der französische Generalstab ablehne.[394] Nicht nur im Belgrader NATO-Caucus, auch in Brüssel löste das französische Verhalten Verärgerung aus, war der Text doch abgestimmt und seit langem bekannt. Niemand erwarte, so hielt man dem Vertreter des Quai d'Orsay im Politischen Ausschuss der NATO vor, dass Paris den Vorschlag als Ko-Sponsor einbringe, „doch sei französische Blockierung unerträglich und schädlich für Politik, Taktik und Glaubwürdigkeit der Allianz in Belgrad".[395] Nach zahlreichen Demarchen in der französischen Hauptstadt und Gesprächen in Belgrad erklärte sich die französische Regierung am Ende der vierten Konferenzwoche schließlich doch bereit, das westliche VBM-Papier „schweigend hinzunehmen".[396]

Aufgrund der französischen Blockade sahen sich die übrigen NATO-Staaten gezwungen, den N+N den Vortritt lassen. Deren am 28. Oktober im Plenum eingebrachte Vorschläge deckten sich mit den Überlegungen der westlichen Allianz, was die Ausweitung der Parameter für Manöver und militärische Bewegungen sowie die Regeln für die Manöverbeobachtung betraf. Sie gingen aber auch darüber hinaus, so etwa mit dem Wunsch, die Militärhaushalte offenzulegen sowie kleinere Manöver und Seemanöver anzukündigen. Auf westlicher Seite fanden diese Vorschläge deshalb keine Unterstützung.[397]

Erst am 2. November wurde der NATO-Vorschlag von Großbritannien, Kanada, den Niederlanden und Norwegen dem Plenum vorgelegt. Er entsprach dem

394 PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382C, Drahtbericht Nr. 745 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 26. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

395 PA-AA, VS-Bd. 11029 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1287 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 28. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

396 PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382C, Drahtbericht Nr. 773 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 31. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

397 Der N+N-Vorschlag war bereits am 25. 10. 1977 Delegationsleiter Fischer informell von der Schweizer Delegation zur Kenntnis gegeben. Für das Papier CSCE/BM/6 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 733 von Fischer vom selben Tag an das Auswärtige Amt. Vgl. ferner PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 762 von Fischer vom 28. 10. 1977 an das Auswärtige Amt; PA-AA, VS-Bd. 9659 (201); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 14. 11. 1977.

im Sommer in Brüssel vorbereiteten Papier: Vorankündigung auch kleinerer Manöver ab 10 000 Mann; Verlängerung der Ankündigungsfrist von 21 auf 30 Tage; zusätzliche Angaben zu Art und Stärke der teilnehmenden Verbände; Ausbau des Beobachteraustauschs sowie größere Bewegungsfreiheit und Versorgung der Beobachter mit Karten und Ferngläsern. Das Papier umfasste ebenfalls den Vorschlag, in bestimmten Fällen Bewegungen von Landstreitkräften ab 25 000 Mann mindestens 21 Tage im Voraus zu notifizieren. Unterstützung erhielt das Bündnis von den Delegationen Maltas, Österreichs, der Schweiz, Spaniens und der Türkei. Die ersten Reaktionen der WVO-Diplomaten waren erstaunlich zurückhaltend. Allein der DDR-Delegierte kritisierte die zahlreichen NATO-Manöver als „militärische Machtdemonstration" und brachte den östlichen Vorschlag ins Spiel, die Größe militärischer Übungen zu begrenzen.[398]

Damit lagen Anfang November die wichtigsten Vorschläge der drei Staatengruppen vor. Es sollte allerdings noch eine Woche dauern, bis sie – nach Abschluss der Überprüfungsdebatte – von der Kommission behandelt werden konnten. Dabei stellte sich heraus, dass sich mit dem westlichen Wunsch nach einem Ausbau der VBM und den östlichen Abrüstungszielen zwei nur schwer zu vereinbarende sicherheitspolitische Konzeptionen gegenüberstanden. Sowohl die NATO-Teilnehmer als auch die Neutralen lehnten die einzelnen Teile des östlichen „Aktionsprogramms" einschließlich separater Abrüstungskonsultationen ab. Hinsichtlich der VBM gaben die westlichen Delegierten zu erkennen, dass das N+N-Papier (CSCE/BM/6) und sogar der im rumänischen Papier CSCE/BM/S 1 enthaltene Teilvorschlag zur Vorankündigung militärischer Bewegungen eine geeignete Grundlage für die weitere Arbeit darstellten. Die WVO-Diplomaten wiederum waren nicht geneigt, sich auf eine Diskussion über VBM einzulassen. Wie schon im Arbeitsorgan H, wo sie sich zeitgleich der wiederholten Kritik an ihrer Menschenrechtspraxis erwehren mussten, behandelten sie die vorliegenden Papiere dilatorisch. Auch einen vermittelnden Vorstoß Österreichs, wenigstens mit redaktionellen Vorarbeiten an den Texten zur Vertrauensbildung zu beginnen, blockten sie ab. Stattdessen bestanden sie auf einer Geschäftsordnungsdebatte, um sicherzustellen, dass im Arbeitsorgan S ausreichend Zeit für ihr Aktionsprogramm blieb.[399]

Dabei enthielt das Woronzow-Papier einen Vorschlag, der auch in der NATO-Gruppe für einige Diskussion sorgte. Während Frankreich vor dem Hintergrund eigener Planungen für ein Abrüstungsprogramm den östlichen Vorschlag – auch öffentlich – rundheraus ablehnte, neigten die übrigen Bündnismitglieder dazu, dass der Gedanke einer Manöverlimitierung nicht zuletzt unter dem Blickwinkel

[398] Für den Vorschlag CSCE/BM/11 vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 144f. Vgl. ferner PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 781 und Nr. 786 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 1. 11. und 2. 11. 1977 an das Auswärtige Amt. Zu den VBM-Vorschlägen in Belgrad vgl. auch Boysen, Vertrauensbildende Maßnahmen in der sowjetischen Außenpolitik, S. 29–32.

[399] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 1020 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Konferenz), vom 12. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

eines möglichen Tauschhandels erwägenswert war.[400] Auch in den Brüsseler NATO-Gremien konnte man dem Vorschlag durchaus etwas abgewinnen. Zwar warnte der Internationale Militärstab (IMS) davor, dass eine Obergrenze für die Manöverstärke hauptsächlich die Allianz treffe, da nur sie gemeinsame Übungen in der vom Osten genannten Größenordnung durchführte.[401] Die Offiziere beim Oberbefehlshaber der alliierten Streitkräfte in Europa (SHAPE) sahen aber die Verteidigungsfähigkeit der Allianz nicht beeinträchtigt, denn die NATO habe seit dem Helsinki-Gipfel nur ein Manöver („Große Rochade") mit mehr als 60 000 Mann durchgeführt.[402] Der Vorschlag war auch Thema der NATO-Herbsttagung am 8./9. Dezember, wo sich vor allem Großbritannien und die Bundesrepublik dafür aussprachen, den Vorschlag auszuloten.[403] Ein einhelliges Meinungsbild über die Behandlung des sowjetischen Texts ergab sich aus den Diskussionen jedoch nicht. In Belgrad verständigten sich die Diplomaten im NATO-Caucus deshalb vorerst darauf, den sowjetischen Limitierungsvorschlag nur unter der Bedingung zu verhandeln, dass Moskau zuvor Konzessionen in anderen Bereichen anbieten würde.

Als das Arbeitsorgan S am 15. und 16. Dezember schließlich seine Vorschlagsdiskussion beendete, war weder die Diskussion der eingereichten Papiere abgeschlossen, noch mit der Vorredaktion der Texte begonnen worden. Wie für den Prinzipienkatalog und für Korb III hatte die NATO-Gruppe – ohne Frankreich – am 15. Dezember die interne Arbeit an einem Synthesepapier beendet, das die Vorschläge zu den Vertrauensbildenden Maßnahmen zusammenfasste; die US-Diplomaten hatten sich zudem angestrengt, auf der Grundlage des Abrüstungspapiers der N+N und des rumänischen Texts (CSCE/BM/S 1) einen westlichen Beitrag zur Abrüstungsfrage zu erstellen.[404] Fischer und sein britischer Kollege drängten nun auf eine Entscheidung in den Hauptstädten, um das Synthesepapier noch vor der Weihnachtsunterbrechung einbringen zu können.[405]

[400] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 883 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 16. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[401] Drahtbericht Nr. 1320 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 3. 11. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, II, S. 1733, Anm. 11; PA-AA, VS-Bd. 11029 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1459 von Pauls vom 28. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[402] PA-AA, VS-Bd. 11029 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1387 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 15. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[403] Drahtbericht Nr. 1537 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dannenbring, z. Z. Brüssel (NATO), vom 8. 12. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, II, Dok. 359, S. 1732 f.; PA-AA, VS-Bd. 11029 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1554 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 13. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

[404] Der Entwurf wurde erstmals am 8. 12. 1977 unter den westlichen Delegationen in Belgrad beraten und in revidierter Fassung am 21. 12. 1977 den Hauptstädten präsentiert. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtberichte Nr. 995 und Nr. 1085 von Fischer vom 8. 12. und 21. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

[405] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtberichte Nr. 1044 und Nr. 1049 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Konferenz), vom 15. 12. und 16. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

So unvereinbar die Positionen der einzelnen Staatengruppen auch waren, so war, als sich die Delegationen in die Weihnachtspause verabschiedeten, doch auch erkennbar, dass ein Kompromiss in militärischen Fragen im Bereich des Möglichen lag. Insbesondere Moskaus Vorschlag zur Begrenzung der Manövergröße, der auch Eingang in das westliche Synthesepapier fand, bot einen Ansatzpunkt für einen Tauschhandel, zumal die Warschauer-Pakt-Staaten signalisierten, dass sie „auf freiwilliger Grundlage" einem begrenzten Ausbau der militärischen Vertrauensbildung hätten zustimmen können.[406] Und mit dem westlichen Abrüstungspapier, das ein Anliegen des Ostens aufgriff und das Vorschläge des entsprechenden N+N-Papiers enthielt, schufen die NATO-Länder wichtigen Verhandlungsspielraum für einen Kompromiss. Doch die veränderten Konferenzbedingungen bei Wiederaufnahme der Verhandlungen Mitte Januar 1978 sollten eine Verständigung verhindern.

4.3.3. Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Die Materie des zweiten Korbs der Helsinki-Schlussakte spielte für die Bundesrepublik insoweit eine besondere Rolle, als mit ihr die Hoffnung verknüpft war, dass er eine besondere Rolle beim Interessenausgleich der KSZE-Teilnehmer würde spielen können. Die Sowjetunion trat in diesem Bereich, so schätzte man in Bonn, mit ihren Vorschlägen für paneuropäische Konferenzen als „Demandeur" auf, so dass hier der Spielraum für Kompromisse am größten schien und vielleicht sogar ein Tauschhandel über die Korbgrenzen hinweg möglich war. Da die Materie von Korb II die Domäne der Europäischen Gemeinschaften war, wurden sämtliche westlichen Vorschläge von den EG-Mitgliedstaaten als Ganzes eingebracht, auf deren einheitliches Auftreten es deshalb besonders ankam.

Die Diskussion um Korb II war ein Spiegelbild derjenigen über die militärische Vertrauensbildung und die humanitären Maßnahmen. Sie belegte erneut anschaulich die unterschiedlichen Sprachebenen, derer sich die westlichen und östlichen Staatengruppen bedienten. Erstere kritisierte in der Generaldebatte die immer noch schwierigen Arbeitsbedingungen westlicher Unternehmensvertreter in Osteuropa und bemängelte, dass der Osten noch immer keine verlässlichen Wirtschaftsinformationen zur Verfügung stellte. Demgegenüber zogen die Warschauer-Pakt-Staaten für sich eine positive Zwischenbilanz. Sie verwiesen u. a. auf die Errichtung neuer oder geplanter Handelszentren und die Vereinfachung des Verfahrens für die Zulassung ausländischer Firmen. Kritik konterten sie mit dem Ge-

406 Bis Mitte Februar hatten sich allerdings die zuständigen NATO-Gremien noch nicht zu einem einheitlichen Votum hinsichtlich des sowjetischen Vorschlags zur Manöverlimitierung durchgerungen. Im Politischen Ausschuss war man weiterhin geneigt, auf das Angebot unter folgenden Voraussetzungen einzugehen: die zu begrenzenden Manöver sollten sich erstens nur auf die Landstreitkräfte und auf einzelne Manöver, jedoch nicht auf Manöverserien wie die NATO-Herbstmanöver beziehen; zweitens sollte auch das europäische Territorium der Sowjetunion einbezogen werden; und drittens müsse der Osten westlichen Forderungen nach Verbesserung der VBM entgegenkommen. Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 112979, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Rückriegel vom 15. 2. 1978.

genvorwurf, dass die EG-Länder weiterhin die Einfuhren aus den Staatshandelsländern kontingentierten und die Meistbegünstigung verweigerten.[407] Wie zuvor schon bei ihrem abrüstungspolitischen „Aktionsprogramm" legte die UdSSR frühzeitig am 26. Oktober im Plenum ihren Vorschlag für hochrangige Konferenzen über Energie, Verkehr und Umwelt auf den Tisch. Am 31. Oktober brachte ihn Woronzow im Arbeitsorgan E offiziell ein.[408] Die Forderungen nach einer Liberalisierung des bilateralen Handels und der Gewährung der Meistbegünstigung stellten Polen und die ČSSR in den Vordergrund ihrer Vorschläge; Rumänien wiederum machte sich dafür stark, ein „Europäisches „Zentrum der industriellen Kooperation" einzurichten.[409] Insgesamt bewegten sich diese Vorschläge im Rahmen der östlichen Gesamtstrategie, eine verbesserte Stellung der Planwirtschaften auf den westlichen Märkten zu erhalten.[410]

Am 7. November führte schließlich Belgien als amtierende Ratsmacht im Namen der Neun die Vorschläge der westlichen Gruppe zu Korb II ein, nachdem sie sich bis dahin ausschließlich auf die Implementierungsbilanz konzentriert hatte. Im Mittelpunkt standen die Zusammenarbeit bei Erstellung von Wirtschaftsstatistiken, bessere Arbeitsbedingungen für Unternehmensvertreter sowie ein Ausbau der Telefon- und Fernschreibverbindungen, die Erleichterung direkter Kontakte von Wissenschaftlern und verbesserte Informationsmöglichkeiten. Die Vorschläge fanden auch die Unterstützung einzelner Neutraler, die wie Österreich ähnliche Wünsche etwa hinsichtlich der Geschäftskontakte und im Informationsbereich hegten.[411]

Die Debatten im Plenum und dem Arbeitsorgan E verliefen im Unterschied zu den übrigen Gruppen erstaunlich unpolemisch. Wie die Bonner Delegation berichtete, wiesen die Vertreter Moskaus trotz der Kritik im Einzelnen viele Vor-

[407] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 710 und Nr. 759 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 22. 10. und 28. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

[408] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 740, Nr. 747 und Nr. 777 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 26. 10. und 31. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

[409] Für den rumänischen Vorschlag CSCE/BM/E 4 vom 31. 10. 1977 und den polnischen Vorschlag CSCE/BM/E 5 vom 2. 11. 1977 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 792 und Nr. 809 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 3. 11. und 5. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[410] Daneben kam es noch zu einigen wenigen Einzelvorschlägen, welche die speziellen Interessen einzelner Staatshandelsländer spiegelten. So unterbreitete Ungarn den Wunsch, den Handel mit medizinischen Gütern auszuweiten – ein Vorschlag, der sich auch aus Sicht der Neun positiv von den übrigen östlichen Petita abhob. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 880 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 15. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[411] Zu den Vorschlägen CSCE/BM/23, CSCE/BM/24, CSCE/BM/25, CSCE/BM/26, CSCE/BM/27 und CSCE/BM/29 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 817 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 7. 11. 1977 an das Auswärtige Amt. Österreich legte am 12. Oktober 1977 die Vorschläge CSCE/BM/2 bzw. CSCE/BM/E 3 zu Geschäftskontakten, Informationsaustausch und Handelsförderung sowie zur Zusammenarbeit auf dem Energiesektor vor. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 638 und Nr. 639 von Fischer vom 12. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

schläge nicht rundheraus zurück, da sie durchaus Interesse etwa an einem norwegischen Vorstoß für eine Umweltkonferenz und am österreichischen Binnenwasserstraßenkonzept zeigten. Doch trotz dieser wenigen Hoffnungsschimmer zog sich die Diskussion hin, da sich der Osten beharrlich dem westlichen Grundanliegen widersetzte, die wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Ost-West-Zusammenarbeit auf der Basis unabhängiger und direkter Kontakte von Geschäftsleuten und Wissenschaftlern durchzuführen. Die Neun wiederum vermieden eine eindeutig ablehnende Haltung, um ihre eigenen Vorschläge im Rennen zu halten. Sie waren sich aber einig, vorerst keine Zugeständnisse hinsichtlich der östlichen Konferenzwünsche zu machen, erst recht nicht, als die UdSSR am 13. Dezember einen Formulierungsvorschlag für das Schlussdokument machte, welcher der ECE wieder nur eine vorbereitende Rolle für eine Energiekonferenz außerhalb der KSZE zuschrieb.[412]

Die Situation der westlichen Staatengruppe wurde dadurch erschwert, dass die Neutralen ihre Vermittlerrolle nicht auszuspielen vermochten. Einige der N+N-Vorschläge, etwa zum europäischen Binnenwassernetz, waren für die Bundesrepublik nicht akzeptabel.[413] Auch etliche Vorschläge anderer Teilnehmer zur Frage der Wanderarbeitnehmer (Portugal) oder zur Förderung „europäischer Entwicklungsländer" (Türkei), zum Technologietransfer und zur Schaffung eines europäischen Kooperationszentrums (Rumänien) stießen in Bonn und in anderen westlichen Hauptstädten, auf Ablehnung. Letztlich wurde Korb II aber Opfer des Verlaufs der Nachfolgekonferenz insgesamt und der Taktik der einzelnen Staatengruppen. Die in Bonn gehegte Hoffnung, die Korb-II-Materie in einen Konferenzhandel einzubringen, erfüllte sich nicht. Zunächst blockierte der Osten die Arbeiten in den Körben I und III, was die westlichen Staaten dazu veranlasste, bei der wirtschaftlich-technologischen Zusammenarbeit vorerst nichts zuzugestehen. Als sich bei den Redaktionsarbeiten nach der Weihnachtspause herausstellte, dass Kompromisse bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit möglich waren, Moskau aber in den Körben I und III weiterhin nur an einem substanzlosen Text interessiert war, hielten wiederum die NATO-Länder ihre Zustimmung etwa zur Energiekonferenz zurück.[414] Beispielhaft dafür waren auch

[412] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 904 und Nr. 944 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 19. 11. und 25. 11. 1977 an das Auswärtige Amt; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 1029 von Fischer vom 13. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

[413] Bereits am 21. Dezember 1977, als die österreichische Delegation dazu einen Textvorschlag für die Schlusserklärung vorlegte, hatten die bundesdeutschen Diplomaten informell klargemacht, dass sie ihre Zustimmung zu dem Konzept verweigern müssten. Sie könnten sich ebenfalls nicht dazu äußern, „inwieweit österreichischer Vorschlag multilateral in ECE weiterbehandelt werden sollte". PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 1079 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 21. 12. 1977 an das Auswärtige Amt. Am 20. Januar 1978 wurde er vom bundesdeutschen Vertreter in der Neunergruppe endgültig abgelehnt. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 46 von Fischer vom 20. 1. 1978 an das Auswärtige Amt.

[414] Ebd.; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 165 von Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 13. 2. 1978 an das Auswärtige Amt.

die Redaktionssitzungen am 24./25. Januar, als es zwar gelang, den allgemeinen Teil eines polnischen Vorschlags (CSCE/BM/E 5) zur Weiterentwicklung und Liberalisierung des Handels zu notifizieren (über den operativen Teil konnte naturgemäß keine Einigung erzielt werden). Dieser bescheidene Erfolg wurde jedoch von Fischer sofort unter den Vorbehalt gestellt, dass das Ergebnis nicht bindend sei, „solange kein Einvernehmen über alle Teile des Schlussdokuments erzielt und unseren in Korb III liegenden Prioritäten nicht Rechnung getragen sei".[415] Der vermeintliche Vorteil, dass Wirtschaftsthemen weniger ideologisch aufgeladen waren und daher einen größeren Freiraum für den Ost-West-Dialog eröffneten, erwies sich angesichts der östlichen Verweigerungshaltung in den anderen Körben und der westlichen Gesamtstrategie zunehmend als falsche Annahme.

4.3.4. Mittelmeerfragen

Die Bundesrepublik unterstützte als Nichtanrainerstaat die Mittelmeerpolitik der Europäischen Gemeinschaften und setzte sich auch im Bündnis für konfliktfreie Beziehungen zu den südlichen Mitgliedstaaten ein, vor allem zu Griechenland und zur Türkei. Sie begegnete jedoch den Ambitionen Maltas mit großer Zurückhaltung. Vorrangiges Ziel für Bonn war es, darauf hinzuwirken, dass die KSZE durch Mittelmeer-Themen nicht überlastet wurde und der Aktionismus Premierminister Dom Mintoffs nicht weiter Sand in den Motor der Ost-West-Entspannung streute. Staatssekretär Gehlhoff erklärte Mintoff schon am 30. Juni 1975 unumwunden, „daß die KSZE kein Instrument zur Lösung der Mittelmeerprobleme sei".[416] Auf der anderen Seite durfte nicht durch ein unbedachtes Vorgehen die Verteidigungsfähigkeit der NATO-Südflanke gefährdet werden. Dabei sah sich die Bundesregierung selbst in der zweiten Reihe sitzen und hegte keinerlei Ambitionen, sich in der Nord-Süd-Frage zu exponieren.

In der Mittelmeer-Erklärung der Schlussakte war den maltesischen Anliegen mit der Formulierung Rechnung getragen worden, „daß die Sicherheit in Europa […] mit der Sicherheit im Mittelmeerraum in seiner Gesamtheit eng verbunden ist". Die anschließenden Empfehlungen bezogen sich jedoch fast ausschließlich darauf, die Beziehungen zu den nichtteilnehmenden Anrainerstaaten zu verbessern und die Zusammenarbeit mit diesen Staaten in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt zu fördern.[417] Ein Mandat über Sicherheits-

[415] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 66 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 25. 1. 1978 an das Auswärtige Amt. Einen ähnlichen Vorbehalt, der die endgültige Zustimmung vom Zustandekommen einer ausgewogenen Schlusserklärung abhängig machte, äußerte Dänemark im Namen der Neun bei der Notifizierung eines Textes zum rumänischen Vorschlag über die Zusammenarbeit im Agrarbereich. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 115 von Fischer vom 2. 2. 1978 an das Auswärtige Amt.

[416] Vgl. AAPD 1975, I, Dok. 185, S. 860.

[417] Vgl. Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 945f.

fragen enthielt die Erklärung weder hinsichtlich ihrer Durchführung noch mit Blick auf eine Folgekonferenz.

Die Bundesregierung beabsichtigte deshalb, bei dieser Thematik in Belgrad nur eine Beobachterrolle einzunehmen. Vor allem wollte Bonn genau darauf achten, dass Mittelmeerfragen nicht das Hauptziel systemübergreifender humanitärer Erleichterungen beeinträchtigten. Dem geringen Stellenwert, den die Bundesregierung einer Mittelmeerdebatte auf dem Folgetreffen beimaß, entsprach es, dass weder die Leitlinien vom 4. Februar 1977 noch die Denkschrift über die politische Grundhaltung der Bundesrepublik in Belgrad zu diesem Punkt Verhaltensregeln für die Delegation enthielten.[418] Erst im „Basispapier" über Mittelmeerfragen von Ende September 1977 wurde der Delegation mitgegeben: „Wir müssen vermeiden, daß die Beratungen in Belgrad mit Themen aus dem Mittelmeerraum überfrachtet werden, die in diesem Rahmen nicht vorangebracht und schon gar nicht gelöst werden können, die das Diskussionsklima durch abseits liegende Aspekte und durch ungewohnte Präsentationen beeinträchtigen. Das Bild der KSZE in der Öffentlichkeit sollte die uns wichtigen Schwerpunkte aufweisen und sich nicht in Teile zerstückeln, die partiell außerhalb der europäischen Dimension liegen. […] Im Kreis der Neun können wir uns zurückhalten und zunächst den in der Sache direkt interessierten Partnern Italien und Frankreich den Vortritt lassen, solange nicht unsere oben skizzierten allgemeinen Interessen tangiert werden."[419]

Ungeachtet der Warnungen auch aus Bonn, versuchte Mintoff aber in Belgrad erneut, sein Mittelmeerprogramm voranzutreiben. Als ersten Vorschlag überhaupt legte Maltas Vertreter, Botschafter Gauci, am 10. Oktober 1977 im Plenum ein Papier vor, das die Schaffung eines ständigen „Ausschusses über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum" mit einem Sekretariat in Valletta vorsah.[420] Unterstützt wurde Maltas Anliegen von Jugoslawien und Spanien. Zur Begründung machten die Drei geltend, dass die Mittelmeer-Erklärung der Schlussakte bislang nicht zu dem gewünschten regionalen Dialog geführt und die dortige Sicherheitslage nicht stabilisiert habe.[421] Indes hatten weder die westliche noch die östliche Staatengruppe ein Interesse an einem solchen Organ, am wenigsten die Supermächte, die eine Einschränkung ihrer militärischen Bewegungsfreiheit in der Region nicht hinnehmen wollten. Die EPZ-Länder wiederum befürchteten ein Konkurrenzforum zu ihrer eigenen Friedensdiplomatie im Nahen Osten.

Gemäß dem „Gelben Buch" durften die nichtteilnehmenden Mittelmeeranrainer Algerien, Ägypten, Israel, Libanon, Marokko, Syrien und Tunesien am 18.

418 PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122564, Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 4. 2. 1977; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115086, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 28. 9. 1977.

419 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115111, Basispapier „Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum" (undatiert).

420 Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 626 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 10. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

421 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115111, Drahtbericht Nr. 857 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 11. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

und 20. Oktober 1977 in Belgrad Erklärungen abgeben; eine Beteiligung der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) wurde von den USA und den EG-Neun unter Hinweis auf den fehlenden Staatscharakter und die entsprechenden Beschlüsse des Vorbereitungstreffens abgelehnt. Erwartungsgemäß stand in fast allen Beiträgen der Nahost-Konflikt im Zentrum. Wenige Kooperationsvorschläge betrafen die Sicherheitspolitik (Marokko und Syrien) und die Wirtschaft (Tunesien, Marokko) sowie Terrorismusbekämpfung und Tourismus (Israel). Eine Aussprache hierüber fand nicht statt, und auch im zuständigen Arbeitsorgan M vermieden es die westlichen Vertreter, zu den Erklärungen Stellung zu nehmen.[422]

Erwartungsgemäß war der Antrag Maltas zur Schaffung eines Sicherheitsorgans mit exekutiven Befugnissen nicht konsensfähig. Auch die übrigen Vorschläge zur Vertrauensbildung hatten kaum Aussicht, registriert zu werden. Allein der Ausbau der Zusammenarbeit stieß auf das grundsätzliche Wohlwollen aller Beteiligten. So arbeiteten sich die Diplomaten im zuständigen Arbeitsorgan in „zähe[n] und allgemein lustlose[n] Beratungen“[423] an den vorliegenden Texten ab, ohne dabei Fortschritte zu erzielen.

Trotz ihrer erklärten Zurückhaltung war diese Situation für die Bundesregierung unbefriedigend, ja gefährlich. Delegationsleiter Fischer musste darauf bedacht sein, dass es wegen des Mittelmeerthemas nicht zu einem Riss innerhalb des westlichen Lagers kam, da Länder wie Griechenland, Italien, Portugal und Spanien dazu neigten, Malta entgegenzukommen. So zweitrangig das Thema für die Bundesrepublik deshalb auch war, es lag in ihrem Interesse, eine Blockade Maltas, die eine Gesamteinigung in Gefahr gebracht hätte, zu verhindern. Bonn konnte also nicht länger abseits stehen, sondern sah sich zu einem vermittelnden Eingreifen gezwungen. Am 3. November 1977 verfasste Meyer-Landrut Bedingungen, unter denen den maltesischen Forderungen Rechnung getragen werden konnte. Ein „Sonderausschuss“ war aus Sicht Bonns dann hinnehmbar, wenn er als einmaliges Expertentreffen tagen und ihm ausschließlich die 35 KSZE-Teilnehmer angehören würden. Ferner dürfe das Mandat des Ausschusses keine Sicherheitsfragen umfassen und den WVO-Ländern keine Mitsprache in die EG-Mittelmeerpolitik ermöglicht werden.[424] Mit diesen Einschränkungen sollte sichergestellt werden, dass die thematische und geographische Fokussierung des KSZE-Prozesses auf Zentraleuropa, gewahrt blieb. Als Fischer am 15. November diesen Gedanken unterbreitete, wurde er von den übrigen EPZ-Vertretern sofort positiv aufgenommen.[425]

[422] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 677 und Nr. 697 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 18. 10. und 20. 10. 1977 an das Auswärtige Amt.

[423] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115111, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 12. 12. 1977.

[424] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115111, Drahterlass Nr. 374 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 8. 11. 1977.

[425] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 881 und Nr. 952 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 16. 11. und 1. 12. 1977.

Doch ungeachtet dieses Neuner-Konsenses nahm die Entwicklung einen anderen Verlauf. Zunächst entzogen die teilnehmenden Mittelmeerländer am 17. November den maltesischen Forderungen überraschend ihre Unterstützung.[426] Die nun isolierte maltesische Delegation drohte daraufhin, einen Gesamtkonsens der Konferenz zu blockieren. Am 12. Dezember 1977, nur wenige Tage vor Beginn der Weihnachtsunterbrechung, einigten sich dann eine Reihe von Mittelmeerstaaten, darunter Frankreich und Italien, auf einen gemeinsamen Mittelmeertext für das Schlussdokument. Darin wurden eine Expertentagung der 35 und zusätzlich eine Sonderkonferenz der Mittelmeerstaaten angeregt. Zwar entsprach die erste Hälfte des Vorschlags der ursprünglichen Bonner Konzeption, enthielt aber leider kein auf Korb II und die kulturelle Zusammenarbeit begrenztes Mandat, während die Sonderkonferenz auch sicherheitspolitische Themen behandeln sollte, was ebenfalls nicht der abgesprochenen EPZ-Linie entsprach.[427] Mit diesem zwiespältigen Ergebnis gingen die Diplomaten in die Weihnachtspause. Weitere Anstrengungen der Bundesrepublik, mögliche Folgen des französisch-italienischen Alleingangs abzumildern[428], erwiesen sich anschließend als überflüssig, da auch das Mittelmeerthema in den Streit über ein Schlussdokument geriet, der alle eingebrachten Vorschläge zu Makulatur machte.

4.4. Das Ringen um ein Schlussdokument

4.4.1. Die Diskussion bis zur Weihnachtspause

Angesichts der Flut an Vorschlägen, welche die Arbeitsorgane zusehends überforderte, und des wachsenden Dissenses zwischen den Teilnehmern stellte sich schon früh die Frage, wie eine Schlusserklärung inhaltlich überhaupt aussehen konnte. Die östliche Taktik, westliche Vorschläge durch eigene Papiere zu neutralisieren und jede Sachdiskussion so lange wie möglich zu verzögern, ließ Delegationsleiter Fischer bereits im November befürchten, dass der Osten nur Interesse an einem „allgemein gehaltene[n] abschließende[n] Dokument“ hatte.[429] Selbst im westlichen Lager gingen die Meinungen in dieser Frage auseinander. Auf der einen Sei-

[426] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 898 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 18. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[427] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 1021 und Nr. 1023 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 12. 12. 1977 an das Auswärtige Amt. Für das Dokument CSCE/BM/M 1 vom 12. 12. 1977 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115111, Drahterlass Nr. 647 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 20. 12. 1977.

[428] So setzte sich Bonn für einen Anfang Februar 1978 vorliegenden Neuner-Text für das Mandat einer Mittelmeer-Expertentagung zur wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit ohne sicherheitspolitische Regionalkonferenz ein. Um Frankreich und Italien nicht zu kompromittieren, sollte er nur „satzweise“ in die Redaktionsarbeit einfließen, wozu es nicht mehr kam. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 120 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 3. 2. 1978.

[429] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 906 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 21. 11. 1977.

te standen die USA, die im Schlussdokument vor allem einen kritischen Implementierungsbericht sahen und sich notfalls mit einem kurzen Dokument würden zufrieden geben können. Auf der anderen Seite des Spektrums befand sich die Bundesrepublik, die das größte Interesse im Westen an einem substantiellen Dokument hatte. Die Delegation in Belgrad drängte deshalb permanent darauf, die eigenen Vorschläge insbesondere zu Korb III „mit Ernst und mit der echten Absicht auf konkrete Ergebnisse, d. h. entsprechende Texte in der Schlußakte", zu verfolgen.[430]

Nachdem die N+N-Gruppe Mitte November mit Blick auf die Konferenzuhr die Idee ventiliert hatte, möglichst rasch mit den Arbeiten wenigstens am allgemeinen Teil einer Schlusserklärung zu beginnen, gerieten auch die EG-Neun unter Druck. Zwar war man in Bonn nicht glücklich über den Vorstoß, da man es für wichtiger hielt, den Druck auf die sozialistischen Länder, konkreten Maßnahmen zuzustimmen, aufrechtzuerhalten, als ihn durch eine vorzeitige Aufnahme von Gesprächen über ein Schlussdokument abzubauen.[431] Doch hielt man es auch im westlichen Lager an der Zeit, die Arbeit zumindest am Gerüst einer Erklärung zu beginnen. Den N+N konnte die Zusage abgerungen werden, einem westlichen Entwurf den Vortritt zu lassen, um gegebenenfalls später mit einer eigenen Vorlage als Vermittler auftreten zu können.

Nach einem ersten noch zweiteiligen Entwurf aus französischer Feder, der am 21. November vorlag[432], bauten die Neun auf der Basis eines internen N+N-Entwurfs ihren Beitrag dann erheblich aus. Am 2. Dezember, demselben Tag, an dem Goldberg seine Resolution zum Prinzip VII einbrachte, legte der französische Delegationsleiter Richer dem Plenum das neue Schema für ein Schlussdokument vor. Dieser mittlerweile vierteilige „Skelettvorschlag" sah neben einem einleitenden Präambelteil einen politischen Abschnitt sowie einen Teil zur Implementierungsbilanz und einen mit weiterführenden Empfehlungen vor, einschließlich eines Satzes über eine weitere Folgekonferenz.[433] Mit diesem Papier hatten die westlichen Länder selbst den Anstoß für die letzte Konferenzphase gegeben, die sich dem Schlussdokument widmen sollte.

Am 7. Dezember folgten die N+N-Staaten mit ihrem Entwurf für den allgemeinpolitischen Abschnitt und den Implementierungsteil der Erklärung. Bei den – durchaus kontrovers geführten – gruppeninternen Beratungen hatten sie sich bemüht, ihrer Vermittlerrolle gerecht zu werden und sowohl westliche wie östliche Anliegen zu berücksichtigen. Sie hatten einen Absatz eingefügt, der die besondere Rolle von Menschen und Institutionen bei der Verwirklichung der Schlussakte

[430] Aufzeichnung des Referats 212 vom 14. 11. 1977, in: AAPD 1977, II, S. 1541, Anm. 18.

[431] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107. Drahtbericht Nr. 906 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 21. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[432] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtberichte Nr. 907 und Nr. 923 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 21. 11. und 23. 11. 1977 an das Auswärtige Amt.

[433] Für den französischen Vorschlag CSCE/BM/61 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115107, Drahtbericht Nr. 960 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 2. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

hervorhob und auf den westlichen Vorschlag CSCE/BM/14 vom 4. November zurückging. Auch eine Passage über die Notwendigkeit weiterer Abrüstungsschritte enthielt der Entwurf, wie er von den N+N selbst am 4. November vorgelegt worden war.[434]

Parallel hierzu arbeiteten auch die Neun an einem Entwurf für den allgemeinpolitischen Teil einer Schlusserklärung. Dabei verzögerte jedoch erneut ein interner Streit zwischen Amerikanern und Europäern eine zügige Vorlage. Eine Woche nach der Registrierung des N+N-Papiers kritisierte Goldberg den EPZ-Entwurf als „völlig unbefriedigend" und bestand darauf, einen Abschnitt einzufügen, der unter Hinweis auf die Dissidentenprozesse und die Verfolgung der Helsinki-Gruppen die Verletzung der Menschenrechte in Osteuropa zum Ausdruck brachte.[435] Er drohte damit, notfalls im Alleingang einen eigenen Text für ein Schlussdokument vorzulegen. Vor allem die französische und die deutsche Delegation widersprachen. Für den französischen Diplomaten war der Neuner-Entwurf hart genug formuliert und für den Osten deshalb zwar „nicht akzeptabel, doch wenigstens negotiabel". Und Fischer wies auf die Gefahr hin, dass ein zu harter Text die UdSSR zur Ablehnung zwinge, „und wir dann mit abschließendem Dokument ohne Implementierungsbilanz verblieben". Es war die Bundesrepublik, die nach seiner Meinung bei einer solchen Vorgehensweise „die Zeche" würde bezahlen müssen.[436]

Goldberg fühlte sich bei diesem Vorfall vom Bonner Delegationsleiter brüskiert. Unmittelbar nach der Sitzung des NATO-Caucus nahm er ihn beiseite und machte ihm klar, dass er auf dem Weg nach Washington in Bonn Station machen werde, um sich wegen der deutschen Konferenzführung bei Bundeskanzler Schmidt zu beschweren. Die Weisungen, nach denen Fischer handele, „entsprächen nicht seinen Vorstellungen".[437] Dieser ungeheuerliche Vorgang widersprach sämtlichen diplomatischen Gepflogenheiten. Am Ende musste Goldberg aber erneut einlenken. Offenbar erhielt er nach einer britischen Demarche in Washington neue Weisungen, und am 14. Dezember stimmte er einem auch auf Grund von Vermittlungsbemühungen Fischers entstandenen Text zu, der die Grundlinie der Neun, ein „zutreffendes, ausgewogenes, negotiables Dokument" zu entwerfen, weitgehend wahrte.[438]

[434] Zum N+N-Entwurf vgl. ausführlich Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 428–431. Der Vorschlag ist abgedruckt in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 146–148.

[435] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 1018 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 12. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

[436] PA-AA, VS-Bd. 11032 (212); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1015 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 10. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

[437] PA-AA, VS-Bd. 14061 (010); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1016 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 9. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

[438] PA-AA, VS-Bd. 14061 (010); B 150, Aktenkopien 1977, Drahtbericht Nr. 1034 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 14. 12. 1977 an das Auswärtige Amt. Für den Entwurf des Implementierungsteils einer Schlusserklärung vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 1033 von Fischer vom 14. 12. 1977 an das Auswärtige Amt. Vgl. dazu auch Bange, „The Greatest Happiness of the Greatest Number …", S. 240f.

Das Schema des Westens und der Entwurf der N+N für den politischen Teil der Schlusserklärung bereiteten in Belgrad die Bühne für die entscheidende Auseinandersetzung, denn gerade Ersteres stand in diametralem Gegensatz zu den östlichen Vorstellungen, die auf ein kurzes politisches Dokument hinausliefen. Dieser Interessengegensatz brach schon bei den Vorbereitungen für die Redaktionsphase auf. Während die WVO-Länder eine einzige Redaktionskommission für ausreichend hielten, strebte der westliche Ländercaucus drei an den Hauptkapiteln der Schlussakte orientierte Untergruppen an. Ferner verlangten sie, dass ihnen bei Bedarf weiterhin die Möglichkeit offenstehen müsse, Verletzungen der Schlussakte zur Sprache bringen zu können.[439] Woronzow konnte sich jedoch mit seinen Anliegen nicht durchsetzen. Am 19. Dezember beugte er sich überraschend einem Kompromisstext der Neutralen und stimmte einem Arbeitsprogramm zu, das die Einsetzung von zwei Haupt- und drei Untergruppen vorsah, also einer mehr, als der Westen ursprünglich gefordert hatte. Als Zeitrahmen standen den Redakteuren vier Wochen zu.[440]

Zwar begannen die beiden Hauptgruppen noch vor Weihnachten mit der Textarbeit. Jedoch zeigte sich rasch, dass die bisherige östliche Haltung, auf die westlichen Texte nicht einzugehen, auch die redaktionelle Arbeit lähmte. Es war offensichtlich, dass die WVO-Gruppe kein Interesse daran hatte, noch vor der Weihnachtsunterbrechung in eine Diskussion über den Inhalt der Schlusserklärung einzusteigen. Fischer befürchtete zudem, dass die Interessenheterogenität innerhalb der drei Staatengruppen noch zu groß für eine erfolgreiche Redaktion der Schlusserklärung war. Kurz vor der Weihnachtspause schätzte er die Lage so ein, dass außer der Bundesrepublik vor allem Belgien, Dänemark und Kanada und mit Abstrichen Großbritannien und Frankreich ein aussagekräftiges Dokument anstrebten. Von den osteuropäischen Staaten, so schätzte er, „drängen offen Rumänien, verdeckt Polen und bis zu einem gewissen Grad auch Ungarn ebenfalls auf konkrete Beschlüsse, weil sie bei deren Anwendung offensichtlich größeren Spielraum gegenüber Führungsmacht durchsetzen können. Unter N+N-Staaten sind in erster Linie Österreich und Jugoslawien ebenfalls an substantiellem abschließenden Dokument interessiert, Schweiz, soweit es ihre eigenen Belange betrifft, Schweden aus humanitärer Grundeinstellung." Ohne die Zustimmung der beiden Führungsmächte USA und UdSSR, Letztere unterstützt durch die Hardliner Bulgarien, die ČSSR und die DDR, war ein Durchbruch in der Frage eines umfassenden oder kurzen Schlussdokuments jedoch unwahrscheinlich. Würde es, so fragte sich Fischer, den Befürwortern einer „großen" Lösung im neuen Jahr gelingen können, sich gegenüber den Minimalisten durchzusetzen?[441]

[439] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 1018 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 12. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

[440] Zum Dokument CSCE/BM/68 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 1063 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 19. 12. 1977 an das Auswärtige Amt; Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 432–434.

[441] Drahtbericht Nr. 1081 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 21. 12. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, II, Dok. 373, S. 1793.

4.4.2. Die Wiederaufnahme der Gespräche im Januar 1978

In der Weihnachtspause veränderten jedoch eine Reihe von Ereignissen die Rahmenbedingungen der Folgekonferenz. In seiner Ausgabe vom 2. Januar 1978 druckte „Der Spiegel" ein oppositionelles „Manifest" ab, in dem die unbekannten Verfasser scharfe Kritik an der Innen- und Westpolitik Honeckers und der Sowjetunion übten. Die SED-Spitze reagierte zunächst mit propagandistischem Sperrfeuer und der Verweigerung von Akkreditierungen für „Spiegel"-Journalisten. Als das Hamburger Nachrichtenmagazin eine Woche später einen weiteren Teil des „Manifests" veröffentlichte, schloss Honecker am 10. Januar das „Spiegel"-Büro in Ost-Berlin. Diese Maßnahme stellte ein Novum in den deutsch-deutschen Beziehungen dar, die etwa Günter Gaus als Zeichen der „Instabilität" des Herrschaftssystems der DDR nach dem Grundlagenvertrag und dem Helsinki-Gipfel" deutete.[442] Dass die Ost-Berliner Behörden fünf Tage später dem CDU-Fraktionsvorsitzenden Kohl die Einreise verweigerten und dieser unverrichteter Dinge wieder umkehren musste, trug zu einer weiteren Vergiftung des innerdeutschen Klimas zum Jahresauftakt bei. Mit beiden Schritten hatte das SED-Regime seinen Abgrenzungswillen bekräftigt, auch wenn zeitgleich in Belgrad um Informations- und Reisefreiheit gerungen wurde.

Bonn reagierte prompt. Gaus protestierte noch am Tag der Schließung des „Spiegel"-Büros im DDR-Außenministerium unter Hinweis auf den Grundlagenvertrag und die KSZE-Schlussakte. Wenige Tage später wurde er erneut am Werderschen Markt vorstellig, um das Missfallen der Bundesregierung wegen der Zurückweisung Kohls zu Protokoll zu geben.[443] Auch Botschafter Fischer ergriff sofort nach Wiederaufnahme der Verhandlungen am 17. Januar im Plenum das Wort und hielt der DDR vor, mit ihrem Vorgehen gegen die Schlussakte zu verstoßen.[444] Zwei Tage später kritisierte Helmut Schmidt vor dem Bundestag die Schikanen der DDR ebenfalls als Verstöße gegen Grundlagenvertrag und Helsinki-Akte und warnte vor einem „Rückschlag" in den deutsch-deutschen Beziehungen.[445] Dem widersprach es nicht, dass am 28. Januar Hans-Jürgen Wischnewski im Auftrag des Bundeskanzlers nach Ost-Berlin reiste, um dessen Bereitschaft zur Fortsetzung des Dialogs Bonn–Ost-Berlin zu übermitteln. Immerhin hatte Günter Gaus gerade „grünes Licht" erhalten, Gespräche über Verkehrsfragen – den Bau der Autobahn von Berlin nach Hamburg und eine Neuregelung der Transitpauschale – sowie über ein Umwelt- und ein Kulturabkommen zu führen.[446]

[442] Drahtbericht Nr. 16 des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 4. 1. 1978 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1978, I, Dok. 2, S. 11.

[443] Drahtberichte Nr. 49 und Nr. 68 des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 10. 1. und 16. 1. 1978 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1978, I, S. 211, Anm. 8, bzw. S. 115, Anm. 7.

[444] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 22 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 17. 1. 1978 an das Auswärtige Amt; Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 21. Sitzung vom 18. 1. 1978, S. 459f.

[445] BT Stenographische Berichte, Bd. 104, 65. Sitzung am 19. 1. 1978 , S. 4964. Genscher bekräftigte die Vorwürfe Schmidts in seiner Stellungnahme; vgl. ebd., S. 5015.

[446] Runderlass Nr. 2 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 6. 1. 1978, in: AAPD 1978, I, S. 9, Anm. 6; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats von Braunmühl vom

Aber auch die UdSSR blieb während der Weihnachtsunterbrechung nicht untätig. Um ihre Ausgangsposition zu verbessern, erhöhte sie den Druck auf die Bundesrepublik, die sie als Schlüssel für eine mögliche Revision der westlichen Positionen betrachtete. Breschnew war sichtlich verärgert über die Art und Weise, wie die Bonner Diplomaten in Belgrad auftraten. Er fühlte sich nach den Gesprächen Bahrs in Moskau und den Versicherungen Schmidts, dass es in Belgrad keine kontroverse Konferenzführung seitens der deutschen Delegation geben werde, getäuscht. Über den „Geheimen Kanal" ließ er mitteilen, dass die Bonner Delegation in Belgrad „die negativste Position nach den Amerikanern" einnehme. „Fischer sei der am wenigsten konstruktive Partner gewesen, in einigen Punkten zum Thema der Menschenrechte sei er weiter gegangen als der amerikanische Delegationsleiter." Damit habe sich die Delegation nicht an die Absprachen zwischen Kanzleramt und Kreml gehalten. „Es sei unverständlich, daß eine von ihm [Schmidt] ausgearbeitete Linie durch einen anderen, der schließlich im Namen des Staates spreche, korrigiert würde. Ob denn der Bundeskanzler die Situation nicht kontrollieren könne." Egon Bahr indes wiegelte ab. Die im Vorfeld vereinbarte „prinzipielle positive Linie", erklärte er dem Vertrauensmann, habe sich in Belgrad durchaus bestätigt. Der Bundeskanzler habe es deshalb „nicht mehr für notwendig gefunden […], sich mit Einzelheiten der Entwicklung in Belgrad zu beschäftigen". Und da Moskau bislang über den „Geheimen Kanal" auch keine Beschwerde vorgetragen habe, gebe es „auch keinen Grund zur Beunruhigung".[447]

Angesichts der Entwicklung des innerdeutschen Verhältnisses, der Vorwürfe Breschnews und der beunruhigenden Situation in Belgrad, ließ sich Helmut Schmidt am 14. Januar von Botschafter Fischer in Bonn ausführlich über den Stand der Verhandlungen informieren. Der Bundeskanzler wollte nichts unversucht lassen, doch noch zu einem konkreten Ergebnis zu gelangen. Dabei setzte er seine Hoffnungen vor allem in einen korbübergreifenden Tauschhandel, der das sowjetische Interesse an einer Manöverlimitierung und an einer Energiekonferenz mit dem westlichen Interesse an VBM und an humanitären Erleichterungen verknüpfte. Nach der Unterredung bat Schmidt das Auswärtige Amt, den entsprechenden Verhandlungsspielraum Fischers zu prüfen.[448]

Das Auswärtige Amt war indes nicht bereit, es zu einer offenen Konfrontation mit den USA kommen zu lassen. In einem Telefongespräch erörterten KSZE-Referent Joetze und Fischer die Frage der amerikanischen Verhandlungsführung: „[Joetze:] Ganz sicher wolle die Spitze des Hauses verhindern, dass ein deutsch-amerikanischer Gegensatz publik werde. Auch müsse der Eindruck verhindert werden, dass die Amerikaner die Menschenrechte energischer vertreten als wir.

7. 2. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 37; Gespräch Wischnewski mit Axen, Fischer und Häber, in: Potthoff (Hrsg.), Bonn und Ost-Berlin, S. 405–417.

447 FES, 1/EBAA000954, Aufzeichnung des Bundesgeschäftsführers der SPD, Bahr, vom 8. 1. 1978.

448 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115085, Schreiben des Ministerialdirigenten Loeck, Bundeskanzleramt, vom 17. 1. 1977 an Vortragenden Legationsrat I. Klasse Schönfeld.

Hierzu Herr Fischer: Der Kanzler habe gesagt, der erstere Gesichtspunkt sei für ihn keineswegs wichtig. Hierzu ich: Ich erhalte meine Weisungen vom Minister. Ich sagte weiter: Der andere Grundsatz, dessen ich mir ganz sicher sei, sei, dass Herr Goldberg keineswegs über unsere Köpfe hinweg die Texte zum III. Korb, an denen wir interessiert sind, beschneiden dürfte. Dies müsse man ihm ganz klar machen. Dies sei der ‚Minimum-Standard'."[449]

Das Ministerium ließ den Bundeskanzler wissen, dass die Ursache für den schleppenden Konferenzverlauf keineswegs bei Goldberg, sondern allein in der intransigenten Haltung des Ostens zu suchen sei. Der Westen aber, so teilte das Auswärtige Amt mit, „kann in der gegenwärtigen Konferenzsituation mit seinen Forderungen noch nicht zurückstecken". Die Delegation in Belgrad müsse weiter alles daran setzen, ein den westlichen Wünschen Rechnung tragendes Schlussdokument durchzusetzen. Eine Erklärung, die nur allgemeine Empfehlungen enthalte oder selektiv unkontroverse Bereiche der Helsinki-Akte thematisiere, bringe der Bundesrepublik dagegen nichts und widerspräche dem Grundsatz der Ausgewogenheit aller Teile der Schlussakte.[450]

Das Auswärtige Amt konnte sich gegenüber dem Bundeskanzleramt dabei auch auf die Entscheidungen berufen, die das Politische Komitee am 10. Januar in Kopenhagen traf. Dort hatte sich Abteilungsleiter Klaus Blech vehement dafür eingesetzt, das Ziel eines möglichst gehaltvollen Schlussdokuments nicht aus den Augen zu verlieren. Nur Frankreich sprach sich für eine kurze Erklärung aus, zog seine Bedenken angesichts der Mehrheitsverhältnisse aber vorerst zurück. Das PK beschloss, in Belgrad weiter auf eine ausführliche Erklärung zu drängen und, wie im „Gelben Buch" vorgesehen, notfalls auch über den 15. Februar hinaus zu verhandeln. Erst im Falle eines Scheiterns solle als Rückfallposition („Option 2") ein „kurzes Schlussdokument, das sich im wesentlichen auf faktische Feststellungen beschränkt", angestrebt werden und die Verantwortung des Ostens für diesen Misserfolg gegenüber der Öffentlichkeit klargestellt werden. Diese Marschroute für die anstehende Redaktionsphase wurde drei Tage später auch vom Politischen Ausschuss der NATO gebilligt.[451] Selbst Goldberg war – wenn auch mit wenig Begeisterung – vorerst bereit, diesen Kurs mitzutragen, solange die Erklärung eine befriedigende Aussage über die Menschenrechte enthielt.[452]

[449] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115106, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 25. 1. 1978 (Hervorhebung im Original).

[450] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 12. 1. 1978 zur Weiterleitung an Bundeskanzler Schmidt, in: AAPD 1978, I, Dok. 7; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115085, Aufzeichnung von Blech vom 24. 1. 1977 mit Stellungnahme des Auswärtigen Amts für Schmidt über den Stand des Folgetreffens.

[451] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 19. 1. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 15, S. 103; Runderlass Nr. 147 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz vom 12. 1. 1978, in: AAPD 1978, I, S. 102f., Anm. 4. Vgl. dazu auch den Sachstandsbericht von Staatssekretär van Well im Auswärtigen Ausschuss am 18. 1. 1978, in: Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 21. Sitzung, S. 457–461.

[452] So im Gespräch mit dem dänischen Ratspräsidenten, Außenminister Andersen, am 13. 1. 1978, in: AAPD 1978, I, S. 103, Anm. 5.

Was die Neun bei ihrer Vorbereitung nicht ahnen konnten, war die Bombe, die Woronzow bei der Wiederaufnahme der Gespräche platzen ließ. Der sowjetische Delegationsleiter war aus der Weihnachtspause mit der Weisung nach Belgrad zurückgekehrt, lieber eine inhaltsleere Erklärung zu vereinbaren, als Kompromisse einzugehen. Moskau ging es fortan nur darum, in einem Akt der Schadensbegrenzung die Konferenz formal zu einem Abschluss zu bringen, um die Tür für eine Fortsetzung der Rüstungskontrollgespräche mit Washington weiter offenzuhalten.[453] So waren die anwesenden Diplomaten denn auch einigermaßen konsterniert, als sie der sowjetische Delegationsleiter am 17. Januar mit einem gerade einmal dreiseitigen Gesamtentwurf für eine Schlusserklärung konfrontierte, der auf keinen der über 100 eingereichten Vorschläge einging, nicht einmal auf die östlichen. Der Text bestand im Wesentlichen aus einem Bekenntnis zur Fortsetzung der Entspannung und griff lediglich die beiden von der Schweiz und der Bundesrepublik initiierten Expertentagungen sowie den Vorschlag für eine weitere Folgekonferenz auf, für die Madrid als Ort vorgesehen war.[454] Zur Begründung für seine abrupte Kursänderung verwies Woronzow auf die anhaltenden amerikanischen Menschenrechtsvorwürfe, die östliche Zugeständnisse unmöglich machten. Knapp und ausgesprochen geschäftsmäßig erklärte er, dass die UdSSR nun „keinerlei Aussagen über Implementierungsmängel, Menschenrechte und menschliche Kontakte" in einer Schlusserklärung mehr akzeptieren werde.[455] Damit schienen die Hoffnungen auf ein „gründliches" Schlussdokument in einem einzigen Augenblick geplatzt. Selbst die vorher nicht konsultierten Verbündeten Moskaus – insbesondere Polen, Ungarn und natürlich Rumänien, die ein eigenes Interesse an konkreten Konferenzergebnissen hatten – waren nach Presseberichten angesichts des Alleingangs von Woronzow „peinlich berührt".[456]

Auf den Fluren des Belgrader Save-Zentrums konnte man hören, dass die sowjetische Kehrtwende auf Breschnew höchstpersönlich zurückging. Diese Informationen waren bereits über den „Geheimen Kanal" nach Bonn gedrungen. Das sowjetische Außenministerium ließ dem Auswärtigen Amt dann Ende Januar erneut mitteilen, dass Moskau von der Bonner Diplomatie eine „flexiblere Haltung in Belgrad erwartet" hatte und es die bilateralen Beziehungen „positiv beeinflussen" könnte, wenn die Bundesregierung jetzt „etwas mehr für [die] Sowjetunion" einträte.[457] Doch alle Versuche des Kreml, die Bundesregierung für seinen Kurs

[453] Vgl. Selvage, The Superpowers and the Conference on Security and Cooperation in Europe, S. 25.

[454] Für den sowjetischen Vorschlag CSCE/BM/70 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 22 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 17. 1. 1978 an das Auswärtige Amt. Vgl. ferner Wettig, Vom „Korb III" zu den Menschenrechten, S. 53f.

[455] Drahtbericht Nr. 89 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 30. 1. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 24, S. 145.

[456] Aufzeichnung des Botschafters Fischer vom 22. 3. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 88, S. 440f.; „Kreml-Papier hemmt das KSZE-Getriebe", in: Die Welt vom 21. 1. 1978, S. 5.

[457] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116372, Drahterlass Nr. 472 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lücking vom 27. 1. 1978 an die Botschaft in Moskau.

einzuspannen und das Blatt in Belgrad zu seinen Gunsten zu wenden, blieben erfolglos.

Der Westen und die N+N-Gruppe reagierten auf den sowjetischen Affront zunächst damit, dass sie die Verhandlungskrise in den Redaktionsgruppen durch die geschäftsmäßige Weiterbehandlung der noch vor Weihnachten fertig gestellten Synthesepapiere zu überspielen versuchten. Doch mehr als einige unverfängliche Formulierungen, die in das so genannte „Notizbuch" der Konferenz – der Textsammlung für die Schlusserklärung – aufgenommen wurden, kamen dabei nicht heraus. Immerhin konnte auf diese Weise am 24. Januar noch ein Konsens über den Bonner Vorschlag für ein Wissenschaftliches Forum erzielt werden. Paradoxerweise hatte die Bundesregierung damit ausgerechnet zu einem Zeitpunkt, als sich die Konferenzatmosphäre dramatisch zu verschlechtern begann, ein wichtiges Ziel im Bereich der Konferenzfolgen erreicht.[458]

In dieser Situation griffen die westlichen Delegationen auf ein bewährtes Konferenzinstrument zurück und begannen, hinter den Kulissen Kontaktgruppen aufzubauen, die auf informeller Ebene den Spielraum für Kompromisse sondieren sollten. Dadurch konnte Zeit für mögliche Vermittlungsbemühungen der Neutralen gewonnen werden. Einstweilen beabsichtigten die westlichen Diplomaten in Belgrad, am EPZ-Beschluss von Kopenhagen festzuhalten.[459] Nur Frankreich drängte weiter auf ein baldiges Ende auf der Basis eines kurzen Kommuniqués. Um dies zu unterstreichen, stellte Paris am 25. Januar offiziell eine schon seit längerem geplante Abrüstungsinitiative vor, in deren Zentrum der Vorschlag einer europäischen Abrüstungskonferenz stand.[460] Nun drohte auch die Einheit der Westeuropäer aufzubrechen. Unterdessen stellte Botschafter Fischer wiederholt klar, dass für die Bundesrepublik nur ein Schlussdokument akzeptabel sei, wenn es „konkrete Beschlüsse zu menschlichen Erleichterungen im Rahmen [eines] ausgewogenen Textes zu allen Körben enthält".[461]

Nach Rücksprache mit den NATO-Delegationen bereitete die Gruppe der N+N umgehend einen Erklärungsentwurf vor, der schließlich am 1. Februar als Non-paper verteilt und in den Kontaktgruppen weiter behandelt wurde.[462] Zwar waren die westlichen KSZE-Teilnehmer nicht glücklich mit dem Text, da er ihrer

458 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 60 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 24. 1. 1978 an das Auswärtige Amt.

459 Drahtbericht Nr. 48 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 20. 1. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 16, S. 112.

460 Zur französischen Abrüstungsinitiative vgl. Kapitel V.3.2.

461 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 55 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Konferenz), vom 24. 1. 1978 an das Auswärtige Amt.

462 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 105 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Konferenz), vom 1. 2. 1978 an das Auswärtige Amt. Eine Paraphrase des N+N-Papiers CSCE/BM/65 findet sich in Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 148 f. Vgl. dazu ferner Gilde, Keine neutralen Vermitler, S. 436 f.; Fischer, Getting to Know Their Limits, S. 178 f.; ders., Bridging the Gap between East and West, S. 158; Mates, The Neutral and Nonaligned Countries, S. 58 f.; Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 244.

Ansicht nach keine eindeutige Formulierung zu den Menschenrechten enthielt und zentrale humanitäre Forderungen unberücksichtigt ließ. Aus taktischen Gründen waren sie jedoch bereit, es als Diskussionsgrundlage zu akzeptieren.[463] Es kann ebenfalls vermutet werden, dass Schmidt und Genscher bei ihren Konsultationen in Paris am 6./7. Februar die französische Regierung noch einmal bedrängten, in Belgrad die Arbeit auf der Basis des N+N-Entwurfs fortzusetzen, um vielleicht doch noch einige konkrete humanitäre Ziele durchzusetzen.[464] Auch im Politischen Komitee der EPZ war man sich einig, den N+N-Entwurf weiter als Basis für zukünftige Verhandlungen zu nutzen.[465] Der Verweigerungshaltung des Ostens, so kalkulierte Fischer, sollte so eine „möglichst breite Mehrheit von Staaten" entgegengesetzt werden, die ein „konkretes substantielles A[bschluss]D[okument] wünschten"[466]. Nicht zuletzt auf Drängen der bundesdeutschen Delegation verzichtete der Westen deshalb vorerst darauf, einen eigenen Entwurf zu präsentieren. Auch ein fertiger Entwurf Goldbergs blieb so in der Schublade.[467]

Die Kontaktgruppen nahmen am 6. Februar ihre Arbeit auf. Zum Leidwesen der deutschen Delegation stellte sich aber schon nach kurzer Zeit heraus, dass Woronzows Bereitschaft zur Mitarbeit nur ein Lippenbekenntnis war. Auch in den Kontaktgruppen lehnten es die WVO-Vertreter ab, über Inhalte zu sprechen. Und selbst in der Gruppe, die sich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit widmete, blockierte die sowjetische Delegation durch aussichtslose redaktionelle Änderungsvorschläge am Erklärungsentwurf der N+N die weitere Textarbeit.[468] Die Kreml-Diplomatie, so wurde deutlich, hatte generell das Interesse an einer materiellen Vereinbarung verloren.[469]

Dem entsprach es, dass Woronzow am 10. bzw. 14. und 17. Februar drei revidierte Fassungen seines Vorschlags CSCE/BM/70 vorlegte, die jedoch nur erweiterte Passagen zur Abrüstung und zu Korb II enthielten, aber mit Ausnahme der paneuropäischen Kongresse und der Expertentagungen keine weiterführenden

[463] Drahtbericht Nr. 108 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 1. 2. 1978, in: AAPD 1978, I, S. 172, Anm. 2; Fischer, Das Ergebnis von Belgrad, S. 28.

[464] Ein Protokoll des entsprechenden Gesprächs Schmidt/Genscher mit Giscard d'Estaing und Ministerpräsident Barre gibt es in den deutschen Akten nicht. Vgl. den Vermerk der Dolmetscherin Bouverat vom 13. 3. 1978, in: AAPD 1978, I, S. 207, Anm. 26. Vgl. dazu aber FES, 1/HSAA006712, Sprechzettel des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Zeller, Bundeskanzleramt, für Bundeskanzler Schmidt.

[465] PA-AA, VS-Bd. 11077 (200); B 150, Aktenkopien 1978, Runderlass Nr. 707 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz vom 9. 2. 1978 über die Sitzung des PK am 7./8. 2. 1978 in Kopenhagen.

[466] Aufzeichnung des Botschafters Fischer vom 22. 3. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 88, S. 434.

[467] PA-AA, VS-Bd. 13076 (212); B 150, Aktenkopien 1978, Drahtbericht Nr. 70 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Konferenz), vom 25. 1. 1978 an das Auswärtige Amt.

[468] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 143 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Konferenz), vom 8. 2. 1978 an das Auswärtige Amt.

[469] So der sowjetische Botschafter Dobrynin gegenüber US-Außenminister Vance. PA-AA, VS-Bd. 13076 (212); B 150, Aktenkopien 1978, Drahtbericht Nr. 605 des Botschafters von Staden, Washington, vom 15. 2. 1978.

Vorschläge aufgriffen und auch kein Wort über die Menschenrechte verloren.[470] Dies war viel zu wenig für die übrigen KSZE-Teilnehmer, die sich daher einer Registrierung auch nur von Teilen der östlichen Entwürfe widersetzten. Am 15. Februar kündigte der sowjetische Chefunterhändler die Mitarbeit in der Kontaktgruppe zu Korb III schließlich ganz auf. Damit gab Woronzow unmissverständlich zu verstehen, dass die Konferenzuhr auch für die Redaktionsarbeit abgelaufen war.

Die westliche Taktik, den N+N-Text zu unterstützen und einstweilen einen eigenen Gegenentwurf zurückzuhalten, war gescheitert. Innerhalb der NATO brachen nun alte Gräben wieder auf. Frankreich machte keinen Hehl daraus, dass es schon lange einen baldigen Abschluss der Konferenz wünschte. Kanada zirkulierte einen Vorschlag, der lediglich die Aussage enthielt, „[that] we met, we talked and we agreed to meet again in Madrid".[471] In Washington war man ohnehin seit langem der Meinung, dass die Agonie in Belgrad bald beendet werden müsse. Ein Schlussdokument, so sah man es dort, dürfe in seiner Bedeutung auch nicht überschätzt werden; Hauptsache, die Möglichkeit zu einem „wirklichen öffentlichen Meinungsaustausch mit dem Osten, insbesondere über Menschenrechtsfragen", waren genutzt worden.[472] Auch Goldberg drängte nun darauf, seinen bislang zurückgehaltenen amerikanischen Entwurf zu präsentieren, und sah in Fischer denjenigen, der ihm die meisten Knüppel zwischen die Beine geworfen hatte.[473] Überhaupt erreichte die Animosität zwischen den beiden Delegationsleitern nun ihren Höhepunkt. Bitter beklagte sich Goldberg in einem geheimen Telegramm nach Washington über die Westeuropäer und namentlich Fischer, dem er vorhielt, er habe sich „während des ganzen Treffens nur um die Förderung der Familienzusammenführung und die Probleme der ‚deutschen Minderheiten in den osteuropäischen Staaten' gekümmert".[474]

Unterdessen begannen in den Hauptstädten hektische Konsultationen darüber, wie es weitergehen sollte. Genscher vermutete, wie er am 12. Februar in Washington US-Außenminister Vance erläuterte, hinter der sowjetischen Haltung nur ein taktisches Kalkül, das aber weiterhin Raum für Konzessionen ließ. Er war jedoch realistisch genug zu sehen, dass sich das in der Verfahrensordnung vereinbarte Zeitfenster zu schließen begann und am Ende möglicherweise nur ein kurzes Kommuniqué stehen könnte. Dennoch überzeugte er den amerikanischen Außenminister davon, zunächst weiterhin zu versuchen, den Sowjets Konzessionen für

[470] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtberichte Nr. 154, Nr. 172 und Nr. 195 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 10. 2., 14. 2. und 17. 2. 1978 an das Auswärtige Amt. Zu den revidierten sowjetischen Papieren vgl. ausführlich Wettig, Die Warschauer-Pakt-Staaten auf der Belgrader KSZE-Folgekonferenz, S. 488–490.

[471] Zitiert nach: Skilling, The Belgrade Follow-up, S. 288 (Zitat), 303.

[472] PA-AA, VS-Bd. 13076 (212); B 150, Aktenkopien 1978, Drahtbericht Nr. 534 des Botschafters von Staden, Washington, vom 9. 2. 1978 an das Auswärtige Amt.

[473] Drahtbericht Nr. 100 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 1. 2. 1978 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1978, I, Dok. 28.

[474] PA-AA, VS-Bd. 13076 (212); B 150, Aktenkopien 1978, Drahterlass Nr. 177 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lücking vom 13. 2. 1978 an die Botschaft in Washington.

eine Schlusserklärung abzuringen. Vance machte jedoch klar, dass die amerikanische Geduld nicht unbegrenzt war. Beharre Moskau auf seinem Standpunkt, so erklärte er wenig später Botschafter von Staden, sollten sich die Westmächte einer Minimallösung nicht weiter verschließen.[475]

Unter dem Eindruck seines Gesprächs mit Vance reiste Genscher direkt im Anschluss an seinen USA-Besuch am 14. Februar zum EPZ-Treffen nach Kopenhagen weiter. Auch hier warb er mit Nachdruck dafür, noch in der Schlussphase der Konferenz gemeinsam für ein ausführliches Schlussdokument einzutreten. Er wollte sicherstellen, dass die Amerikaner weiterhin den westlichen Geleitzug anführten, und den Eindruck vermeiden, als gebe es Meinungsverschiedenheiten zwischen Bonn und Washington in der Menschenrechtsfrage. Genschers Einsatz sollte noch einmal belohnt werden. Im Ergebnis beschlossen die Minister neue Leitlinien. Oberstes Ziel war es, sich in Belgrad zur Fortsetzung des multilateralen Entspannungsprozesses zu bekennen. Die Delegationen sollten ferner ein eigenes Schlussdokument entwerfen, das das N+N-Papier den westlichen Wünschen anpasste. Genscher machte ebenfalls deutlich, dass seiner Meinung nach der Zeitpunkt noch nicht gekommen war, um die bereits im Grundsatz vereinbarte „Option 2" jetzt schon zu realisieren. Der Öffentlichkeit sollte vorerst verborgen bleiben, dass die Neun auch an einer Alternativlösung arbeiteten.[476]

Während jedoch der NATO-Caucus in Belgrad anfing, eine eigene Schlusserklärung zu entwerfen, nahm der Konferenzverlauf eine weitere überraschende Wende. Am 15. Februar überraschte der aus Paris zurückkehrende Delegationsleiter Richer die übrigen EPZ-Mitglieder mit der Ankündigung, dass er auf Weisung von Giscard d'Estaing einen französischen Entwurf vorlegen werde. Der Schritt kam für Frankreichs EG-Partner überraschend, hatte doch Außenminister de Guiringaud noch in Kopenhagen zugesichert, dass Paris mit dem Papier nur zur „internen westlichen Meinungsbildung" beitragen wolle und eine offizielle Einführung nicht beabsichtigt sei.[477] Der Text enthielt einige der östlichen Vorschläge, etwa zur Gleichberechtigung von Frauen und zum Recht auf Bildung, stellte im Gegenzug die Bedeutung der Menschenrechte heraus, enttäuschte jedoch im Bereich der für Bonn zentralen humanitären Maßnahmen. Zeitgleich mit Richers Initiative wandte sich Giscard d'Estaing in einem Schreiben an Breschnew mit der Aufforderung, anhand des französischen Texts weiterzu-

[475] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance am 12. 2. 1978 in New York, in: AAPD 1978, I, Dok. 43, S. 238 f.; PA-AA, VS-Bd. 11080 (200); B 50, Aktenkopien 1978, Drahtbericht Nr. 569 des Botschafters von Staden vom 13. 2. 1978 an Ministerialdirektor Pfeffer; Drahtbericht Nr. 605 von Staden vom 15. 2. 1978 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1978, I, S. 239, Anm. 10.

[476] Runderlass Nr. 11 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 15. 2. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 50; PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 111217, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Schirmer vom 14. 2. 1978; Drahtbericht Nr. 72 des Ministerialdirektors Blech, z. Z. Kopenhagen, vom 14. 2. 1978 an das Auswärtige Amt.

[477] Vgl. den Runderlass Nr. 11 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 15. 2. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 50, S. 267.

verhandeln.[478] Die Reaktionen in der Belgrader EPZ-Gruppe reichten denn auch von „nicht akzeptabel" (Niederlande) bis „Skandal" (Irland), während Fischer „Erschütterung über Bruch Einheit der Neun" äußerte.[479] Nach dem Urteil Bonns blieb der Entwurf nicht nur weit hinter den westlichen Zielen zurück, sondern stellte sogar im Vergleich zum N+N-Papier einen Rückschritt dar, insbesondere hinsichtlich des Implementierungsberichts und der humanitären und Vertrauensbildenden Maßnahmen.[480] Der französische Alleingang hatte die Arbeiten der westlichen Ländergruppe an einem gemeinsamen Text torpediert[481], und auch die Vermittlungsbemühungen der Neutralen waren durch den Auftritt Richers de facto erledigt.[482]

Zwar bedrängten die übrigen EPZ-Delegationen Frankreich, den Entwurf wenigstens noch einmal zu überarbeiten. Doch Paris lehnte alle Änderungswünsche ab. Unbeeindruckt von den Einwänden der Verbündeten legte Delegationsleiter Richer den Vorschlag am 17. Februar im Plenum vor.[483] Am selben Abend traf in Paris eine hinhaltende Antwort Breschnews ein, die die französische Regierung in ihrem Willen bestärkte, dem Spuk nun ein Ende zu bereiten.[484]

Auch Woronzow drängte immer stärker in diese Richtung. Er weigerte sich, das auslaufende Programm für die Kontaktgruppen noch einmal zu verlängern und stimmte nur noch Plenumssitzungen zu. Damit kündigte sich auch prozedural das Ende der Konferenz an.[485] Unter diesen Umständen verlor auch der gemeinsame westliche Erklärungsentwurf weiter an Bedeutung. Trotzdem beschlossen die NATO-Vertreter auf Vorschlag Fischers, den westlichen Text am 21. Februar ohne Frankreich zu verteilen. Er fasste noch einmal die westlichen Ziele in allen drei Körben zusammen, hatte aber nur noch den Status eines Positionspapiers und war daher ohne Gewicht.[486] Erwartungsgemäß wiesen ihn die WVO-Staaten

[478] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 182 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Konferenz), vom 16. 2. 1978 an das Auswärtige Amt. Vgl. dazu auch Bange, „The Greatest Happiness of the Greatest Number …", S. 250.

[479] Drahtbericht Nr. 178 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 15. 2. 1978, in: AAPD 1978, I, S. 267, Anm. 7.

[480] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 182 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 16. 2. 1978 an das Auswärtige Amt.

[481] PA-AA, VS-Bd. 13076 (212); B 150, Aktenkopien 1978, Drahtbericht Nr. 481 des Gesandten Lahusen, Paris, vom 20. 2. 1978 an das Auswärtige Amt.

[482] Vgl. Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 439.

[483] Für den Wortlaut des französischen Vorschlags CSCE/BM/73 vom 16. 2. 1978 vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Die Belgrader KSZE-Folgekonferenz, S. 150–157.

[484] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 203 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Konferenz), vom 20. 2. 1978 an das Auswärtige Amt; FES, 1/HSAA.006704, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Zeller, Bundeskanzleramt, vom 21. 2. 1978.

[485] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 198 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 17. 2. 1978 an das Auswärtige Amt.

[486] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtberichte Nr. 186 und Nr. 198 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 16. 2. 1978 an das Auswärtige Amt. Für den Entwurf CSCE/BM/75 in der revidierten Fassung vom 1. 3. 1978 vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 163–172.

sofort als „unannehmbar“ zurück. Zur Enttäuschung des Westens distanzierte sich aber auch Richer von dem Papier, das nur noch von „historischer Bedeutung“ sei. [487] Damit wurde das Zerwürfnis innerhalb des westlichen Lagers über Struktur und Inhalt eines Schlussdokuments für alle manifest. Was nun einzig noch blieb, war die *ultima ratio* der „Option 2“, d. h. einer kurzen Schlusserklärung, mit der das Treffen „ohne weiteren Schaden für Ost-West-Beziehungen und Allianzzusammenhalt“ beendet werden konnte.[488]

Doch in der Bonner Zentrale war man keineswegs geneigt aufzugeben. Genscher und seine Diplomaten beschlossen, eine letzte diplomatische Offensive zu wagen, um die Kopenhagener Beschlüsse doch noch zu retten. Nichts, so formulierte es Klaus Blech, dürfe unversucht bleiben, in Belgrad noch einen Konsens zu erreichen. Am 23. Februar bestellte Staatssekretär van Well Botschafter Falin ins Auswärtige Amt, um ihm einen neuen Vorschlag zu unterbreiten. Der Bundesregierung schwebe vor, in den nächsten Tagen die Außenminister-Stellvertreter (Staatssekretäre) nach Belgrad zu schicken, um „ein gemeinsames Schlussdokument zu erstellen, das fair und objektiv die Diskussionen widerspiegelt“. Ziel sollte es sein, eine Schlusserklärung gleichsam von unten nach oben zu verhandeln, d. h. von einem kurzen Entwurf auszugehen und dann durch eine faktische Schilderung der besprochenen Themen schrittweise anzureichern. Wenn schon keine materiellen Ergebnisse mehr erreichbar waren, sollte es auf diese Weise möglich sein, „die westlichen Hauptanliegen wenigstens in der Form einer Wiedergabe der bisherigen Diskussion“ in eine Schlusserklärung aufzunehmen und damit einen dritten Weg zwischen den beiden in Kopenhagen vereinbarten Optionen zu gehen. Parallel zum Gespräch des Staatssekretärs mit Falin demarchierte auch Botschafter Wieck in derselben Angelegenheit im sowjetischen Außenministerium in Moskau.[489]

Die Reaktionen auf diese Last-minute-Initiative waren aber sowohl unter den Verbündeten als auch auf sowjetischer Seite negativ. Die NATO-Partner hielten sie für unrealistisch und scheuten angesichts der verfahrenen Lage davor zurück, das Konferenzende weiter hinauszuzögern. Ohnehin hatte sich die Bonner Delegation mit ihrem anhaltenden Drängen, unter allen Umständen weiterführende Maßnahmen auszuhandeln, zuletzt auch im eigenen Lager weitgehend isoliert.[490]

[487] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 214 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 21. 2. 1978 an das Auswärtige Amt. Richer kündigte konsequenterweise am folgenden Tage auch seine Mitarbeit im NATO-Caucus auf. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 217 von Fischer vom 22. 2. 1978 an das Auswärtige Amt.

[488] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 209 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 20. 2. 1978 an das Auswärtige Amt.

[489] Drahterlass Nr. 952 des Ministerialdirektors Blech vom 23. 2. 1978 an die KSZE-Delegation in Belgrad, in: AAPD 1978, I, Dok. 60. Genscher warb am selben Tag auch bei dem in Bonn weilenden, tschechoslowakischen Außenminister Chňoupek für diese Initiative. Vgl. die Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Petermann vom 23. 2. 1978, in: AAPD 1978, I, S. 304, Anm. 31.

[490] Vgl. Telegramm des britischen Delegationsleiters, Parsons, vom 13. 3. 1978 an den britischen Außenminister Owen, in: DBPO III/II, Appendix III, S. 489; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116377, Drahterlass Nr. 38 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lücking vom 27. 1. 1978 an die KSZE-Delegation in Belgrad.

Auch Woronzow blieb bei seinen Instruktionen und erklärte Fischer kühl, „daß sowjetische Delegation auch ohne jegliches A[bschluss]D[okument] Belgrad verlassen könne". Und im sowjetischen Außenministerium wurde Wieck beschieden, dass Moskau eine weitere Sachdiskussion über die Schlusserklärung – noch dazu auf höherer Ebene – für überflüssig halte. Alles, was es jetzt noch brauche, sei ein kurzes Dokument.[491]

Damit war auch der letzte Rettungsversuch Bonns gescheitert. Ein weiterer Vorstoß Jugoslawiens, das unter allen Umständen ein mit dem Namen seiner Hauptstadt verbundenes Scheitern der Konferenz verhindern wollte, blieb ebenfalls erfolglos und spiegelte nur die Auflösungserscheinungen auch der N+N-Gruppe wider, die sich nun aus der Entscheidung über ein Schlussdokument ausklinkten.[492]

Tatsächlich waren es nun die beiden Militärblöcke, die sich auf einen kurzen Textentwurf verständigten. Am 28. Februar legte der dänische Delegationsleiter, Skjøld Mellbin, im mittlerweile informell tagenden Plenum einen westlichen Entwurf vor. Schon am Nachmittag des folgenden Tages einigten sich Woronzow, Goldberg und Mellbin auf eine vorläufige Erklärung.[493] Das Ergebnis ließ der dänische Delegationsleiter schließlich am 2. März offiziell registrieren.

Doch selbst in dieser Situation unternahm Fischer bei den Verbündeten noch einen Versuch, um redaktionelle Änderungen vorzunehmen, die wenigstens in allgemeinen Worten auf die humanitären Anliegen Bonns Bezug nahmen. Doch am 6. März scheiterte er auch mit diesen letzten Korrekturwünschen am kategorischen „Nein" der Partner, die nicht weiter über den Entwurf verhandeln wollten. In einer Direktorenbesprechung am selben Tag entschied van Well deshalb, dass angesichts des Widerstands in den eigenen Reihen Fischer dem vorliegenden Text zustimmen solle. Diesem Votum schloss sich schließlich auch Genscher an, dessen Entscheidung am Rande eines Essens im Bonner Hotel Königshof herbeigeführt wurde. Nachdem auch ein positives Votum Schmidts unter Hinweis darauf, dass Textkorrekturen nicht mehr möglich seien, eingeholt worden war, erhielt Fischer von Klaus Blech telefonisch grünes Licht, sich dem Konsens in Belgrad anzuschließen.[494]

[491] Drahtbericht Nr. 231 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 24. 2. 1978 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1978, I, S. 316f., Anm. 6; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116361, Drahtbericht Nr. 631 des Botschafters Wieck, Moskau, vom 23. 2. 1978 an das Auswärtige Amt; Drahtbericht Nr. 667 von Wieck vom 27. 2. 1978 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1978, I, S. 317, Anm. 8; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116377, Runderlass Nr. 984 des Ministerialdirektors Blech vom 26. 2. 1978.

[492] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtberichte Nr. 224, Nr. 233 und Nr. 247 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 23. 2., 25. 2. und 28. 2. 1978 an das Auswärtige Amt. Vgl. auch Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 440f.; Fischer, Bridging the Gap between East and West, S. 158; Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 246.

[493] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtberichte Nr. 246, Nr. 252 und Nr. 255 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 28. 2. sowie vom 1. 3. und 2. 3. 1978 an das Auswärtige Amt. Für das Dokument CSCE/BM/76 der Neun vom 2. 3. 1978 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 255 von Fischer vom selben Tag an das Auswärtige Amt.

[494] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 277 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 6. 3. 1978 an das Auswärtige Amt; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116317, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 6. 3. 1977.

Die Einigung isolierte nun schlagartig Malta, das für seine Anliegen keine Unterstützung und keinen Verhandlungsspielraum mehr besaß. Brüsk verweigerte sein Vertreter deshalb als Einziger dem Konsens seine Zustimmung. Dem Inselstaat genügte das Zugeständnis einer eigenen Expertentagung nicht. Valletta bestand weiterhin auf einem sicherheitspolitischen Mandat und auf der Teilnahme der Anrainerländer. Erst nach weiteren fünf Tagen des völligen Stillstands konnte das Plenum am 8. März die Schlusserklärung verabschieden, nachdem Malta als gesichtswahrende Maßnahme zugestanden worden war, auf der nächsten Folgekonferenz in Madrid sicherheitspolitische Belange des Mittelmeerraums vorbringen zu dürfen.[495]

Das Schlussdokument war dürftig und enthielt überwiegend allgemeine Aussagen zur Fortsetzung der Détente und zum grundsätzlichen Wert des Meinungsaustauschs für die Durchführung der Helsinki-Akte. Die Menschenrechte waren genauso wenig erwähnt wie die drei Körbe. Auch ein Hinweis auf die bereits erreichte Verwirklichung der Helsinki-Bestimmungen, den Moskau immer wieder gefordert hatte, fehlte. Vom operativen Teil war nur die lapidare Feststellung übrig geblieben: „Über eine Anzahl dem Treffen unterbreiteter Vorschläge wurde kein Konsens erreicht." Wichtigster Teil des ganzen Dokuments war daher der Beschluss, am 11. November 1980 in Madrid ein weiteres Folgetreffen zu eröffnen, sowie zu drei Expertentreffen zur friedlichen Streitschlichtung, einem Wissenschaftlichen Forum und zu Mittelmeerfragen einzuladen. Letzteres war die einzige neue Substanzentscheidung der Konferenz.[496] Die Schlusserklärung stellte den „kleinsten gemeinsamen Nenner"[497] der 35 Teilnehmer dar – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Zur Beendigung der Konferenz und zur Abgabe der Schlusserklärungen entsandten nur wenige Außenministerien hochrangige Vertreter. Die Veranstaltung war für die meisten Teilnehmer nur mehr eine Pflichtübung. Aus Bonn war aber erneut Staatssekretär van Well als Vertreter Genschers in die jugoslawische Hauptstadt gereist, um zu demonstrieren, welchen Stellenwert die Bundesrepublik dem KSZE-Projekt immer noch beimaß. Sein Beitrag war ebenso sorgfältig vorbereitet und von Genscher redigiert worden, wie fünf Monate zuvor die Eingangserklärung. Van Well machte aus seiner Enttäuschung keinen Hehl, erklärte jedoch ausdrücklich die Bereitschaft Bonns zur Fortsetzung des multilateralen Entspannungsprozesses. Nur kurz ging er auf die mangelnde Konzessionsbereitschaft des Ostens ein – erst Per Fischer veröffentlichte wenig später einen mit Kritik an Moskau nicht sparenden Konferenzbericht.[498] Die Stimmung im Save-Zentrum war

[495] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtberichte Nr. 286 und Nr. 287 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 8. 3. 1978 an das Auswärtige Amt.

[496] Für die Schlusserklärung der Belgrader Folgekonferenz vom 8. 3. 1978 vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 172–174.

[497] So der britische Delegationsleiter Parsons in seinem Abschlussbericht vom 13. 3. 1978 an den britischen Außenminister Owen, in: DBPO III/II, Appendix III, S. 487.

[498] Für das von Genscher handschriftlich korrigierte Manuskript der Schlusserklärung van Wells vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116375. Für die Endfassung vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 179–182; für Fischers Darstellung vgl. ebd., S. 23–32.

im Vergleich zum Optimismus der Eröffnungszeremonie viel gedämpfter. So war es auch nur konsequent, dass die erschöpften Diplomaten den Schlussrednern– in scharfem Kontrast zum Konferenzbeginn – keinen Applaus spendeten. Das Folgetreffen, so berichtete Fischer, „ging danach sang- und klanglos zu Ende".[499]

5. Zusammenfassung

Schon lange vor Beginn des Belgrader Folgetreffens zeichnete sich ab, dass der KSZE-Prozess eine im Vergleich zur ersten Phase 1972 bis 1975 veränderte Richtung einschlagen würde. Die Rezeption der Schlussakte durch die Dissidenten in Osteuropa, die Ausreisebewegung in der DDR (multipliziert durch westliche Menschenrechtsgruppen, Medien und Parlamentarier im Westen), die auch die Verbündeten irritierenden außenpolitischen Anfänge Carters, vor allem aber die machtpolitische Expansion der UdSSR in der Dritten Welt und ihre konventionelle Aufrüstung trugen schon im Vorfeld zu einer erheblichen Klimaverschlechterung bei.

Dem Gewicht entsprechend, das sie der KSZE beimaß, begann die Bundesregierung frühzeitig mit der Vorbereitung des Folgetreffens. Von größter Bedeutung war dabei die Abstimmung mit den Verbündeten, um sicherzustellen, dass ihre Interessen im weiteren Verlauf des Konferenzprozesses die Unterstützung der Partner erhielten und materiell in die Verhandlungen einflossen. Dementsprechend stark war ihr Engagement bei den Brüsseler Vorbereitungsarbeiten. Hinsichtlich der Verfahrensordnung setzte sie sich für die Doppelstruktur von Plenum und Kommissionen ein. Inhaltlich trat sie aus taktischen Gründen für eine ausgewogene Behandlung aller Körbe ein. Sie legte den materiellen Schwerpunkt aber auf weiterführende Maßnahmen in Korb III. Im Unterschied zu Frankreich, das bereits an einer eigenen Abrüstungsinitiative arbeitete, maß Bonn auch der militärischen Vertrauensbildung große Bedeutung bei. Es stellte ebenfalls sicher, dass ihre Rechtsauffassung in der Deutschland- und Berlin-Frage in Belgrad dargelegt wurde; darüber hinaus sollten deutsch-deutsche Angelegenheiten aus der Konferenz nach Möglichkeit aber herausgehalten werden.

Insgesamt blieb die westliche Vorbereitung auf Belgrad aber unbefriedigend. Zum Leidwesen Bonns gelang es nicht, eine einheitliche und zugleich flexible Verhandlungslinie zu entwickeln. Der Katalog mit 27 Vorschlägen war zu umfangreich und konnte vom Osten als Zeichen für unterschiedliche Erwartungen und Ziele innerhalb des Westens gewertet werden. Auch im Bereich der Vertrauensbildenden Maßnahmen gelang es nur spät und unter größten Mühen, eine Position zu vereinbaren. Dass wichtige Entscheidungen nach den Vorstellungen der westlichen Teilnehmergruppe deshalb vor Ort in Belgrad getroffen werden sollten, erleichterte die Verhandlungsführung nicht.

[499] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115108, Drahtbericht Nr. 301 des Botschafters Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), vom 9. 3. 1978 an das Auswärtige Amt.

Die Hauptkonferenz geriet rasch ins Stolpern. Schon in der ersten Phase wurde deutlich, dass die östliche Verhandlungsführung darauf gerichtet war, ein möglichst positives Bild ihrer Durchführungspraxis zu zeichnen, um rasch in eine Erörterung ihres rüstungskontrollpolitischen „Aktionsprogramms" und der Konferenzvorschläge Breschnews überzugehen. Eine Diskussion von westlichen und von N+N-Vorschlägen suchte sie durch eigene Gegenvorschläge zu neutralisieren. Wirkliche Sachverhandlungen über den Ausbau der in Helsinki eingegangenen Verpflichtungen mit der Aussicht auf eine Einigung im Wege des Quid pro quo kamen so nicht zustande.

Doch auch die Meinungsverschiedenheiten innerhalb des westlichen Lagers trugen zum unbefriedigenden Konferenzverlauf bei. Dies betraf zunächst die unterschiedliche Haltung in der Menschenrechtsfrage, die sich vor allem an der Verhandlungsführung der amerikanischen Delegation entzündete.[500] Die bundesdeutsche Diplomatie war auf die zentrale Rolle, welche die Menschenrechte auf dem Folgetreffen spielte, nicht vorbereitet. Delegationsleiter Fischer fand sich deshalb wiederholt zwischen den Fronten wieder. Mehrfach versuchte er, Goldberg an Alleingängen zu hindern, was ihm dessen Ärger einbrachte. Die amerikanischen Initiativen zwangen ihn jedoch letztlich auf die Seite des Verbündeten, was ihn und das Auswärtige Amt heftiger Kritik aus Moskau und Ost-Berlin aussetzte. Im Auswärtigen Amt zog man aus dieser Erfahrung den Schluss, der Menschenrechtsfrage im KSZE-Prozess künftig mehr Beachtung schenken zu müssen und sie besser mit den Verbündeten abzustimmen.[501]

Auch die von Frankreich reklamierte Sonderstellung offenbarte nach außen Risse innerhalb der westlichen Teilnehmergruppe. So lehnte die französische Regierung den VBM-Vorschlag der Allianz ab und weigerte sich, an dem Synthesepapier der Fünfzehn mitzuwirken. Paris beharrte auch darauf, dass der westliche Generalvorschlag durch die Neun und nicht von den NATO-Staaten eingebracht wurde, und legte schließlich entgegen vorheriger Ankündigungen einen eigenen Entwurf für die Schlusserklärung vor. Aus dem Konferenzverlauf schlossen die Bonner Diplomaten folgerichtig, dass es nur „dem völlig sterilen Ansatz der Sowjetunion und ihrer Verbündeten (außer Rumänien) […] zu danken [ist], daß der Westen durch die beschränkte Flexibilität seines eigenen Ansatzes in den Verhandlungen nicht ins Hintertreffen geriet. […] Für Madrid muß daher ein flexibleres Konzept, jedenfalls mit einer ‚contingency planning' erarbeitet werden."[502]

Mit fortschreitender Entwicklung der Konferenz gerieten schließlich die materiellen Hauptziele Bonns in Gefahr. Genscher ließ nichts unversucht, um bis zuletzt die Möglichkeit neuer humanitärer Verpflichtungen offenzuhalten. Dass sich

[500] Vgl. Davy, The United States, S. 9f.; aus Sicht eines beteiligten US-Diplomaten Nimetz, Das Belgrader Treffen als Etappe im KSZE-Prozeß, S. 51–53. Von der von Nimetz behaupteten Einmütigkeit im westlichen Lager hinsichtlich des Vorgehens der amerikanischen Delegation kann keine Rede sein.

[501] Interview mit Günter Joetze am 9. 12. 2009.

[502] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116375, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 22. 3. 1978.

die Bundesrepublik nach der Weihnachtspause selbst dann noch an die Illusion eines umfassenden Schlussdokuments klammerte, als die Verbündeten dieses Ziel schon längst aufgegeben hatten, isolierte sie am Ende und machte sie im eigenen Lager zu einem „tricky ally“[503]. Es zeigte sich, dass Fischer nicht den Spielraum seines französischen Kollegen Richer und schon gar nicht den von Goldberg besaß. Trotz aktiver Mitarbeit und zahlreicher Initiativen war die westdeutsche Delegation nach der Weihnachtspause ein Getriebener der Ereignisse, dessen Einwirkungsmöglichkeiten von Woche zu Woche kleiner wurde. Im Unterschied zu den Soloauftritten Frankreichs fügten sich die Bonner Diplomaten am Ende immer der Mehrheitsmeinung des westlichen Lagers.

Schließlich führte auch die Überfülle an Vorschlägen der 35 Teilnehmerstaaten – am Ende waren es mehr als hundert – dazu, dass die Konferenz materiell überfrachtet wurde und eine gewisse Richtungslosigkeit nicht zu verkennen war. Diese Papierflut war nicht nur Ausdruck der vielfältigen Einzelinteressen, sondern letztlich ein Zeichen dafür, dass die Teilnehmer nur zwei Jahre nach dem Helsinki-Gipfel noch keine thematische Fokussierung vorgenommen hatten, die, wie beim nächsten Folgetreffen in Madrid, einen Interessenausgleich hätte ermöglichen können. Die Einzelstaaten versuchten dies mit einem Bauchladen voller Anregungen zu kompensieren, welche die ganze Bandbreite der Schlussakte fast flächendeckend abbildete. Dass trotz aller Konsultationen im Vorfeld zahlreiche Vorschläge, vor allem im Korb II, völlig neu waren und die übrigen Delegationen überraschten, wies auch auf Mängel in der Vorbereitung hin.[504] Quantität und Qualität der eingebrachten Papiere standen in einem ausgeprägten Missverhältnis und streuten Sand in das ausgeklügelte Konferenzsystem.

Alle diese Faktoren führten in der Summe dazu, dass die Diplomaten ihre spezifische Gesprächskompetenz nicht ausreichend zur Geltung zu bringen vermochten. Zu Recht bemängelte Per Fischer deshalb rückblickend, dass in Belgrad eine Konferenz stattfand, in der echte Verhandlungen „tatsächlich nicht zustande kamen“.[505] „Ein richtiger Verhandlungswille fehlte“, stellte auch der schweizerische Chefdelegierte Rudolf Bindschedler fest[506], so dass letztlich die Mechanismen der Konferenzdiplomatie versagten. So verfehlte die Bonner Diplomatie ihr Hauptziel, möglichst zahlreiche humanitäre Erleichterungen zu vereinbaren, ebenso wie Sonderanliegen, etwa die Einbindung der Ostblockstaaten in den Nord-Süd-Dialog. Auf der materiellen Haben-Seite konnte die Bundesregierung allein ihre bereits in der Schlussakte erwähnte wissenschaftliche Expertentagung verbuchen.

[503] Telegramm des britischen Delegationsleiters, Parsons, vom 13. 3. 1978 an den britischen Außenminister Owen, in: DBPO III/II, Appendix III, S. 491.

[504] Ebd.

[505] Fischer, Das Ergebnis von Belgrad, S. 26 f. Die nur kurz nach dem Ende der Konferenz veröffentlichte Bilanz Fischers war durch die Amtsleitung sorgfältig geprüft und korrigiert worden. Für Entwürfe mit Korrekturen von Ministerialdirektor Blech und Staatssekretär van Well vgl. PA-AA, B 2, Bd. 223, und PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178770, und PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115087.

[506] Bindschedler, Die Konferenz von Belgrad, S. 17, 21. Vgl. auch Skilling, The Belgrade Follow-up, S. 288.

Doch ungeachtet dieses nüchternen Befunds mochte die Bundesregierung nicht von einem Misserfolg sprechen. Noch am Tag der Unterzeichnung des Belgrader Schlussdokuments eilte Genscher persönlich in die Sitzung des Auswärtigen Ausschusses, um sie gegenüber den Abgeordneten zu verteidigen. Als Hauptargument brachte er vor, dass das Folgetreffen den KSZE-Prozess trotz des dürftigen Ergebnisses gefestigt habe. Mit der nächsten Überprüfungskonferenz in Madrid sei sichergestellt, dass die in Gang gesetzte Dynamik erhalten bleibe.[507] Ungeachtet der eigenen Fehler in der Menschenrechtsfrage führte die Bundesregierung weiter an, dass der Osten durch die westliche Kritik zu Gegenreaktionen gezwungen und damit das Menschenrechtsthema als Gegenstand des KSZE-Prozesses bestätigt worden sei. Positiv vermerkte sie ebenfalls, dass es trotz kleinerer Scharmützel gelungen war, deutschlandpolitische Themen aus der Folgekonferenz herauszuhalten, auch wenn ihr gerade dies massive Vorwürfe der CDU/CSU-Opposition eintrug.[508]

Die Darlegungen der Bundesregierung mochten den Anschein wecken, als wollte sie sich das Ergebnis von Belgrad selbst schön reden. Tatsächlich aber kann es nicht nur negativ bewertet werden. Alle Beteiligten befanden sich zwei Jahre nach dem Helsinki-Gipfel immer noch in einer Lernphase. Während westliche Diplomaten einräumten, „daß sie insgesamt die Schwierigkeiten unterschätzt hatten", gaben ihre östlichen Kollegen zu, „daß man sich von den westlichen Forderungen – noch – überfordert fühlte".[509] Die Vereinbarung einer weiteren Folgekonferenz und von drei Expertentagungen stellte aber sicher, dass der Konferenzprozess unabhängig von der politischen Großwetterlage fortgesetzt würde. Damit hatte die Bundesrepublik ihr Minimalziel erreicht und die KSZE als Spielbein ihrer Entspannungspolitik erhalten. Zudem hatte das Belgrader Regelwerk Modellcharakter. Das Mischverfahren einer – teils öffentlichen, teils hinter verschlossenen Türen geführten – kritischen Bestandsaufnahme und der Bildung von Ausschüssen, in denen weitere Maßnahmen diskutiert werden konnten, sollte auch in Zukunft beibehalten werden.[510] Schließlich entging es Bonn auch nicht, dass die UdSSR trotz wiederholter Drohungen die Konferenz nicht verließ und damit den *acquis de détente* nicht grundsätzlich aufkündigte.

Belgrad hatte gezeigt, wie sehr sich seit Beginn der Vorbereitungen für eine Sicherheitskonferenz Anfang der siebziger Jahre die Bedingungen des KSZE-Prozesses verändert hatten. Die Entspannungseuphorie war verflogen und begann, neuen Konflikten zu weichen. Das erste Folgetreffen brachte dem KSZE-Prozess nicht den erhofften Fortschritt, warf ihn aber zur Erleichterung der Bundesrepublik auch nicht zurück. Nur mit etlichen Schrammen hatte er seine erste Bewährungsprobe überstanden und musste deshalb erst noch unter Beweis stellen, ob und wie sein Potential zur Entfaltung gebracht werden konnte.

[507] Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980, 25. Sitzung vom 8. 3. 1978, S. 547.
[508] Fischer, Das Ergebnis von Belgrad, S. 30. Zur Kritik der Oppositionsparteien vgl. BT Stenographische Berichte, Bd. 105, 99. Sitzung am 21. 6. 1977, S. 7825, 7842, 7852.
[509] Gerz, Unterwegs im Auswärtigen Dienst, S. 213.
[510] Lehne, The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, S. 16f.

V. Der Primat der Sicherheit: Die KSZE zwischen Menschenrechten und Rüstungskontrolle (1978–1980)

Auch nach dem Belgrader Folgetreffen nahmen die Ost-West-Spannungen weiter zu. An erster Stelle sind die Prozesse zu nennen, die unmittelbar nach dessen Beendigung in der UdSSR und in der ČSSR gegen Oppositionelle geführt wurden. Noch gefährlicher war die Tatsache, dass, vorangetrieben durch die Kontroversen um die sowjetischen nuklearen Mittelstreckensysteme, Fragen der Rüstungskontrolle auch den KSZE-Prozess zu überschatten begannen. Ausschlaggebend hierfür war, dass im Ost-West-Verhältnis sicherheits- und verteidigungspolitische Faktoren die Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit immer mehr in Anspruch nahmen und die Entspannungspolitik dramatisch an Unterstützung verlor. Namentlich die KSZE mit ihren „weichen" Themen drohte durch die Raketendiskussion an den Rand gedrängt zu werden und an Substanz zu verlieren. Vor diesem Hintergrund wurde die Konferenz auch zunehmend Teil des Ringens zwischen Ost und West um die Gunst der öffentlichen Meinung. Die UdSSR begann immer stärker Einfluss auf die westliche Öffentlichkeit zu nehmen mit dem Ziel, zunächst die Dislozierung amerikanischer Neutronenwaffen in Europa und anschließend den NATO-Doppelbeschluss zu verhindern.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung wurde die KSZE-Schlussakte für die Bundesregierung immer mehr zu einer Berufungsgrundlage im doppelten Sinn. Sie war nicht nur ein probates Druckmittel gegenüber den WVO-Ländern, sondern wurde von der bundesdeutschen Diplomatie regelmäßig als Lebenszeichen der Ost-West-Entspannung ins Feld geführt. Die KSZE bildete deshalb für Genscher in seinen Gesprächen mit östlichen Gesprächspartnern wie auch in der innenpolitischen Debatte ein zentrales Argument, um die Rüstungspolitik der NATO und besonders den NATO-Doppelbeschluss auszubalancieren.[1] Ungeachtet der Notwendigkeit, der sowjetischen Überlegenheit bei nuklearfähigen Mittelstreckenwaffen und der konventionellen Rüstung durch eigene Verteidigungsanstrengungen entgegenzutreten, gebot es für Genscher das deutsche Interesse, flankierend Détente und KSZE fortzusetzen. Der KSZE-Prozess, so formulierte es eine Grundsatzaufzeichnung des Auswärtigen Amts, „trägt entscheidend dazu bei, eine militärische Auseinandersetzung in Mitteleuropa zu vermeiden, die Situation in Berlin zu stabilisieren, Fortschritte in den menschlichen Erleichterungen für die Deutschen (Ausreise- und Besuchsmöglichkeiten) zu bringen und den deutschen Osthandel zu fördern".[2]

Dieses Kapitel geht zunächst der weiteren Behandlung der Menschenrechtsfrage im Kontext der KSZE nach. Es zeigt ferner auf, wie die Rüstungskontrolle gerade

[1] Vgl. z. B. Genscher, Erinnerungen, S. 415.

[2] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133364, Aufzeichnung des Referats 212 vom 12. 11. 1979 („Allgemeiner Stand der Ost-West-Beziehungen").

für Bonn zum zentralen Bestandteil seiner KSZE-Politik wurde, eine Schwerpunktverlagerung, die bislang in der historischen Forschung wenig Beachtung fand. Von ihr ging, ähnlich wie von der Menschenrechtsfrage, die Gefahr einer thematischen Verengung, ja des „Austrocknens" des KSZE-Prozesses aus, die von der Bundesregierung mit Sorge betrachtet wurde. Welche Folgerungen sie daraus zog und wie es gelang, die Rüstungskontrollfragen zur langfristigen Stabilisierung des KSZE-Prozesses zu kanalisieren, soll anschließend dargestellt werden. Schließlich wird die wichtige Rolle analysiert, welche die in Belgrad vereinbarten Expertentagungen als „Scharnier" zwischen den Folgetreffen von Belgrad und Madrid spielten.

1. Nach dem Belgrader Folgetreffen: Bonn und die Moskauer Dissidentenprozesse

Unmittelbar nach dem Folgetreffen nutzte die Bundesregierung die anstehenden Besuche osteuropäischer Staatmänner, um die Entspannung bilateral abzusichern. Beim Besuch des tschechoslowakischen Außenministers Chňoupek im Februar 1978 in Bonn stand der Ausbau der Kommunikationsmöglichkeiten beider Länder im Mittelpunkt. Genscher schlug jährliche Konsultationen der Außenminister vor, ferner den Ausbau der Kontakte zwischen Parlamentariern und zwischen kommunalen Stellen.[3] Höhepunkt sollte freilich ein Kulturabkommen zwischen beiden Ländern sein, das mit Staatschef Husák im April 1978 unterzeichnet werden sollte. War auch der Folgekonferenz kein durchschlagender Erfolg beschieden, so sollten die Kontakte und Begegnungen wenigstens bilateral vorangetrieben werden.

Zugleich öffnete Genscher die bundesdeutsche Entspannungspolitik nach Belgrad, um die KSZE durch flankierende und unterstützende Maßnahmen zu stützen. Der Fokus Bonns richtete sich dabei auf die Sondergeneralversammlung über Abrüstung, die vom 23. Mai bis 30. Juni 1978 in New York stattfand. Dort setzte sich die Bundesregierung für eine Ausdehnung des Konzepts der militärischen Vertrauensbildung auf andere Krisenregionen ein und legte hierzu ein Arbeitspapier vor. Das Ziel einer weltweiten VBM-Konvention nahm sie im Herbst dieses Jahres während der 33. VN-Generalversammlung erneut auf; auch in der Folgezeit verblieb das Thema auf der Tagesordnung der Vereinten Nationen.[4]

Einen anderen Weg beschritten hingegen Schmidt und die SPD. Der Bundeskanzler musste sich durch den Verlauf des Folgetreffens in seiner Skepsis gegenüber den Diplomaten bestätigt fühlen, hatten diese doch selbst nach fünf Monaten intensiver Beratungen kein materielles Ergebnis zustande gebracht. Angesichts

[3] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem tschechoslowakischen Außenminister Chňoupek am 22. 2. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 57, S. 296.

[4] Vgl. den Runderlass Nr. 73 des Vortragenden Legationsrats Boll vom 4. 7. 1978, in: AAPD 1978, II, Dok. 212, besonders S. 1065, 1067; Citron/Ehni, Das Konzept militärischer Vertrauensbildung, S. 9 f.; Röhr, Vertrauensbildende Maßnahmen in den Vereinten Nationen, besonders S. 169–172.

der sich wieder drehenden Rüstungsspirale und der wachsenden militärischen Bedrohung durch den Osten galt seine ganze Aufmerksamkeit ohnehin dem Problem der westlichen Sicherheit. Vielleicht, so erläuterte er Chňoupek, würde eine „gewisse Verzögerung" des KSZE-Prozesses den eigentlich wichtigen Rüstungskontrollverhandlungen sogar neuen Auftrieb geben.[5] Während Genscher trotz des Beinahe-Scheiterns in Belgrad immer stärker den Wert des KSZE-Prozesses zu erkennen begann und auf den Erhalt, ja den Ausbau der Konferenzdiplomatie setzte, sahen Schmidt und große Teile der SPD einen Ausweg aus der drohenden Sprachlosigkeit zwischen den Blöcken in neuen Initiativen auf dem Feld der Rüstungskontrolle, insbesondere bei MBFR.[6] Und hinsichtlich des Verfahrens versprach er sich größere Fortschritte für die Ost-West-Entspannung durch seine persönliche Diplomatie. Eine Gelegenheit hierzu bot sich ihm, kaum waren die Diplomaten aus der jugoslawischen Hauptstadt abgereist, bei dem Besuch des KPdSU-Generalsekretärs Breschnew. War es nicht aussichtsreicher, wenn er direkt mit Breschnew die anstehenden Probleme besprechen würde?

Der Kreml-Chef weilte vom 4. bis 7. Mai 1978 zu Gesprächen in Bonn, ihrer ersten Begegnung seit Helsinki vor drei Jahren. Schmidt gab sich alle Mühe, die Verärgerung Breschnews wegen Carters Menschenrechtspolitik zu überspielen und seinen Gast vom Willen der USA zu überzeugen, SALT II zum Abschluss zu bringen und die Wiener MBFR-Gespräche voranzubringen. Vor allem aber versuchte er, bei dem Kreml-Chef ein Problembewusstsein hinsichtlich der Bedrohung durch die von Moskau seit 1976 dislozierten nuklearen Mittelstreckenwaffen (SS-20) zu entwickeln.[7] Wichtigstes Ergebnis war aber der Abschluss eines langfristigen Wirtschaftsabkommens, das die Grundlage der Zusammenarbeit für die nächsten zwanzig Jahre bilden sollte. Nicht minder bedeutsam war die Unterzeichnung einer Gemeinsamen Erklärung über die Prinzipien der Zusammenarbeit, wie sie ähnlich am 29. Mai 1972 zwischen den USA und der UdSSR vereinbart worden war. Darin bezeichneten es beide Seiten als wichtig, „dass niemand militärische Überlegenheit anstrebt". Sie bestätigten sich ferner gegenseitig, dass zur Aufrechterhaltung der Verteidigung „annähernde Gleichheit und Parität" der Rüstungen ausreiche.[8]

Die KSZE spielte in den Gesprächen zwischen Schmidt und Breschnew dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Es blieb wieder einmal den Außenministern Genscher und Gromyko überlassen, sich des Themas anzunehmen. Die Menschenrechtslage wurde jedoch nicht eigens angesprochen, und es gelang den Bonner Diplomaten nach dem Schlagabtausch in Belgrad auch nicht, eine entspre-

[5] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem tschechoslowakischen Außenminister Chňoupek am 22. 2. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 57, S. 291 f.

[6] Vgl. dazu etwa Schmidt, Willy Brandts Ost- und Deutschlandpolitik, S. 233.

[7] Telefongespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Präsident Carter vom 7. 5. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 144.

[8] Vgl. das Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am 5. 5. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 136, S. 650. Vgl. ferner Soell, Helmut Schmidt, S. 723–725.

chende Formulierung in das Kommuniqué aufzunehmen. Wichtiger schien es der Bundesregierung ohnehin, wie fast immer bei solchen Treffen, Listen mit Härtefällen zur Familienzusammenführung zu übergeben.[9] Genscher bestand aber darauf, in den Text eine Formulierung einzufügen, die deutlich machte, dass die KSZE „dem Einzelmenschen" – und nicht nur, wie es die sowjetische Seite wünschte – den „Völkern" zugute komme. Nach einigem Hin und Her erklärte sich Gromyko tatsächlich mit einer Formulierung einverstanden, wonach die Schlussakte „im Interesse der Zusammenarbeit der Staaten und zum Wohle der Menschen" zu verwirklichen sei. Dies trug beiden Auslegungen der Helsinki-Bestimmungen Rechnung, verlangte Moskau augenscheinlich jedoch ein größeres Zugeständnis ab.[10]

Doch kaum war Breschnew zurück im Kreml, setzte eine neuerliche Belastungsprobe für die Ost-West-Beziehungen und den KSZE-Prozess ein. Das Belgrader Treffen hatte den Kreml in der Menschenrechtsfrage insofern in die Defensive getrieben und, wie Wolfgang Eichwede zutreffend bemerkt, die Kluft zwischen internationalem Ansehensverlust und „schleichender Pluralisierung im eigenen Lager" vergrößert.[11] Nach dessen Abschluss und nach dem Besuch von Parteichef Breschnew in Bonn hielt der Kreml nun jedoch den Zeitpunkt für gekommen, seine bisherige Linie gegenüber Oppositionellen zu verschärfen und die Prozesse gegen die im Frühjahr 1977 verhafteten Angehörigen der Moskauer Helsinki-Gruppen zu eröffnen.[12]

Als erster begann am 15. Mai 1978 der Prozess gegen Jurij Orlow. Zwar hatte es schon zuvor harte Urteile gegen Mitglieder der ukrainischen Helsinki-Gruppe gegeben. Doch der Prozess gegen den 52-jährigen Atomphysiker war der erste gegen ein führendes Mitglied der Moskauer Helsinki-Gruppe und seit seiner Verhaftung Anfang 1977 anhängig. Der Prozess fand in einem Gerichtssaal statt, der klein genug war, um den zu erwartenden öffentlichen Andrang, nicht zuletzt westlicher Prozessbeobachter, abwehren zu können.[13] Am 18. Mai 1978 verurteilte das Gericht Orlow wegen „systematischer Verbreitung von Dokumenten, in denen Staat und Sozialordnung der UdSSR mit dem Ziel der Schwächung der Sowjetmacht verleumdet worden seien", zu sieben Jahren Gefängnis und weiteren fünf Jahren Verbannung.[14] Dass erstmals ein Bürgerrechtler verurteilt wurde, dessen Aktivitäten ausschließlich auf der KSZE-Schlussakte gründeten und dem nicht, wie sonst üblich, weitere „Straftaten" zur Last gelegt wurden, wurde in Bonn als „kalkulier-

[9] Vgl. VS-Bd. 13090 (213); B 150, Aktenkopien 1978, Drahterlass Nr. 2271 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kühn vom 11. 5. 1978 an die Botschaft in Washington.

[10] Vgl. das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko vom 5. 5. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 137, S. 663 f. Für Ziffer II der Gemeinsamen Erklärung vgl. Bulletin der Bundesregierung 1978, S. 429.

[11] Eichwede, „Entspannung mit menschlichem Antlitz", S. 77.

[12] Vgl. Savranskaya, Unintended Consequences, S. 187 f.

[13] Vgl. dazu die Ausführungen von KGB-Chef Andropow am 22. 6. 1978 vor dem Politbüro, in: URL: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB191/06-22-1978%20t.pdf>.

[14] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116372, Drahtbericht Nr. 1744 des Botschafters Wieck, Moskau, vom 18. 5. 1978. Vgl. ferner Eichwede, „Entspannung mit menschlichem Antlitz", S. 77 f.

ter Affront" gewertet, von dem sich „sämtliche KSZE-Teilnehmerstaaten brüskiert fühlen" sollten. Das sowjetische Vorgehen sei „offensichtlich eine scharfe Absage an die westliche Menschenrechtskonzeption, aber auch eine Antwort auf das in manchem forcierte amerikanische Auftreten in Belgrad".[15]

Die Bundesregierung fühlte sich, so kurz nach dem Breschnew-Besuch, aber auch in ihrer bilateralen Ostpolitik brüskiert und innenpolitisch angreifbar. Zahlreiche Einzeleingaben erreichten das Bundeskanzleramt und das Auswärtige Amt, in denen die Katholische Kirche und andere Nichtregierungsorganisationen sowie Einzelpersonen gegen das Urteil protestierten.[16] Vor allem aber sah sie sich in der Bundestagsdebatte am 21. Juni 1978 zur Großen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion über die Menschenrechtslage und über das Belgrader Folgetreffen der Kritik der Opposition ausgesetzt. Diese warf dem Bundeskanzler und dem Außenminister vor, sie betrieben eine gefährliche Stabilisierungspolitik gegenüber dem Osten, vernachlässigten die KSZE als Forum für ihre Deutschlandpolitik und träten weniger als ihre Hauptverbündeten für die Einhaltung der Menschenrechte ein.[17] Die Bundesregierung war darüber verärgert, dass Moskau das niedrige Profil, das die Menschenrechte bei Breschnews Besuch in Bonn seitens der Bundesregierung erhalten hatten, nicht honorierte. Mehr noch, Moskau setzte sich mit der rigorosen Verfolgung der Dissidenten über den in der deutsch-sowjetischen Gemeinsamen Erklärung bekräftigten Willen, die Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki „zum Wohle der Menschen" zu verwirklichen, hinweg.[18] Staatssekretär Peter Hermes wies deshalb den sowjetischen Stellvertretenden Kulturminister Popow auf den Widerspruch zwischen der aktuellen Menschenrechtspolitik Moskaus und der Gemeinsamen Erklärung hin, wie er im Orlow-Prozess sichtbar wurde. Popow indes zeigte sich unbeeindruckt und bestritt überhaupt einen Zusammenhang zwischen den auf sowjetischem Strafrecht beruhenden Dissidentenurteilen und der KSZE-Schlussakte.[19]

Unbeeindruckt von der Kritik des Westens hielt Moskau auch im Folgenden an seinem Kurs fest, gegen die Helsinki-Gruppen vorzugehen. Zunächst wurden deren Mitarbeiter Wladimir Slepak sowie die Bürgerrechtlerin Ida Nudel, die beide öffentlich gegen die Abweisung ihres Ausreiseantrags nach Israel protestiert hatten, am 21. Juni 1978 wegen „böswilligen Rowdytums" zu fünf bzw. vier Jahren

[15] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133087, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kühn vom 23. 5. 1978.

[16] Vgl. z. B. PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133087, Schreiben von Prälat Wöste vom 24. 5. 1978 an Bundeskanzler Schmidt; Schreiben des Deutschen Koordinierungsrats der Gesellschaft für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit vom 5. 6. 1978 an MdB Wehner.

[17] PA-AA, B 4 (Referat 011), Bd. 115239. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 22. 6. 1978. Vgl. ferner Pittman, From Ostpolitik to reunification, S. 142. Für die Bundestagsdebatte am 21. 6. 1978 vgl. BT Stenographische Berichte, Bd. 106, 99. Sitzung, S. 7818–7859.

[18] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133087, Aufzeichnung des Referats 213 vom 22. 5. 1978.

[19] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133086, Gesprächsvorlage des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kühn vom 23. 5. 1978 und Gesprächsvermerk des Vortragenden Legationsrats Heyken vom 29. 5. 1978.

Verbannung verurteilt.[20] Am 12. Juli 1978 kündigten die Strafverfolgungsbehörden schließlich weitere Prozesse gegen seit dem Vorjahr inhaftierte Dissidenten an. Mit der Verurteilung von Anatolij Schtscharanskij (13 Jahre Gefängnis bzw. Arbeitslager), Alexander Ginsburg (acht Jahre Zwangsarbeit und drei Jahre Verbannung) und Viktoras Pjatkus (zehn Jahre Gefängnis bzw. Arbeitslager und fünf Jahre Verbannung) erreichte die Strafverfolgungswelle am 13./14. Juli dann vorerst ihren Höhepunkt.[21]

Der Bonner Regierungssprecher verurteilte am 10. Juli die geplanten Prozesse. Er nahm dies zugleich zum Anlass, an die Fälle der nur kurz zuvor in Ost-Berlin verurteilten Rudolf Bahro und Nico Hübner zu erinnern[22]; er bezog sich dabei ausdrücklich auf die Helsinki-Schlussakte, die jedem Bürger das Recht gebe, ihre Verwirklichung bei der eigenen Regierung einzufordern.[23] Auch in der EPZ versuchte Bonn, die DDR in den Protest einzubeziehen, was nach beharrlichem Drängen Genschers am Ende auch gelang. Vor allem gegen französische Bedenken billigten die Neun eine am 18. Juli 1978 veröffentliche Erklärung, mit der sie das Vorgehen der UdSSR und „andere[r] Staaten" kritisierten.[24]

Diese eindeutigen Stellungnahmen änderten allerdings nichts an der grundsätzlichen Haltung der Bundesregierung in der Frage der östlichen Menschenrechtspolitik, obwohl durch die Prozesse der Druck auf die Bundesregierung, aber auch auf die Diplomaten vor Ort wuchs, ihr Profil in Menschenrechtsfragen öffentlich zu stärken.[25] Die bundesdeutsche Diplomatie beharrte, wie Klaus Blech einmal mehr deutlich machte, auf dem Unterschied zwischen dem Menschenrechtsprinzip und Korb III der Schlussakte: Ersteres sei „eine eigene Angelegenheit jeden Staates" und „nicht operativ in dem Sinne, dass man die Durchführung verlangen könne". Sein Wert liege darin, dass sich die Bürger in den Ostblockstaaten darauf berufen könnten und die Menschenrechtsdebatte keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Landes mehr darstellte. Dagegen stelle Korb III

[20] Zum Hintergrund vgl. PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133087, Aufzeichnung des Amtsrats Schlote vom 7. 7. 1978.

[21] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133087, Drahtbericht Nr. 2479 des Gesandten Berendonck, Moskau, vom 14. 7. 1978 an das Auswärtige Amt. Vgl. ferner AAPD 1978, II, S. 1105, Anm. 35 und 36. Zur Vorbereitung der Prozesse vgl. die Sitzung des Politbüros vom 22. 6. 1978, in: Bulletin des CWIHP 8/9 (1996), S. 119. Die bundesdeutsche Botschaft in Moskau entsandte zwei Beamte zur Beobachtung des Ginsburg-Prozesses nach Kaluga, wo ihnen der Einlass unter Hinweis darauf, dass im Gerichtssaal keine Plätze mehr frei seien, verweigert wurde. Vgl. PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133087, Drahtbericht Nr. 2446 des Gesandten Berendonck vom 12. 7. 1978.

[22] Rudolf Bahro wurde nach dem Vorabdruck seines Buchs „Die Alternative" im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel" am 30. 6. 1978 in Ost-Berlin wegen staatsfeindlicher Tätigkeit zu acht Jahren Haft verurteilt. Nico Hübner wurde am 7. 7. 1978 ebenfalls in Ost-Berlin zu fünf Jahren Haft wegen Wehrdienstverweigerung und Kontakten zu Vertretern der „Gesellschaft für Menschenrechte" verurteilt. Vgl. dazu AAPD 1978, II, S. 1105, Anm. 37 und 38.

[23] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116374, Aufzeichnung des Referats 212 vom 25. 7. 1978.

[24] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116372, Aufzeichnung des Referats 212 vom 24. 7. 1978.

[25] So informierte der Bonner Botschafter in Prag, Diesel, das Auswärtige Amt am 20. 5. 1978 nicht ohne Unbehagen darüber, dass er „zunehmendem Druck" ausgesetzt sei, „offenere Kontakte zu pflegen, um den Betreffenden einen gewissen Schutz zu geben." Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116360, Drahtbericht Nr. 675 von Diesel an das Auswärtige Amt.

„eine konkrete Emanation dar, die von allen akzeptiert wurde und deren Durchführung auch mit dem sowjetischen System vereinbar sei". Er sei deshalb „die konkrete Basis für Veränderungen". „Unsere philosophische Grundposition in der Menschenrechtsfrage sei nicht anders als die amerikanische, aber wir wollten auf keinen Fall die Familienzusammenführung stören. Wir könnten einige tausend Deutsche nicht für eine Position opfern, die eine gewisse Propagandafunktion habe." Auch mit der Durchsetzung von mehr Freizügigkeit für die Deutschen, so Blech, werde „ein Stück Menschenrechte verwirklicht".[26]

Als Präsident Carter den Verbündeten ankündigte, seine Menschenrechtsbeauftragte Patricia Derian nach Europa zu entsenden, um eine konzertierte Aktion des Westens gegen die Dissidentenverfolgungen vorzubereiten, begrüßte Bonn zwar die Mission, schloss Sanktionen gegen Moskau für sich jedoch aus. „Die Europäer", so hieß es in einer Weisung an die Botschaft in Washington, „sollten nicht alle Schwankungen der US-Haltung mitmachen und damit amerikanische innenpolitische Notwendigkeiten zum Maßstab europäischer Ostpolitik machen", sondern vielmehr auf die Stetigkeit des KSZE-Prozesses setzen.[27] Die Bundesregierung halte am Primärziel der Ausreise und Familienzusammenführung fest und werde deshalb die bestehende bi- und multilaterale Politik fortsetzen, „weil uns diese auch für die Zukunft die größten Erfolge verspricht." Bonn bat den Verbündeten deshalb, sich gegenüber den WP-Staaten, vor allem aber gegenüber Ost-Berlin, hinsichtlich der Ausreisefrage und des Minderheitenschutzes zurückzuhalten. Ein zu forsches Vorgehen wurde dagegen am Rhein als „wenig hilfreich" angesehen.[28]

[26] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116372, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Müller-Chorus vom 18. 7. 1978 über die deutsch-französischen Direktorenkonsultationen vom Vortag.

[27] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116372, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 24. 7. 1978 (von Genscher gebilligt).

[28] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116372, Drahterlass Nr. 776 des Ministerialdirigenten Lücking vom 2. 7. 1978 an die Botschaft in Washington. Die US-Menschenrechtsbeauftragte Derian hielt sich am 2./3. 10. 1978 vor ihrem Besuch in Ost-Berlin in Bonn auf. Die Bundesregierung nutzte den Besuch, um, so Ministerialdirigent Lücking, „Frau Derian und ihr[em] Stab die deutsche Haltung bei der Verfolgung der Menschenrechte wie auch der humanitären Fragen des III. Korbes der Schlußakte gegenüber den WP-Staaten" zu vermitteln. Derian sprach mit Beamten des BMI und des BMJ über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung, während Vertreter des Bundeskanzleramts und des BMB ihr das Legitimitätsdefizit der DDR und die Notwendigkeit vor Augen führten, die Beziehungen beider deutscher Staaten weiter zu vertiefen. Vor allem der einstündige Flug entlang der innerdeutschen Grenze, so KSZE-Referent Günter Joetze, habe „Frau Derian in helle Empörung" versetzt, und auch der Anblick der verschmutzten Werra habe seine Wirkung nicht verfehlt. Im Grenzdurchgangslager Friedland hätten drei Aussiedlerfamilien über ihre Schwierigkeiten bei ihrer Ausreise berichtet und damit der Besucherin das Interesse Bonns an Korb III nahegebracht. Es sei aber den Gesprächen im Auswärtigen Amt vorbehalten gewesen, die unterschiedlichen politischen Menschenrechtsvorstellungen Bonns und Washingtons zur Sprache zu bringen, ohne dass eine Annäherung beider Menschenrechtskonzepte habe erreicht werden können. Derian habe vielmehr deutlich gemacht, dass die Bonner Strategie „nur Symptome kurieren [könne], während allein eine an Prinzipien ausgerichtete Politik das Gesamtverhalten einer Regierung beeinflussen könne". PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116369, Drahterlass Nr. 804 des Ministerialdirigenten Lücking vom 19. 7. 1978 an die Botschaft in Washington; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 5. 10. 1978.

Ähnlich äußerten sich auch Schmidt und Genscher gegenüber Präsident Carter, der am 14. Juli, dem Tag der Urteilsverkündung in Moskau, zu Konsultationen in der Bundeshauptstadt weilte. Es gebe, so der Bundeskanzler, eben nicht nur Schtscharanskij und Ginsburg, sondern auch die Fälle Hübner und Bahro, „die uns noch näher lägen". Wie bei seinem USA-Besuch ein Jahr zuvor rechnete er seinem Gast vor, dass die Bundesregierung in den letzten 1 1/2 Jahren „die Verwirklichung der Menschenrechte für etwa 75 000 bis 78 000 Deutsche oder Deutschstämmige erreicht [hat], die aus der Sowjetunion, aus Polen und aus der DDR in die Bundesrepublik ausreisen konnten". Er bitte daher um Verständnis, wenn die Bundesrepublik „nur weniger lautstarke Erklärungen zur Verwirklichung der Menschenrechte" abgebe. „Wir wollten nämlich gerne in den nächsten 18 Monaten weitere 75 000 Deutsche oder Deutschstämmige in die Bundesrepublik holen."[29]

Vor allem aber setzte die Bundesregierung alles daran, den KSZE-Prozess nicht als Sanktionsmittel einzusetzen, wie dies etwa die britische Regierung bei dem gerade in Bonn tagenden Vorbereitungstreffen für ein Wissenschaftliches Forum forderte.[30] Mit anderen Worten: unilaterale, auch konzertierte Gegenmaßnahmen waren für sie denkbar; doch wie auch immer die Reaktion ausfiel, der langfristig wirksame multilaterale KSZE-Prozess war für sie als Instrument zur Bestrafung des Ostens tabu. Auch nach den Urteilen in den Moskauer Dissidentenprozessen im Frühjahr 1978 blieb Bonn deshalb bei seiner „pragmatischen Doppelstrategie": „Entschiedenes Eintreten für die Freiheit des Einzelnen, wo dies politisch geboten ist (Reaktionen auf die Dissidentenurteile)" und „Beharrliches Einsetzen auf der multilateralen wie auf der bilateralen Ebene für konkrete Fortschritte für die Menschen".[31] Im Engagement von Parteien und Nichtregierungsorganisationen sah sie aber eine wichtige Ergänzung ihrer zurückhaltenden Vorgehensweise. Als sich der Vorsitzende der israelischen Arbeiterpartei, Shimon Peres, nach dem Urteil für Slepak und Nudel an Brandt und Schmidt mit der Bitte wandte, sich für die Freilassung der Verurteilten einzusetzen, empfahl das Auswärtige Amt, geeignete Schritte in der SPD zu prüfen und die Angelegenheit etwa durch Egon Bahr, der mit Mitgliedern der Nord-Süd-Kommission Willy Brandts nach Moskau reisen sollte, gegenüber sowjetischen Stellen zur Sprache zu bringen.[32]

Bei allem Wohlwollen gegenüber den Nichtregierungsorganisationen zog die Bundesregierung aber etwa im Falle von Amnesty International Grenzen. Das Auswärtige Amt sah sich angesichts der Menge der Eingaben der Organisation, deren Ortsgruppen in der Bundesrepublik so genannte „Patenschaften" für inhaftierte Bürgerrechtler übernommen hatten, im Sommer 1978 außer Stande, die wegen der Dissidentenprozesse übersandten Unterschriftenlisten „den zuständigen sowjetischen Stellen" zu übermitteln. „Nach hiesigem Erachten", so wurde geltend ge-

[29] Vgl. die Gesprächsaufzeichnung; AAPD 1978, II, Dok. 219, S. 1105.
[30] Vgl. dazu Kapitel V.4.1.
[31] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116358, Aufzeichnung des Referats 212 vom 12. 9. 1978.
[32] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133087, Schreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Schönfeld vom 7. 7. 1978 an den Vortragenden Legationsrat I. Klasse Graf zu Rantzau, Bundeskanzleramt.

macht, „verkennt Amnesty International weitgehend, dass die Möglichkeiten des Auswärtigen Amts, sich für Verfolgte in der UdSSR einzusetzen, äußerst gering sind. […] Amnesty International sollte darauf hingewiesen werden, dass der Bundesregierung nur gelegentlich diskrete Bemühungen in Einzelfällen möglich sind."[33]

2. Wachsende Spannungen zwischen West und Ost: NATO-Nachrüstung und Rüstungskontrolle

Doch nicht nur die Dissidentenprozesse trugen zu einer schleichenden Abkühlung des Ost-West-Verhältnisses bei. Es war der Gleichgewichtspolitiker Helmut Schmidt, der schon länger eine wachsende Kluft in der Verteidigungsfähigkeit zwischen West und Ost feststellte. Namentlich die im Rahmen der amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen über die strategischen Nuklearwaffen (SALT) vereinbarte Parität warf für die Europäer die Frage nach der Wirksamkeit der Strategie der Abschreckung auf. Insbesondere die bestehenden Disparitäten bei den übrigen Elementen der so genannten „Triade" – der taktischen Nuklearwaffen und der konventionellen Streitkräfte – zugunsten des Warschauer Pakts bereiteten Schmidt Sorge. Zwar widmeten sich die Wiener MBFR-Gespräche dem Problem der Herstellung eines konventionellen Rüstungsgleichgewichts auf niedrigerem Niveau; die Diplomaten in Wien waren jedoch seit ihrer ersten Zusammenkunft 1973 nicht wesentlich weiter gekommen. Noch größere Sorge bereitete dem Kanzler aber, dass Moskau begonnen hatte, seine alten Nuklearsysteme SS-4 und SS-5 durch neue SS-20 zu ersetzen. Diese vor allem auf die Bundesrepublik zielenden Mittelstreckensysteme waren gegenüber ihren Vorgängern mobiler, zeichneten sich durch größere Zielgenauigkeit aus und waren mit Dreifachsprengköpfen ausgestattet. Mit dieser Modernisierung, so war Schmidt überzeugt, schufen sich die sowjetischen Militärs ein nukleares Erstschlagspotential, das geeignet war, die Glaubwürdigkeit der westlichen Abschreckung zu unterlaufen und die Bundesrepublik politisch zu erpressen. Diesen Zusammenhang brachte er gegenüber den verbündeten Regierungen frühzeitig zur Kenntnis, so in seiner Rede vor dem Londoner Internationalen Institut für Strategische Studien am 28. Oktober 1977. Darin setzte er sich hauptsächlich mit den Problemen der Weltwirtschaft auseinander und machte seine Zuhörer am Schluss auf die Lücke in der westlichen Rüstungskontrollpolitik aufmerksam. Die KSZE erwähnte er an diesem Abend hingegen mit keinem Wort.[34]

[33] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133086, Zuschrift des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kühn vom 28. 8. 1978 an das Referat 012.

[34] Zur Geschichte des NATO-Doppelbeschlusses vgl. mit weiterführender Literatur Geiger, Die Regierung Schmidt-Genscher und der NATO-Doppelbeschluss, S. 96–100; ders., Der NATO-Doppelbeschluss; Scholtyseck, The United States, Europe and the NATO Dual-Track Decision; Nuti, The Origins of the 1979 dual track decision; Spohr Readman, Germany and the Politics of the Neutron Bomb, besonders S. 275 f.; Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S. 266–289; dies., Das doppelte Missverständnis; Soell, Helmut Schmidt, S. 729–744; Loth, Helsinki, S. 191–198. Die folgende Darstellung stützt sich auf diese neueren Forschungen.

Das Sicherheitsdilemma, auf das Schmidt aufmerksam machte, gewann an Dringlichkeit, als Carters Entscheidung, die Produktion der Neutronenwaffe zurückzustellen, im Frühjahr 1978 Zweifel an der amerikanischen Führungsstärke und am Zusammenhalt des westlichen Bündnisses weckte.[35] Die Bundesrepublik als Hüterin der Détente sah sich im Besonderen einem Interessenkonflikt ausgesetzt. Sie musste nämlich im Sinne des Harmel-Berichts die Notwendigkeit eines waffentechnischen Ausgleichs der SS-20 mit dem erklärten Ziel der Rüstungskontrolle vereinbaren. Fraglos hätte es Schmidt vorgezogen, die lästigen sowjetischen Mittelstreckensysteme im Wege ausgewogener Abrüstungsschritte aus der Welt zu schaffen. Auf einem Gipfeltreffen mit Callaghan, Carter und Giscard d'Estaing auf der Karibikinsel Guadeloupe am 5./6. Januar 1979 willigte er aber schließlich in die Stationierung amerikanischer Mittelstreckensysteme in Europa unter der Voraussetzung ein, dass damit zugleich ein Angebot an Moskau zu Verhandlungen zwischen den Supermächten verknüpft würde.[36] Mit dem Verhandlungsangebot verfolgte Schmidt den Zweck, die Nachrüstung zu einem Teil der Rüstungskontrolle und das Gesamtpaket damit für die Entspannungspolitik anschlussfähig zu machen.

Was die Staats- und Regierungschefs zu Beginn des Jahres vorbesprochen hatten, wurde im Verlaufe des Jahres 1979 zu einer Bündnisposition ausgearbeitet und durch Schaffung neuer Konsultationsorgane in der NATO flankiert. Auf einer gemeinsamen Tagung am 12. Dezember verabschiedeten die Außen- und Verteidigungsminister – ohne Frankreich – schließlich den so genannten „Doppelbeschluss". Er sah die Aufstellung von 108 Pershing II-Raketen und 96 Cruise Missiles in der Bundesrepublik sowie weiterer nuklearer US-Mittelstreckenwaffen in Großbritannien und Italien (möglicherweise auch in Belgien und den Niederlanden, deren Regierungen sich allerdings eine Entscheidung für später vorbehielten) für den Fall vor, dass bis Ende 1983 Verhandlungen mit der UdSSR zu keinem Ergebnis über den Abbau der SS-20 führten. Zugleich kündigten die Minister den Abzug von 1000 amerikanischen Atomsprengköpfen aus Europa an.[37] Mit dem Junktim zwischen angedrohter Nachrüstung und verbindlichem Gesprächsangebot konnten die gerade bei den kleineren NATO-Mitgliedern bestehenden

[35] Zur Neutronenwaffe vgl. Geiger, Die Regierung Schmidt–Genscher und der NATO-Doppelbeschluss, S. 100–105; Spohr Readman, Germany and the Politics of the Neutron Bomb; Soell, Helmut Schmidt, S. 712–723.

[36] Vgl. dazu die Aufzeichnungen des Ministerialdirektors Ruhfus, Bundeskanzleramt, vom 5. 1. 1979 und die Gespräche des Bundeskanzlers Schmidt mit Premierminister Callaghan, Präsident Carter und Staatspräsident Giscard d'Estaing, in: AAPD 1979, I, Dok. 2 bis 5.

[37] Für das Kommuniqué der Sitzung der Außen- und Verteidigungsminister der NATO am 12. 12. 1979 in Brüssel vgl. Europa-Archiv 1980, D 38–43. Vgl. dazu ferner die Drahtberichte Nr. 1371, Nr. 1375 und Nr. 1376 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 12. 12. bzw. 13. 12. 1979 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1979, II, Dok. 373, Dok. 375 und Dok. 376. Wichtige Details zur Durchführung des Beschlusses wurden in einem geheimen „Integrierten Entscheidungsdokument" festgehalten. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 1134 von Pauls vom 6. 11. 1979 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1979, II, Dok. 321; Drahterlass Nr. 5975 des Staatssekretärs van Well vom 27. 11. 1979 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1979, II, Dok. 351.

Bedenken überspielt und die Singularisierung der Bundesrepublik als Stationierungsland verhindert worden. Auch für die USA hatte der Doppelbeschluss eine große innenpolitische Bedeutung. Am 18. Juni 1979 hatten Carter und Breschnew in der Wiener Hofburg den Vertrag zu SALT II unterzeichnet, dessen Durchsetzung im Kongress leichter schien, wenn die Regierung gleichzeitig durch die Ankündigung, möglicherweise in Europa neue Mittelstreckenraketen zu dislozieren, Stärke demonstrierte.[38]

Alle entsprechenden Überlegungen diesseits und jenseits des Atlantiks sollten sich jedoch als illusorisch erweisen. Die Kreml-Führung sah in der Stationierung der SS-20 einen „normalen" Modernisierungsschritt und vermochte die von der NATO behauptete Disparität im eurostrategischen Bereich nicht zu erkennen. Das damit verknüpfte Kommunikationsproblem zwischen den Militärblöcken fand seine Entsprechung in der westlichen Zivilgesellschaft. Auch die sich formierende Friedensbewegung konnte die Logik des Nachrüstungsbeschlusses nicht nachvollziehen und begann ihren Protest immer lauter zu artikulieren. Die Nachrüstungsgegner bezweifelten nicht nur die der Entscheidung zugrunde liegenden Daten, sondern immer mehr auch den Abrüstungswillen der NATO-Staaten. Der Doppelbeschluss bedrohte deshalb den Zusammenhalt des Bündnisses und wurde rasch zum innenpolitischen Zankapfel ihrer Mitgliedsländer. In der Folge sowjetischer Vor- und westlicher Nachrüstung geriet schließlich die gesamte Rüstungskontrollpolitik in eine schwere Krise, von der auch der KSZE-Prozess nicht verschont blieb.

Für die Bundesrepublik war dies eine gefährliche Entwicklung, der sie gegensteuern musste. Sie stemmte sich deshalb gegen das Gerede vom „Ende der Entspannung", das nun allenthalben zu hören war. Vor allem aber kam aus ihrer Sicht der KSZE nun eine Schlüsselrolle zu, um einen drohenden Sprachverlust zwischen West und Ost zu verhindern und dem Druck der sich formierenden Friedensbewegung zu begegnen. Namentlich Genscher und das Auswärtige Amt erkannten die besondere Rolle, welche die KSZE bei der Durchführung des Doppelbeschlusses als flankierendes, deeskalierendes Instrument spielen konnte. Ganz im Sinne der Harmel-Doktrin sollte die Verteidigungsfähigkeit des Bündnisses im Mittelstreckenbereich wieder hergestellt, die notwendigen Maßnahmen aber sollten entspannungspolitisch abgefedert werden. In diesem Sinne stellte Genscher in der entscheidenden Sitzung der Außen- und Verteidigungsminister der NATO am 13. Dezember den Doppelbeschluss programmatisch in den größeren Zusammenhang der westlichen Bemühungen um Entspannung und Rüstungskontrolle und im Besonderen der Vorbereitungen für das KSZE-Folgetreffen in Madrid.[39]

[38] Vgl. Haftendorn, Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, S. 278 f.; Leffler, For the Soul of Mankind, S. 311–318.

[39] Drahtbericht Nr. 1375 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 13. 12. 1979 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1979, II, Dok. 375, S. 1900.

Doch die Gratwanderung zwischen Nachrüstung und Entspannung machte die sozialliberale Koalition innenpolitisch angreifbar. Es dauerte nicht lange, bis sich die Bundesregierung zwischen den Lagern jener wiederfand, die sich entweder vorbehaltlos zum Nachrüstungsteil des NATO-Beschlusses bekannten (wie die CDU/CSU-Opposition), oder eine Raketenstationierung für überflüssig hielten (wie die immer zahlreicher werdenden Anhänger der Friedensbewegung und Teile der SPD).[40] Gefahr drohte dabei auch aus Moskau und Ost-Berlin, wo man – in Verkennung des tatsächlichen Meinungsbildes in der Bundesrepublik – darauf setzte, durch eine umfassende Unterstützung der Friedensbewegung eine Raketenstationierung zu verhindern. Und während die SPD an den alternativen Optionen, den Doppelbeschluss zu unterstützen oder die Raketenstationierung abzulehnen, zu zerbrechen drohte, versuchte Hans-Dietrich Genscher Aufrüstungsdrohung und Entspannungswillen im Sinne seiner Strategie der „realistischen Entspannungspolitik" zu vereinbaren. Die Durchführung des Doppelbeschlusses wurde so auch zu einer Zerreißprobe für die sozialliberale Regierung in Bonn. Im innen- und außenpolitischen Ringen um die NATO-Nachrüstung gewannen KSZE und MBFR daher für die Bundesrepublik an zentraler strategischer Bedeutung.

3. Die Absicherung des KSZE-Prozesses: MBFR und der Vorschlag für eine Europäische Abrüstungskonferenz

3.1. Die MBFR-Initiative der Bundesrepublik und die Wiederbelebung der „Begleitenden Maßnahmen"[41]

Zwischen der Europäischen Sicherheitskonferenz und den Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen in Mitteleuropa bestand von Beginn an ein politischer und militärischer Zusammenhang. Aus derselben Konferenzidee entsprungen, hatten sich ihre Wege jedoch 1973 getrennt. Während die KSZE in ihrem militärischen Teil den Aufbau gegenseitigen Vertrauens zum Ziel hatte, rückten die Wiener Verhandlungen mit ihrem auf Mitteleuropa begrenzten Geltungsbereich und ihrem auf die Militärblöcke ohne Frankreich und die Neutralen verengten Teilnehmerkreis die konventionelle Abrüstung in den Mittelpunkt. So entwickelten sich Letztere zu einem „Gegenprojekt zur KSZE".[42]

Dieser Zielkonflikt verschärfte sich noch nach dem Helsinki-Gipfel 1975. Die feierliche Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte durch die Staats- und Regie-

[40] Zur Opposition gegen den NATO-Doppelbeschluss in der Bundesrepublik vgl. Gassert, Viel Lärm um Nichts?; Boll/Hansen, Doppelbeschluss und Nachrüstung als innerparteiliches Problem der SPD; Richter, Der Protest gegen den NATO-Doppelbeschluss.

[41] Zum folgenden vgl. auch Peter, Sicherheit und Entspannung, S. 63–71.

[42] Holik, Die Rüstungskontrolle, S. 35.

rungschefs warf nachhaltig die Frage nach Stellenwert und Perspektive der Wiener Verhandlungen auf. Seit 1973 schleppten sich die Gespräche in der österreichischen Hauptstadt dahin und drohten längst, sich in den für den Laien kaum noch verständlichen militärischen Details zu verlieren. Damit standen sie in starkem Kontrast zu dem sich entfaltenden KSZE-Prozess, der mit der Schlussakte über ein zentrales Referenzdokument verfügte und sich seit 1975 in der Phase der Implementierung, einschließlich der Maßnahmen zur militärischen Vertrauensbildung, befand.

Nach westlicher Ansicht hatten die Verhandlungen zum Ziel, die zwischen NATO und Warschauer Pakt bestehenden Disparitäten in zwei Phasen asymmetrisch bis zu einer gemeinsamen Obergrenze für das Personal der Landstreitkräfte von etwa 700 000 Soldaten abzubauen; dabei waren in Phase I zunächst nur Verminderungen des Personals der beiden Supermächte vorgesehen. Wichtiger Bestandteil des westlichen Konzepts war schließlich die Vereinbarung Vertrauensbildender Maßnahmen, die bei MBFR „Begleitende Maßnahmen" (Associated Measures) hießen.[43] Die westlichen Prinzipien der Parität und Kollektivität konterte die WVO mit der Forderung nach symmetrischen Reduzierungen der Land- und Luftstreitkräfte sowie nach der Vereinbarung nationaler Höchstgrenzen.[44] Zwar erklärte sich der Westen im Dezember 1975 dazu bereit, einseitig auch eine gewisse Zahl an nuklearen Sprengköpfen und Trägerwaffen aus Europa abzuziehen, falls Moskau im Gegenzug den NATO-Vorschlag billigte (die so genannte „Option III"); im Februar des folgenden Jahres folgten die WVO-Länder mit einem detaillierten Reduzierungsangebot, welches das westliche Phasenkonzept aufgriff, jedoch weiterhin von symmetrischen Kürzungen ausging.[45] Trotz dieser Erweiterungsvorschläge hielten beide Seiten aber an ihren unvereinbaren Grundsatzforderungen fest. Für die NATO waren die östlichen Vorschläge nicht akzeptabel, da sie die konventionellen Disparitäten, wenn auch auf niedrigerem Niveau, weiter festgeschrieben hätten. Ferner wollte das westliche Bündnis nicht über die nationalen Streitkräfte sprechen. Allen voran lehnte die Bundesrepublik nationale Höchststärken strikt ab, da sie eine Sonderstellung der Bundeswehr, deren Truppen sich vollständig im Reduzierungsraum befanden, nicht hinnehmen wollte.[46]

[43] Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth vom 30. 7. 1973 und die gemeinsame Vorlage des Auswärtigen Amts und des Verteidigungsministeriums vom 5. 9. 1973 an den Bundessicherheitsrat, in: AAPD 1973, II, Dok. 233 und Dok. 273. Die beteiligten NATO-Staaten unterbreiteten ihren Rahmenvorschlag am 22. 11. 1973. Vgl. dazu den Drahterlass Nr. 4257 des Botschafters Roth vom 22. 11. 1973 an die Botschaft in Wien, in: AAPD 1973, II, Dok. 386.

[44] Die WVO-Staaten legten am 8. 11. 1973 einen Vertragsentwurf vor. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Botschafters Roth vom 9. 11. 1973, in: AAPD 1973, II, Dok. 369.

[45] Zur „Option III" vgl. die Aufzeichnung des Botschafters Roth vom 5. 12. 1975 und den Drahtbericht Nr. 789 des Botschafters Behrends, Wien (MBFR-Delegation), vom 22. 12. 1975 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1975, II, Dok. 370 und Dok. 391. Zum Vorschlag des Warschauer Pakts vom 17. 2. 1976 vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 18. 2. 1976, in: AAPD 1976, I, Dok. 53.

[46] Vgl. Garthoff, Détente and Confrontation, S. 479–483.

Neben diesen grundsätzlichen Gegensätzen war es aber der Streit um die Festlegung verlässlicher Streitkräftedaten als Basis der Verhandlungen, der nach dem Helsinki-Gipfel immer wieder Sand ins Getriebe der Wiener Gespräche streute. Die westlichen Schätzungen der im Reduzierungsraum stationierten östlichen Streitkräfte lagen um mehr als 150 000 Mann höher als die vom Osten im Juni 1976 offengelegten Zahlen, sodass die NATO vermutete, Moskau wolle mit geschönten Daten seine These unterstreichen, es bestehe bereits eine Streitkräfteparität in Mitteleuropa. So zog sich die Datendiskussion Verhandlungsrunde um Verhandlungsrunde hin, ohne dass die Unterhändler auch nur zu kleinen Fortschritten in der Lage gewesen wären.[47]

Außenminister Genscher stand MBFR von Anfang an skeptisch gegenüber. Bereits bei seiner Begegnung mit Kissinger 1974 in Bad Reichenhall hatte er grundsätzliche Bedenken gegenüber den Verhandlungen geäußert. Vorstellungen, wie sie in der SPD kursierten, wonach mit den Sowjets nach Wegen einer „militärischen Entspannung" gesucht werden konnte, waren für ihn „das rote Tuch".[48] Vor allem die Festlegung nationaler Höchstgrenzen für die Truppenstärke lehnte der Außenminister kategorisch ab, da sie „die Bundeswehr als stärkste konventionelle Streitmacht des Bündnisses" besonders betroffen hätte. Für ihn öffnete MBFR keinen Weg zur Abrüstung, da Moskau auf diesem Wege eine Kontrolle über die Bundeswehr erreichen würde. Jede Einigung, so die Befürchtung, werde am Ende nur die Bundeswehr zu wirklichen Reduzierungen zwingen, während alle anderen Mächte ihre Streitkräfte zum größten Teil aber nur aus dem Reduzierungsraum hätten verlegen müssen. In Bonn war die Erinnerung an die Rapacki-Pläne zur Schaffung einer besonderen Rüstungskontrollzone in Mitteleuropa immer noch lebendig.[49] Überdies war der Außenminister skeptisch, ob Moskau jemals eine wirkliche numerische Parität akzeptieren und damit die konventionelle Überlegenheit der WVO-Streitkräfte preisgeben würde.[50]

Ohnehin spielten für den Außenminister inhaltliche Überlegungen eine nachgeordnete Rolle. Wesentlich wichtiger war der politische Wert der Wiener Gespräche im Kontext eines ausgedehnten diplomatischen Konferenzsystems.[51] Sie banden die USA verteidigungspolitisch an Europa und wirkten einseitigen amerika-

[47] Zu den vorgelegten Streitkräftedaten vgl. die Aufzeichnung des Botschafters Roth vom 11. 6. 1976, in: AAPD 1976, I, Dok. 189. Für eine glänzende Zusammenfassung des Stands der MBFR-Gespräche mit Stand November 1978 vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 116921, Aufzeichnung des Referats 221 vom 27. 1. 1978.

[48] Interview mit Josef Holik am 10. 12. 2009.

[49] Genscher, Erinnerungen, S. 223f.; Holik, Die Rüstungskontrolle, S. 36f.; Interview mit Josef Holik am 10. 12. 2009. Vgl. ferner AAPD 1974, I, Dok. 164, S. 702. Ähnlich auch Genscher zu Kissinger am 28. 9. 1976, in: AAPD 1976, II, Dok. 296, S. 1361.

[50] Gespräch des Bundesministers Genscher mit den amerikanischen Senatoren Nunn und Bartlett am 4. 11. 1976, in: AAPD 1976, II, Dok. 319, S. 1457.

[51] So Staatssekretär van Well gegenüber dem Leiter der Ständigen Vertretung der DDR, Moldt, am 21. 6. 1977. Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 220), Bd. 112961A, Gesprächsvermerk des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Andreae vom 23. 6. 1977. Vgl. ferner den Runderlass Nr. 228 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Rückriegel vom 17. 1. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 12, S. 89.

nischen Truppenreduzierungen entgegen. Sie hielten auch den Osten im Gespräch über konventionelle Rüstungskontrolle. Die bloße Existenz von MBFR führte zudem der westlichen Öffentlichkeit die konventionelle Unterlegenheit des Westens immer wieder vor Augen. Durch „MBFR und die ständige Diskussion in der NATO über MBFR", so bestätigte Josef Holik im Rückblick, „ist die Kürzung von Verteidigungsbeiträgen erschwert worden." Die Verhandlungen bildeten deshalb ein notwendiges Instrument, mit dem die KSZE im Sinne von Genschers „realistischer Entspannungspolitik" immer wieder „geerdet" werden konnte.[52] Vor diesem Hintergrund hatte MBFR im Rüstungskontrolldialog mit dem Osten für den Bonner Außenminister einen festen Platz als „Instrument des Wandels".[53] Ungeachtet seiner grundsätzlichen Skepsis stand für Genscher außer Frage, dass das Wiener Forum trotz aller Mängel zu erhalten war und gelegentlich mit neuen Ideen „gefüttert" werden musste. Diese Herangehensweise setzte Genscher auch in der Koalitionsvereinbarung nach der Bundestagswahl im Oktober 1976 durch. Darin wurde der Zweck von MBFR programmatisch definiert „als langfristig angelegter Ost-West-Dialog über militärische Fragen", der „das in Europa notwendige Instrumentarium der Kriegsverhinderung und Krisenbewältigung" erweitere. Ganz im Sinne Genschers wurden auch die beiden inhaltlichen Eckpunkte fixiert, nämlich die Personalparität und die kollektiven Höchststärken „ohne Sonderregelung für die Bundesrepublik Deutschland".[54]

Ganz im Unterschied zu seinem Außenminister brachte Helmut Schmidt den Wiener Rüstungskontrollgesprächen „schon seit längerem [ein] starkes persönliches Interesse" entgegen.[55] Dieses Interesse Schmidts wuchs seit dem Herbst 1976 zusehends. Er sah seine Erwartung bestätigt, dass die Herstellung einer nuklearstrategischen Parität der Supermächte im Rahmen von SALT die Wiener Gespräche „beschleunigen" werde.[56] Eine Einigung, wie sie SALT II brachte, erhöhte den Druck, so meinte der Bundeskanzler, auch die konventionellen Streitkräfte von West und Ost auf ein annähernd gleiches Niveau abzusenken. Deshalb betrachtete Schmidt einen Zusammenbruch von MBFR gerade nach dem erfolgreichen Abschluss der Helsinki-Konferenz als „katastrophal".[57] Eine Einigung in Wien war für Schmidt auch wichtig, weil sie den Druck auf die Bündnispartner, ihre Verteidigungsanstrengungen einseitig zu reduzieren (wodurch das relative Gewicht der Bundeswehr in der Allianz gestärkt würde), verminderte und so den Neid auf die

[52] Holik, Die Rüstungskontrolle, S. 35; Interview mit Josef Holik am 10. 12. 2009.
[53] Holik, Die Rüstungskontrolle, S. 30.
[54] HSA, H.S. privat, MBFR 1976–1978, Koalitionsvereinbarung vom 8. 12. 1976 zur Verteidigungs- und Abrüstungspolitik.
[55] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Ersten Sekretär des ZK der PVAP, Gierek, am 9. 6. 1976, in: AAPD 1976, I, Dok. 181, S. 833. Zum herausragenden Interesse Schmidts an MBFR vgl. Mutz, Konventionelle Abrüstung in Europa, S. 180 f.; Soell, Helmut Schmidt, S. 90–94.
[56] PA-AA, B 150, Aktenkopien 1977, Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem dänischen Ministerpräsidenten Jørgensen am 11. 2. 1977.
[57] So Schmidt gegenüber Staatspräsident Giscard d'Estaing am 17. 6. 1977, in: AAPD 1977, I, Dok. 160, S. 835 f.

wirtschaftliche Position der Bundesrepublik schmälerte. Aus diesen Gründen „brauchen wir eine durch MBFR festgeschriebene Begrenzung der Truppen in Mitteleuropa".[58]

Auch aus der SPD drangen nach dem Helsinki-Gipfel vermehrt Stimmen, die darauf drängten, den sicherheitspolitischen Schwerpunkt auf die Abrüstung zu legen. Politiker wie Egon Bahr, der dem Unterausschuss für Rüstungskontrolle des Auswärtigen Ausschusses vorsaß, und Alfons Pawelczyk artikulierten öffentlich, aber auch hinter verschlossenen Türen, ihr Interesse daran, den Ost-West-Konflikt durch umfassende Abrüstungsmaßnahmen weiter zu entschärfen.[59] Speziell für die Wiener Verhandlungen wurde eine „sozialdemokratische MBFR-Politik" gefordert. Dabei waren sie bereit, für die konventionellen Streitkräfte in Europa eine „annähernde Parität" zu akzeptieren, solange NATO und Warschauer Pakt in globaler Hinsicht gleich stark seien. Ja selbst eine Preisgabe des Kollektivitätsprinzips, für das Auswärtige Amt der rüstungskontrollpolitische Sündenfall schlechthin, war bei entsprechenden östlichen Konzessionen denkbar.[60] Zwar waren diese Gedankenspiele für den Gleichgewichtspolitiker Schmidt nicht ernsthaft akzeptabel; gleichwohl waren sie Ausdruck des wachsenden Einflusses der Abrüstungsbefürworter in der Partei, derem Druck Schmidt nach der gewonnenen Bundestagswahl vom Oktober 1976 verstärkt ausgesetzt war.

In den USA entfaltete sich parallel zur Rüstungskontrolldiskussion in der Bundesrepublik unterdessen eine lebhafte Debatte über die Wirksamkeit der Strategie des westlichen Bündnisses. Sie wurde von den amerikanischen Senatoren Sam Nunn und Dewy F. Bartlett angestoßen. Die Abgeordneten glaubten nicht, dass Moskau je bereit sein würde, seine konventionelle Überlegenheit abzubauen. Wichtiger sei eine Neubewertung der gültigen NATO-Strategie, die geeignet war, die konventionelle Dominanz des Ostens auf anderen Wegen als durch Reduzierungen auszugleichen, etwa durch eine Minimierung der Gefahr eines östlichen Überraschungsangriffs. So könnten beispielsweise längere Vorwarnzeiten genutzt werden, um rechtzeitig militärische Gegenmaßnahmen einzuleiten. Anstatt kaum erreichbarer Reduzierungen, so meinte wenig später der demokratische Abgeordnete Les Aspin, sollten die Unterhändler eine Reihe „Begleitender Maßnahmen" vereinbaren, etwa den Austausch von Militärbeobachtern, die Begrenzung der Manöver und von militärischen Bewegungen.[61]

Diese Debatte wurde auch unter deutschen Politikwissenschaftlern genau verfolgt. Der Bundeskanzler suchte öfter den Rat namhafter Politologen wie Uwe Nerlich, Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, Karl Kaiser, Direktor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, und Christoph Bertram vom Londoner Internationalen Institut für Strategische Studien (IISS). Vor allem

[58] Deutsch-amerikanisches Regierungsgespräch am 7. 5. 1977 in London, in: AAPD 1977, I, Dok. 110, S. 560 f.

[59] Vgl. Spohr Readman, Germany and the Politics of the Neutron Bomb, S. 266, 278–280.

[60] HSA, H.S. privat, MBFR 1976–1978, Schreiben MdB Pawelczyk (SPD) vom 6. 10. 1976 an Bundeskanzler Schmidt.

[61] Vgl. Mutz, Konventionelle Abrüstung in Europa, S. 112–116.

Bertram äußerte sich skeptisch gegenüber jeder quantitativen Rüstungskontrolle, die wegen der fortschreitenden Rüstungstechnologie schnell überholt sei. Er hielt auch nichts davon, den Abzug sowjetischer Panzer und den Abbau amerikanischer taktischer Atomwaffen miteinander zu „verrechnen" („Tanks for Nukes"). Ähnlich wie Aspin sah auch Bertram in der militärischen Vertrauensbildung die Chance, in Wien zu einem Durchbruch zu gelangen, und in der KSZE ein Vorbild, das zeige, dass „Verpflichtungen eingehalten werden, wenn die politischen Kosten der Nichteinhaltung zu hoch sind". Der Ansatz der Vertrauensbildung könne „technologische Dynamik einbeziehen, weil er nicht danach fragt[,] welche Waffen und Soldaten beide Seiten haben, sondern was sie damit jeweils militärisch anrichten können. Das ist auch für MBFR die entscheidende Frage."[62]

Im Oktober 1976 ließ Schmidt über den „geheimen Kanal" Kreml-Chef Breschnew wissen, dass er nach einer „politischen Lösung" bei MBFR jenseits der militärischen Details suche.[63] Im Mai 1977 nutzte Schmidt dann den Londoner NATO-Gipfel, um die Verbündeten auf das Problem der konventionellen Streitkräftedisparitäten aufmerksam zu machen. Im Gespräch mit Carter ventilierte er dazu die Idee, dass die MBFR-Teilnehmer nach einer Dateneinigung, aber vor konkreten Reduzierungsvereinbarungen, eine „Absichtserklärung" abgeben könnten, in der sie wichtige Rüstungskontrollprinzipien vereinbarten.[64] Bis zum Abschluss von SALT II sollte in Wien eine neue westliche Vorlage die festgefahrene Diskussion neu beleben und den Weg für eine „Zwischenlösung" ebnen.[65]

Im Sommer 1977 trieb Schmidt sein Vorhaben, MBFR aus dem unlösbaren Datenstreit herauszuführen, energisch voran. Von Genscher und Verteidigungsminister Georg Leber forderte er im Mai 1977 eine Initiative der Bundesregierung, um mit gezielten „MBFR-Impulsen" die Gespräche wieder flott zu bekommen.[66] Es liege an der Bundesrepublik, so machte er deutlich, MBFR voranzubringen, da weder im Westen noch im Osten irgendjemand auf den Fortgang der Verhandlungen dränge. Fortschritte könne es nur geben, „wenn die Deutschen es betreiben".[67]

[62] HSA, H.S. privat, MBFR 1976–1978, Bertram an Schmidt, 12. 12. 1977. Vgl. ebd., Nerlich an Schmidt vom 2. 12. 1977; Kaiser an Schmidt vom 7. 12. 1977.

[63] Vermerk Egon Bahr vom 8. 10. 1976 über Gespräch Schmidt – Lednew am 5. 10. 1976, in: DzD VI/4, Nr. 235, S. 824f.

[64] Vgl. die Ausführungen Schmidts vor der NATO-Ministerratstagung am 10./11. Mai 1977 in London, in: Bulletin der Bundesregierung 1977, S. 467–470; Drahtbericht Nr. 1075 des Ministerialdirektors Blech, z. Z. London, vom 11. 5. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, I, Dok. 121, S. 626; deutsch-amerikanisches Regierungsgespräch am 7. 5. 1977 in London, in: AAPD 1977, I, Dok. 110, S. 560–562; Drahterlass Nr. 1060 des Staatssekretärs van Well, z. Z. London, vom 8. 5. 1977 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1977, I, Dok. 115, S. 601.

[65] PA-AA, VS-Bd. 11488 (221); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 6. 10. 1977.

[66] Vgl. den Drahterlass Nr. 471 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Rückriegel vom 3. 5. 1977 an Botschafter Ruth, z. Z. Washington, in: AAPD 1977, I, Dok. 107.

[67] HSA, H.S. privat, MBFR 1976–1978, Vermerk Schmidt vom 8. 2. 1977 über ein Gespräch mit dem Leiter der Bonner MBFR-Delegation, Botschafter Behrendt.

Am 2. Juni informierte er auch Breschnew über seinen Wunsch, eine „Absichtserklärung à la Wladiwostok" zu vereinbaren.[68]

Im August legte Schmidt dann in einer „Gedankenskizze" Eckpunkte einer MBFR-Initiative fest. Der Kanzler beharrte auf dem Hauptziel von MBFR, durch Truppenreduzierungen das konventionelle Gleichgewicht in Europa wiederherzustellen. Ferner sollten Parität, Kollektivität und Verifizierbarkeit als Grundprinzipien jeder MBFR-Lösung fixiert werden. Neben diesen, im Wesentlichen an bestehende NATO-Forderungen anknüpfenden Punkten rückte aber noch ein anderes Element in den Vordergrund von Schmidts MBFR-Überlegungen. Von der KSZE inspiriert, erinnerte sich der Bundeskanzler daran, dass die „Begleitenden Maßnahmen" als Verhandlungsmandat im Schlussdokument der Vorkonferenz vom Juni 1973 festgeschrieben worden waren. Da aber der Westen im Verlauf der Verhandlungen keine weitere Initiative mehr hierzu ergriffen hatte, war der Bereich der militärischen Vertrauensbildung in Wien bislang kein Thema gewesen und der KSZE vorbehalten geblieben. Angesichts der Stagnation in Wien war es einen Versuch wert, die fast vergessenen „Begleitenden Maßnahmen" wiederzubeleben und sie für einen Neustart von MBFR einzusetzen. So formulierte der Bundeskanzler als weiteres Element einer MBFR-Erklärung nun die Forderung, die „bei der KSZE vereinbarten vertrauensbildenden Maßnahmen […] als für den Reduzierungsraum gültig" zu übernehmen.[69]

Soweit fanden Schmidts Ideen auch die Zustimmung Genschers. Die Betonung der militärischen Vertrauensbildung würde das politische Element von MBFR aufwerten und langfristig dazu beitragen, die Breschnew-Doktrin aufzuweichen, würde doch „die Zuführung sowjetischer Truppen nach Osteuropa" erheblich erschwert.[70] Der Außenminister äußerte jedoch erhebliche Vorbehalte gegenüber den von Schmidt vorgebrachten militärischen Maßnahmen einer MBFR-Erklärung, die auf ein vorübergehendes Einfrieren des derzeitigen Dislozierungsstands von Waffensystemen und militärischem Personal hinausliefen. Das, so meinte Genscher, schränke die beschlossene Modernisierung der Streitkräfte des westlichen Bündnisses ein und schreibe das bestehende Ungleichgewicht der konventionellen Streitkräfte fest. Genscher wies ferner auf die unterschiedlichen Geltungsbereiche von KSZE und MBFR hin. Eine bloße Übertragung der VBMs auf MBFR ohne Erweiterung von dessen Reduzierungsraum war in seinen Augen ein Rückschritt gegenüber den KSZE-Absprachen. Der Außenminister schlug daher vor, lediglich davon zu sprechen, dass eine Übertragung der VBMs „wünschenswert"

[68] HSA, H.S. privat, UdSSR 1974-77/III, Schreiben des Bundeskanzlers Schmidt an den Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, vom 2. 6. 1977.

[69] PA-AA, VS-Bd. 11435 (221); B 150, Aktenkopien 1977, Schreiben des Ministerialdirektors Ruhfus, Bundeskanzleramt, vom 24. 8. 1977 an Ministerialdirektor Kinkel, in: AAPD 1977, II, Dok. 227, S. 1127; Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 25. 8. 1977. An dem Gespräch nahmen Vertreter des Bundeskanzleramts, des Auswärtigen Amts, des Verteidigungsministeriums, des Presse- und Informationsamts sowie der Politikberatung teil.

[70] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem norwegischen Außenminister Frydenlund am 21. 11. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 340, S. 1736.

sei, auf die Nennung einer genauen geographischen Anwendungszone aber zu verzichten.[71]

Schmidt stellte seine Überlegungen über den Zusammenhang von SALT, MBFR und KSZE dann erstmals am 28. Oktober 1977 im Rahmen der „Buchan Lecture" im Londoner Institut für Strategische Studien vor – jener Rede, mit der er auch den Anstoß für den Nachrüstungsbeschluss der NATO gab. Er nutzte die Gelegenheit, vor den geladenen Zuhörern aus Politik, Diplomatie, Wirtschaft und Wissenschaft auf die Bedeutung aufmerksam zu machen, die MBFR unter den Bedingungen einer nuklearstrategischen Parität der Supermächte zukam. Er appellierte an die in Wien beteiligten Mächte, „ernsthaft" und zielgerichtet weiterzuverhandeln, und machte auf das Potential der KSZE aufmerksam, das einen Hebel für einen MBFR-Neustart biete. Dabei übernahm er fast wörtlich die zuvor mit den Ressorts besprochenen Grundlinien für eine MBFR-Zwischenlösung. Wie von Genscher erbeten, ließ er jedoch die militärischen Maßnahmen weg. Auch hinsichtlich des KSZE-Vorschlags übernahm er die Hinweise aus dem Auswärtigen Amt. Der Kanzler schlug vor, dass die MBFR-Staaten die Vertrauensbildenden Maßnahmen der KSZE „verbindlich" übernehmen, ihren Anwendungsbereich aber erweitern sollten. Welcher Art Vertrauensbildende Maßnahmen bei MBFR sein könnten, darüber verlor Schmidt in London kein Wort. Immerhin deutete er an, dass sich die Teilnehmerstaaten vorab über eine Reihe von Prinzipien verständigen könnten; von einer „Absichtserklärung" war jedoch nicht die Rede.[72]

Am 11. November 1977 bat Schmidt das Auswärtige Amt und das Verteidigungsministerium darum, zur Vorbereitung auf die Diskussion in der NATO den Vorschlag einer „Rahmenabsichtserklärung" detailliert zu prüfen. Dabei sollten folgende Möglichkeiten erörtert werden: „Einführung waffentechnischer Optionen in MBFR, Abbau des Offensivpotentials des WP gegen Abbau des taktischen Nuklearpotentials auf westlicher Seite; die Frage, ob und ggf. mit welchem Inhalt eine Prinzipien- bzw. Rahmenabsichtserklärung als weiterführendes Element den MBFR-Verhandlungen förderlich sein kann."[73] Das Leber-Ministerium sollte die ersten beiden Punkte prüfen, das Auswärtige Amt die Bedingungen einer Absichtserklärung.

Zum Schrecken des Auswärtigen Amts gingen die Experten der Hardthöhe aber viel weiter, als es der Auftrag Schmidts eigentlich vorsah. In einer streng geheimen Denkschrift hielt man die im Auswärtigen Amt vertretene Position für „nicht durchsetzbar" und kam zu dem Ergebnis, dass eine Parität beim Personal

[71] Schreiben des Bundesministers Genscher vom 1. 9. 1977 an Bundeskanzler Schmidt, in: AAPD 1977, II, Dok. 233, S. 1155. Vgl. ferner PA-AA, VS-Bd. 11435 (221); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 26. 9. 1977; Schreiben des Ministerialdirektors Blech vom 4. 11. 1977 an Ministerialdirektor Ruhfus, Bundeskanzleramt.

[72] Vortrag des Bundeskanzlers Schmidt am 28. 10. 1977 in London, in: Bulletin der Bundesregierung 1977, S. 1013–1020.

[73] HSA, H.S. privat, MBFR 1976–1978, Schreiben des Staatssekretärs Schüler an MdB Pawelczyk vom 29. 11. 1977; PA-AA, VS-Bd. 11489 (221); B 150, Aktenkopien 1978, Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 11. 1. 1978.

„militärisch irrelevant“ sei. Zwar war diese Kritik nicht neu, sondern griff, wie gesehen, eigentlich nur Elemente der öffentlichen Diskussion auf. Das Ministerium empfahl aber, künftig nicht weiter an einem numerischen Gleichgewicht bei Personal und Ausrüstung festzuhalten, sondern an dessen Stelle eine „Parität der Fähigkeiten“ anzustreben. Dies bedeutete, dass eine Verminderung der Streitkräfte auf der Basis gleicher Prozentsätze erfolgen und die bestehende numerische Asymmetrie „durch „Einbeziehung von Waffensystemen“ ausgeglichen werden könne – also genau durch jenes „Tanks for Nukes“-Geschäft, einschließlich neuer Systeme wie der Neutronenwaffe, von dem Experten wie Christoph Bertram nicht überzeugt waren. Im Amt betrachtete man Überlegungen dieser Art, wie sie in weiten Teilen der SPD angestrengt wurden, als gefährlich. Sie liefen auf nichts weniger als auf die Preisgabe des zentralen NATO-Ziels hinaus, das Übergewicht des Ostens an Soldaten und Panzern abzubauen. Das westliche MBFR-Konzept, so warf man dem Verteidigungsministerium vor, werde gleichsam „von den Füßen auf den Kopf“ gestellt.[74]

Im Auswärtigen Amt zog man ganz andere Schlüsse. An den Zielen der Parität und Kollektivität war unter allen Umständen festzuhalten. Einen gangbaren Weg sahen die Beamten dagegen darin, die politische Dimension der Wiener Gespräche durch ein Bündel „Begleitender Maßnahmen“ zu stärken. Schmidts Drängen nach einer Initiative hatte die Möglichkeit eröffnet, MBFR aufzuwerten, ohne die militärischen Grundziele aufzugeben. „Erstmalig“, so die Überlegung, könnte über den Weg der „Begleitenden Maßnahmen“ „eine Ausweitung von MBFR auf das Gebiet der Sowjetunion“ erreicht werden. Der Schachzug, Moskau quasi „durch die Hintertür“ der KSZE zu einer Vergrößerung des MBFR-Reduzierungsraums zu bringen und damit einen der „Geburtsfehler“ von MBFR zu beheben, wurde Genscher so wichtig, dass er seine Beamten anwies, „die Aufnahme der CBMs aus der KSZE-Schlußakte in MBFR durchzusetzen“.[75] Am 15. Dezember unterbreitete das Auswärtige Amt für die weitere Diskussion mit dem Bundeskanzleramt und dem Verteidigungsministerium ein eigenes Konzept für eine „Rahmenabsichtserklärung“ über MBFR. Unter der Voraussetzung, so lautete das Ergebnis, dass sich die Teilnehmer zuvor über die Ausgangsdaten für ihre Streitkräfte einigten, sei ein „strukturiertes Zwischenergebnis“ denkbar, das Verhandlungsziele umriss, stabilisierende Maßnahmen festlegte „und in diesem Rahmen die vertrauensbildenden Maßnahmen aus der KSZE-Schlußakte für MBFR“ übernahm.[76]

Auf ihrer Herbsttagung im Dezember 1977 verabschiedete die NATO die Details einer seit dem Sommer auf deutsches Drängen konsultierten MBFR-Initiative. Auf amerikanischen Wunsch wurde aus dem Vorschlag aber sowohl der Ge-

[74] Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 19. 12. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 369.

[75] PA-AA, VS-Bd. 11488 (221); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 6. 10. 1977. Vgl. ferner die Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 29. 9. 1977, in: AAPD 1977, II, S. 1288, Anm. 17.

[76] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 15. 12. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 367, besonders S. 1770.

danke einer „Zwischenlösung“ als auch ein Katalog von „Begleitenden Maßnahmen“ vorerst weggelassen. Stattdessen sollten sich die Teilnehmer zunächst auf das Prinzip kollektiver Obergrenzen einigen und für die erste Reduzierungsphase konkrete Zahlen vereinbaren; ferner erklärte sich der Westen bereit, schon jetzt kollektive Obergrenzen auch für die nichtamerikanischen bzw. nichtsowjetischen Truppen festzulegen. Neu war das Angebot für Phase II, die Streitkräfte, welche die vereinbarte Parität überstiegen, in prozentual gleichen Schritten zu reduzieren. Auch die alte Forderung nach Abzug von 68 000 Mann und 1700 Panzern wurde dahingehend verändert, dass dieser Schritt nun nicht mehr in Form des Abzugs einer ganzen sowjetischen Panzerarmee, sondern von fünf sowjetischen Panzerdivisionen zu erfolgen hatte. Das Bündnis kündigte aber an, den Gedanken „Begleitender Maßnahmen“ erneut aufzugreifen und entsprechende Vorschläge zu einem späteren Zeitpunkt vorzulegen.[77] Mit dieser Ankündigung gewann die militärische Vertrauensbildung bei MBFR erstmals „operative Bedeutung“.[78]

Die Bundesregierung drängte im Frühjahr 1978 darauf, diesen Vorschlag zügig in Wien einzuführen. Nach dem Austausch der westlichen und östlichen Ausgangsdaten für die jeweiligen Landstreitkräfte am 15. März hielt sie die Zeit für einen weiterführenden Verhandlungsvorschlag für gekommen.[79] Es war denn auch der Bonner MBFR-Unterhändler Wolfgang Behrends, der, nachdem die Verbündeten „grünes Licht“ gegeben hatten, das westliche Papier am 19. April einführte.[80]

Die Antwort auf das westliche Papier, welche die WVO am 8. Juni in Wien gab, überraschte die westlichen Unterhändler. Erstmals ging Moskau auf wesentliche Elemente des westlichen Konzepts ein, etwa hinsichtlich des zweiphasigen Reduzierungsablaufs. Am wichtigsten war aber, dass der Osten zumindest den „konzeptionellen Rahmen“ des Westens für die Herstellung von Parität und Kollektivität anzuerkennen schien.[81] Auch die Regierungschefs der NATO kamen bei ihrem Bonner NATO-Treffen einen Monat später bei aller Zurückhaltung zu einem positiven Gesamturteil.[82] Und für die bundesdeutsche MBFR-Delegation war dies nichts weniger als der „erste bedeutendere Schritt des Ostens überhaupt in Richtung auf effektive MBFR-Verhandlungen“. Die Reaktion war, so vermutete man, auch vor dem Hintergrund des sich abkühlenden Ost-West-Verhältnisses nach dem Belgrader Folgetreffen und des von der NATO nur drei Wochen zuvor aufge-

[77] Drahterlass Nr. 1747 des Botschafters Ruth vom 10. 4. 1978 an die MBFR-Delegation in Wien, in: AAPD 1978, I, Dok. 110.

[78] Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 21. 7. 1978, in: AAPD 1978, II, Dok. 226, S. 1137.

[79] Vgl. den Drahtbericht Nr. 166 des Botschafters Behrends, Wien (MBFR-Delegation), vom 15. 3. 1978 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1978, I, Dok. 78; Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 22. 3. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 85.

[80] Drahtbericht Nr. 274 des Botschafters Behrends, Wien (MBFR-Delegation), vom 19. 4. 1978, in: AAPD 1978, I, S. 525, Anm. 6.

[81] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 8. 6. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 180, S. 898.

[82] Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruhfus, Bundeskanzleramt, vom 17. 7. 1978, in: AAPD 1978, II, Dok. 222, S. 1117.

legten Langfristigen Verteidigungsprogramms[83] zu sehen.[84] In Wien gaben die östlichen Unterhändler den Bonner Diplomaten zu verstehen, „daß das tiefe Mißtrauen Moskaus gegenüber der gegenwärtigen amerikanischen Regierung die Sowjetunion veranlaßt hat, stärker auf die westeuropäische und deutsche Karte zu setzen, und daß dies ein wesentliches Motiv für die östlichen Vorschläge vom 8. Juni war".[85]

Doch aus den beim Besuch Breschnews und nun in Wien erkennbaren Zugeständnisse des Ostens vermochten die NATO-Länder keine „praktischen Vorteile"[86] zu erzielen, da Moskau zu keinen materiellen Zugeständnissen bereit war. Der Kreml beharrte darauf, dass die Reduzierungen auf der Basis der östlichen Zahlen und symmetrisch zu erfolgen hätten, da eine konventionelle Parität zwischen NATO und Warschauer Pakt bereits bestehe. So sah man sich im Auswärtigen Amt einmal mehr darin bestätigt, dass in Wien kein Durchbruch zu erwarten war. Immerhin hatten die Vorschläge den Gesprächen aber eine neue Grundlage bereitet, die auch für die Zukunft bestimmend bleiben sollte. Ob aus den formalen Zugeständnissen des Ostens auch materiell Fortschritte herauszuschlagen sein würden, daran zweifelte man jedoch im Auswärtigen Amt. Hier sahen sich die Diplomaten in ihrer Annahme bestätigt, dass die wahre Bedeutung von MBFR nicht im Militärischen, sondern im Politischen lag.[87]

Ungelöst war auch weiterhin die Frage, wann und in welcher Form die in der April-Initiative der NATO angekündigten „Begleitenden Maßnahmen" in Wien vorgelegt werden sollten. Die Diskussion im Bündnis sowie auf trilateraler Ebene mit den USA und Großbritannien sollte sich allerdings bis weit in das Jahr 1979 ohne konkrete Ergebnisse hinziehen. Die Bonner Diplomaten waren hierbei eine treibende Kraft. Im Unterschied zum Bundeskanzler und dem Verteidigungsministerium hatte man im Auswärtigen Amt erkannt, dass nach dem Datenaustausch im Frühsommer 1978 der Fokus der Bonner MBFR-Politik aus politischen

[83] Auf der Tagung der NATO-Verteidigungsminister am 18./19. 5. 1978 in Brüssel wurde ein „Langfristiges Verteidigungsprogramm" mit dem Ziel beschlossen, die konventionelle Verteidigungsfähigkeit des westlichen Bündnisses zu stärken. Im Mittelpunkt standen Maßnahmen zur Verbesserung der Logistik, der Luftverteidigung und der elektronischen Kampfführung sowie die Verstärkung der Streitkräfte im Krisenfall. Damit sollten die Fähigkeit zur Vorneverteidigung und der Schutz vor einem Überraschungsangriff verbessert werden. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 593 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 19. 5. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 153. Vgl. dazu ferner die Ziffern 8 und 9 des Kommuniqués, in: Europa-Archiv 1978, D 474.

[84] Drahtbericht Nr. 594 des Botschafters Jung, Wien (MBFR-Delegation), vom 26. 7. 1978 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1978, II, Dok. 230, S. 1155f. Ernst Jung hatte am 3. Juli 1978 Wolfgang Behrends, der als Botschafter nach Kairo wechselte, als Leiter der Bonner MBFR-Delegation abgelöst. Jung, bislang im Generalsekretariat der NATO in Brüssel tätig, war ebenfalls ausgewiesener Kenner der Rüstungskontrollmaterie.

[85] PA-AA, VS-Bd. 11491 (221); B 150, Aktenkopien 1978, Drahtbericht Nr. 462 des Botschafters Behrends, Wien (MBFR-Delegation), vom 28. 6. 1978 an das Auswärtige Amt.

[86] Interview mit Josef Holik am 10. 12. 2009.

[87] Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 8. 6. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 180; Drahtbericht Nr. 2178 des Botschafters Wieck, Moskau, vom 20. 6. 1978 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1978, I, Dok. 193.

Gründen auf die „Begleitenden Maßnahmen" gerichtet werden musste. Denn wenn es tatsächlich gelänge, die VBM auf MBFR zu übertragen, würde die herausragende Stellung des KSZE-Prozesses und der Schlussakte mit ihrem erweiterten Geltungsbereich bestätigt.

Die Bonner Diplomaten drängten in der Folgezeit bei den Verbündeten darauf, ein Konzept „Begleitender Maßnahmen" für MBFR auszuarbeiten, die auch auf die westlichen Militärbezirke der UdSSR Anwendung finden sollten. Schmidt warb sowohl beim britischen Premierminister Callaghan als auch bei Carter dafür, die VBM von Helsinki „für die MBFR-Teilnehmer völkerrechtlich verbindlich zu machen".[88] Was die eigentlichen „Begleitenden Maßnahmen" betraf, so waren durch die VBM-Übernahme wichtige Elemente bereits eingeführt, etwa die Vorankündigung militärischer Bewegungen und der Beobachteraustausch. Hinzukommen sollten für die Bundesrepublik und das Bündnis risikolose Maßnahmen wie die Vereinbarung von „Durchlaufpunkten" für militärisches Personal, der Austausch von Informationen über Mannschaftsstärken und die Nichtbeeinträchtigung des Einsatzes militärischer Aufklärungstechnik. In ihren Auswirkungen auf die Bündnissicherheit noch nicht überschaubare Maßnahmen wie etwa Boden- und Luftinspektionen waren zunächst ausgeklammert.[89] Diese Linie bestätigte auch der Bundessicherheitsrat, der sich am 17. November und am 14. Dezember 1978 zwei Mal mit MBFR und den „Begleitenden Maßnahmen" beschäftigte.[90]

Dass sich die Sondierungen so lange hinzogen, war der Notwendigkeit geschuldet, die unterschiedlichen Ansätze innerhalb des Bündnisses zu harmonisieren und zu operationalisieren. Zwar rannte die Bundesregierung in Washington mit ihrem Wunsch nach einer Initiative für „Begleitende Maßnahmen" offene Türen ein. Die Carter-Administration hatte längst die sicherheitspolitische Debatte im Innern aufgegriffen und erkannt, dass ohne vertrauensbildende Elemente ein mögliches MBFR-Abkommen vom Kongress nicht gebilligt würde, wo man die Vorteile größerer Vorwarnzeiten mittlerweile erkannt hatte. Wie im Bundeskanzleramt sah man aber auch in Washington primär auf die militärische Bedeutung der Wiener Verhandlungen. Politische Erwägungen des Auswärtigen Amts, MBFR enger in den Kontext der KSZE zu rücken und dadurch ihre Funktion im System der Entspannungs- und Konferenzdiplomatie herauszustellen, spielten hingegen keine nennenswerte Rolle. Das eigentliche Anliegen Bonns, die Ausdehnung des Anwendungsbereichs, wurde von der US-Regierung unter Hin-

[88] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Premierminister Callaghan am 24. 4. 1978 in Chequers, in: AAPD 1978, I, Dok. 121, S. 583; deutsch-amerikanisches Regierungsgespräch vom 14. 7. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 219, S. 1098 (Zitat).

[89] PA-AA, VS-Bd. 11511 (221); B 150, Aktenkopien 1978, Drahterlass Nr. 4984 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Rückriegel vom 6. 10. 1978 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel; PA-AA, VS-Bd. 11512 (221); B 150, Aktenkopien 1979, Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 5. 3. 1979.

[90] PA-AA, VS-Bd. 11286 (220); B 150, Aktenkopien 1978, Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 15. 12. 1978.

weis auf die unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnisse der Allianzmitglieder abgelehnt.[91] Tatsächlich reagierten die meisten NATO-Partner wenig begeistert hinsichtlich einer Ausdehnung der MBFR-Zone. Sie befürchteten Gegenforderungen Moskaus, und Länder wie Italien hatten die begründete Sorge, quasi durch die Hintertür doch noch in den Reduzierungsraum einer MBFR-Regelung hineingezogen zu werden.[92]

So zeichnete sich schon früh ab, dass es für Bonn schwierig werden würde, den Anspruch nach einer politischen Aufwertung von MBFR durch die Einbeziehung sowjetischen Staatsgebietes in die militärische Vertrauensbildung durchzusetzen. In dieser Situation sollte der Bundesregierung aber ausgerechnet der sich sonst in europäischen Rüstungskontrollfragen gerne heraushaltende Nachbar Frankreich mit einer Initiative zu Hilfe kommen. Im Frühjahr 1978 trat Paris mit einem weitreichenden Abrüstungsvorschlag an die Öffentlichkeit, der nicht nur für das MBFR-Forum, sondern vor allem für den KSZE-Prozess von entscheidender Bedeutung werden und auch die Parameter der Bonner KSZE- und MBFR-Politik entscheidend verändern sollte.

3.2. Der französische Vorschlag für eine Konferenz über Abrüstung in Europa

Am 25. Januar 1978, noch während des Belgrader Treffens, gab die französische Regierung die Grundlinien eines neuen Abrüstungsplans bekannt. Zwar war schon seit längerem bekannt, dass der Planungsstab im Quai d'Orsay an einer neuen Initiative arbeitete, die im Zusammenhang mit einer Reorientierung der französischen Verteidigungsdoktrin stand.[93] Doch eine vorherige Konsultation der Verbündeten hatte nicht stattgefunden, und Paris informierte die Partner über den Schritt auch erst am Tag seiner Bekanntgabe. Kern des Plans war die Einberufung einer Konferenz über Abrüstung in Europa (KAE), die über Maßnahmen zur konventionellen Abrüstung für ein Gebiet „vom Atlantik bis zum Ural" beraten sollte. Als Teilnehmer dachte Paris an die Signatarstaaten der KSZE, die jedoch individuell und nicht in ihrer Blockzugehörigkeit angesprochen waren. In zwei Phasen sollte sich die Konferenz zunächst mit Fragen der militärischen Vertrauensbildung befassen und anschließend über konkrete Reduzierungen sprechen. Seestreitkräfte sollten genauso wie Atomwaffen nicht Gegenstand der Konferenz sein. Am Ende würde nach französischen Vorstellungen ein Rüstungskontrollorgan eingesetzt, das an die Stelle des bislang ergebnislos tagenden MBFR-Forums treten würde.[94] Am 19. Mai 1978 übermittelte die französische Regierung ihren

[91] PA-AA, VS-Bd. 11508 (221); B 150, Aktenkopien 1978, Drahtbericht Nr. 1851 des Botschafters von Staden, Washington, vom 17. 5. 1978 an das Auswärtige Amt.
[92] PA-AA, VS-Bd. 11510 (221); B 150, Aktenkopien 1978, Schriftbericht Nr. 2885 des Gesandten Boss, Brüssel (NATO), vom 10. 8. 1978 an das Auswärtige Amt.
[93] Heyde, Nicht nur Entspannung und Menschenrechte, S. 89–92.
[94] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 1. 2. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 27.

Plan den KSZE-Teilnehmern.[95] Eine Woche später, am 25. Mai, präsentierte ihn Giscard d'Estaing vor der VN-Sondergeneralversammlung über Abrüstung in New York.[96]

Der Plan war Teil einer allgemeinen Neuausrichtung der französischen Entspannungs- und Sicherheitspolitik, denn die Veränderungen in den Ost-West-Beziehungen, namentlich die SS-20-Stationierung der Sowjets, hatten in Paris zu der Einsicht geführt, dass die Rüstungskontrolle einen größeren Stellenwert auch für Frankreich einnehmen müsse. Eine unilaterale Initiative schien daher das beste Mittel, das Land, das sich seit den sechziger Jahren gleichermaßen der militärischen Integration des Westens wie den Abrüstungsbemühungen entzogen hatte, im Kontext wachsender Ost-West-Spannungen rüstungskontrollpolitisch wieder handlungsfähig zu machen. Zugleich versuchte Paris damit den Einflussverlust zu kompensieren, der angesichts der sich unter dem KSZE-Dach entfaltenden Transformationsprozesse, einschließlich der deutschen Frage, drohte.[97]

Die Bundesregierung wurde von Paris im Rahmen der turnusmäßigen Regierungskonsultationen am 6./7. Februar sowie am 14. Februar und am 28. April auf der Ebene der Abrüstungsbeauftragten ausführlich über die französischen Pläne informiert. Dabei zeigten sich die Diplomaten des Quai d'Orsay bescheiden, verwiesen auf die „begrenzte Optik" ihres Vorschlags und gaben sich offen für Verbesserungen durch die Verbündeten. Trotz zahlreicher noch offener Fragen ergab sich auf Grund der von Paris gegebenen Informationen folgendes Bild: Paris ging von Zonen unterschiedlicher Bewaffnung in der Welt aus, die es in einem umfassenden Abrüstungskonzept zu erfassen galt. Europa als der Region mit der höchsten Waffendichte war ein eigener Teil gewidmet.[98] Da hier die nukleare Abschreckung funktioniere, konzentriere sich der Vorschlag auf den Abbau des Ungleichgewichts bei der konventionellen Rüstung. Mit der Einbeziehung der europäischen Sowjetunion sollte zudem ein Grundfehler von MBFR vermieden werden. Sein Rahmen war „analog zum KSZE-Teilnehmerkreis konstruiert, […] jedoch nicht mit der KSZE identisch". Außenminister de Guiringaud bestätigte

[95] Vgl. das Memorandum der französischen Regierung vom 19. 5. 1978 an die KSZE-Teilnehmerländer, in: Europa-Archiv 1978, D 506–509.

[96] Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 1234 des Botschafters Pfeffer, z. Z. New York, vom 25. 5. 1978 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1978, I, S. 832, Anm. 13.

[97] Heyde, Multilaterale Konferenzdiplomatie unter nationaler Flagge, S. 38 f. Vgl. ferner Zielinski, Vertrauen und Vertrauensbildende Maßnahmen, S. 90–92.

[98] Entsprechend dem Konzept von Zonen unterschiedlicher Rüstungsdichte bestand die französische Initiative aus zwei Teilen mit Vorschlägen für eine Reform der globalen Abrüstungsanstrengungen und für eine Abrüstung in Europa. Hinsichtlich der ersteren regte Paris die Ersetzung des Genfer VN-Abrüstungsausschusses durch ein neues VN-Gremium an, ferner die Schaffung einer „Weltagentur für Beobachtungssatelliten" sowie eine Sondersteuer für Nuklearstaaten und der am stärksten bewaffneten Länder zugunsten der Entwicklungsländer. Die Einrichtung von kernwaffenfreien Zonen in außereuropäischen Regionen, in denen es bislang noch keine Nuklearstaaten gab, sollte die Proliferation von Atomwaffen eindämmen. Im Folgenden wird ausschließlich auf den zweiten, Europa betreffenden Teil des Vorschlags Bezug genommen.

Genscher, dass nicht beabsichtigt sei, den Vorschlag im Rahmen der KSZE einzubringen.[99]

Trotz dieser Eingeständnisse blieben auch nach dem französischen Briefing viele Fragen offen. Vor allem fragte man sich in Bonn, in welcher Beziehung eine KAE nach französischem Muster zu MBFR und zur KSZE stand. Welche Rolle sollte das westliche Bündnis dabei spielen, welche die Neutralen? Im Auswärtigen Amt war man beunruhigt über den französischen Vorstoß zu einem Zeitpunkt, als sich das Belgrader Folgetreffen in seiner kritischen Phase befand. Vor allem war man aber über die gegen die Wiener Gespräche gerichtete Stoßrichtung des Vorschlags besorgt. Bonn war keineswegs geneigt, den politischen Vorteil der MBFR-Gespräche aufzugeben und wollte sich die eigene MBFR-Initiative durch gegenläufige französische Vorschläge nicht torpedieren lassen. Deren großes Manko war überdies, dass die NATO darin keine Rolle spielte und sie stattdessen auf das Recht jedes einzelnen Staates zu einer angemessenen Verteidigung setzten. Für die Bundesrepublik war dieser Ansatz naturgemäß keine Option, beharrte sie doch in Wien unnachgiebig auf dem Prinzip der Kollektivität. Andererseits erkannten die Diplomaten in der Adenauerallee sofort das Potential, das in der Idee einer Konferenz über militärische Vertrauensbildung und in der damit verknüpften Ausweitung des Anwendungsbereichs lag. Kern ihrer eigenen MBFR-Pläne war schließlich die formelle Übertragung der KSZE-VBM auf MBFR samt der für KSZE geltenden Anwendungszone.

In Bonn war man erleichtert, dass sich Paris offen für die Weiterentwicklung des französischen Vorschlags zeigte. Die Bundesregierung war deshalb frühzeitig bereit, diesen zu unterstützen. Bedingung war jedoch, dass er nicht zulasten von KSZE und MBFR ging, das Prinzip der Kollektivität wahrte und Frankreich zu Konsultationen im Bündnis bereit war.[100] Dementsprechend ließ sich Genscher durch den Bundessicherheitsrat am 14. März 1978 ermächtigen, auf dieser Basis mit Paris Gespräche über dessen Initiative zu führen.[101] Auf der Herbsttagung des NATO-Ministerrats am 7./8. 12. 1978 in Brüssel sicherte der Bundesaußenminister dann seine „prinzipielle Unterstützung" für den französischen Vorschlag zu.[102] Und Bundeskanzler Schmidt bestätigte diese Haltung am 27. März des Folgejah-

[99] PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 111257, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem französischen Außenminister de Guiringaud am 6. 2. 1978; PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 112973, Gespräche der Politischen Direktoren zur französischen Abrüstungsinitiative am 6./7. 2. 1978 in Paris; Gespräch des Staatssekretärs van Well mit dem französischen Abrüstungsbeauftragten Taittinger am 14. 2. 1978 (Zitat). Die französische Regierung stellte ihren Vorschlag erstmals am 28. 2. 1978 im Politischen Ausschuss auf Gesandtenebene der NATO in Brüssel zur Diskussion. Vgl. dazu PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 116931, Drahtbericht Nr. 250 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 2. 3. 1978.

[100] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 112973, Gespräch des Staatssekretärs van Well mit dem französischen Abrüstungsbeauftragten Taittinger am 14. 2. 1978; PA-AA, B 24 (Referat 202), Bd. 113558, Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 15. 2. 1978; Aufzeichnung der Referate 220/221 vom 22. 2. 1978.

[101] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 116931, Gemeinsame Vorlage des Auswärtigen Amts und des Verteidigungsministeriums vom 13. 3. 1978 für den Bundessicherheitsrat.

[102] Runderlass Nr. 135 des Vortragenden Legationsrats Evertz vom 12. 12. 1978; AAPD 1978, II, Dok. 382, S. 1845.

res gegenüber Giscard d'Estaing in einem Non-paper, in dem er vor allem „den gesamteuropäischen geographischen Rahmen" und, darauf bezogen, die „militärisch erheblich größere Wirkung" stabilisierender Maßnahmen hervorhob.[103]

Zunächst ging das Auswärtige Amt aber daran, mit Paris zwei Mankos des französischen Vorschlags zu beseitigen: die Einbeziehung der NATO und die Sicherstellung von MBFR. Im Rahmen der deutsch-französischen Abrüstungskonsultationen erläuterten die Bonner Diplomaten die Haltung der Bundesregierung – mit Erfolg, denn als Paris die Verbündeten am Vortag der New Yorker Sondergeneralversammlung über den bevorstehenden Auftritt Giscard d'Estaings informierte, waren die Militärorganisationen als Adressaten der von einer KAE beschlossenen Maßnahmen genannt, und Paris versicherte den Verbündeten in einem Memorandum auch, dass die Konferenz anderen „räumlich begrenzte[n] Abkommen in Europa nicht im Wege stehen" werde.[104]

Doch wie sollte der französische Plan inhaltlich weiterentwickelt werden? Im Auswärtigen Amt konkurrierten hierzu zwei Denkschulen. Da war die Rüstungskontrollabteilung, die den Vorschlag aus militärpolitischer Perspektive betrachtete. Mit den auf Bonner Drängen vorgenommenen Korrekturen waren deren wichtigste Einwände bereits aus dem Weg geräumt. Skeptisch war man jedoch hinsichtlich der von Frankreich vorgeschlagenen zweiten Phase, in der die Teilnehmer über konkrete Schritte zur Streitkräftereduzierung sprechen sollten. Diesem Teil des Vorschlags stand nicht nur MBFR im Wege, auch die notwendigen Abstimmungen im Bündnis würden sich angesichts der auch in Paris noch bei weitem nicht abgeschlossenen Detailplanung äußerst schwierig gestalten. Anders sah dies das KSZE-Referat. Hier machte man sich größere Sorgen wegen der Überschneidung mit der KSZE-Materie. Würde die Behandlung von Vertrauensbildenden Maßnahmen im Rahmen einer KAE nicht bedeuten, dass dieser Bereich aus der KSZE herausgeschnitten und diese damit einer ihrer tragenden Säulen beraubt würde? Ein derartiger Substanzverlust der KSZE unterlief die Bemühungen der Bundesregierung, nach dem Fehlschlag von Belgrad das nächste Folgetreffen in Madrid aufzuwerten. Riskant war an dem französischen Vorschlag auch, dass die UdSSR im Falle einer eigenständigen Abrüstungskonferenz das Interesse an der KSZE mit ihren Möglichkeiten zur Kritik an der östlichen Menschenrechtspraxis verlieren könnte. Damit aber ginge nicht nur ein wichtiges Druckmittel gegenüber dem Osten verloren; mit dem Verlust an Verhandlungsmasse würde es auch viel schwieriger, weitere humanitäre Erleichterungen durchzusetzen. Hier waren elementare Interessen der Bundesrepublik zu bedenken. Ihrer Meinung nach kam es deshalb darauf an, eine Konzeption zu entwickeln, „die eine Verzahnung des KSZE-Prozesses mit der EAK[105] anstrebt".[106]

[103] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116931, Schreiben des Bundeskanzlers Schmidt vom 27. 3. 1979 an Staatspräsident Giscard d'Estaing.

[104] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 112973, Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 24. 5. 1978; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ehni vom 24. 10. 1978.

[105] Europäische Abrüstungskonferenz.

[106] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116373, Zuschrift des Vortragenden Legationsrats Bauch vom 11. 8. 1978 an das Referat 221.

Die Situation nahm eine Wende, als die WVO-Länder im Frühjahr 1979 ihre „Friedensoffensive" weiter ausbauten. Diese Initiative stand in einer Linie mit den zuvor gemachten Abrüstungsvorschlägen, die auf den Abschluss von Verträgen über den Verzicht auf den Ersteinsatz von Nuklearwaffen (Bukarest 1976[107]), über Gewaltverzicht und über einen Aufnahmestopp der Militärbündnisse sowie über bestimmte Vertrauensbildende Maßnahmen (Moskau 1978[108]) zielten. Im März 1979 nun regte Breschnew ergänzend den Abschluss eines Nichtangriffspaktes zwischen den KSZE-Staaten an.[109]

Am 14./15. Mai 1979, mehr als ein Jahr nach ihrem Bekanntwerden, gingen die WVO-Außenminister in Budapest schließlich konkret auf die französische Initiative ein und regten ihrerseits eine Konferenz an, welche die genannten Themen, einschließlich des Ausbaus der militärischen Vertrauensbildung, behandeln sollte.[110] In bilateralen Gesprächen, so auch in den Abrüstungskonsultationen zwischen Bonn und Ost-Berlin im Juli 1979, ließen sie wissen, dass auch ihnen eine von MBFR und KSZE getrennte, separate Konferenz, und zwar möglichst noch vor dem Madrider Folgetreffen, vorschwebte.[111] Den Höhepunkt erreichte die östliche Offensive dann am 6. Oktober, als Breschnew in Ost-Berlin nicht nur den einseitigen Abzug von 20 000 sowjetischen Soldaten und 1000 Panzern ankündigte, sondern in Anknüpfung an das Budapester Kommuniqué dem Westen anbot, auf einer gesamteuropäischen Konferenz über weitere Vertrauensbildende Maßnahmen, darunter auch die Vorankündigung von militärischen Bewegungen, zu sprechen.

Der WVO-Vorstoß hinterließ wie so oft einen zwiespältigen Eindruck. Der Osten ging mit keinem Wort auf den französischen KAE-Gedanken ein, auch war die Nähe zu alten deklaratorischen Forderungen allzu offensichtlich. Zudem bezog sich das Angebot weiter auf den VBM-Geltungsbereich der Helsinki-Schluss-

[107] Vgl. dazu den Drahterlass Nr. 5444 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 30. 11. 1976 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1976, II, Dok. 350. Für die „Bukarester Erklärung" und den Vertragsentwurf vgl. Europa-Archiv 1976, D 648 und D 653 f. Die einschlägigen Dokumente der Sitzung sind zugänglich unter URL: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=19370&navinfo=14465>.

[108] Konkret war an die Begrenzung militärischer Manöver auf 50 000 bis 60 000 Mann und die Ausdehnung der VBM von Helsinki auf den Mittelmeerraum gedacht. Vgl. die Erklärung des Politischen Beratenden Ausschusses vom 22./23. 11. 1978 in Moskau, in: Europa-Archiv 1979, D 14–28, hier: D 20 f. Vgl. dazu ferner URL: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=17107&navinfo=14465>.

[109] Vgl. dazu die Rede Breschnews am 2. 3. 1979 in Moskau, in: Breshnew, Auf dem Wege Lenins, S. 695 f.

[110] Kommuniqué zur Außenministertagung des Warschauer Pakts am 14./15. 5. 1979, in: Europa-Archiv 1979, D 329–332. Vgl. dazu ferner URL: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=16511&navinfo=15699>; Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess, S. 259 f.; Zielinski, Vertrauen und Vertrauensbildende Maßnahmen, S. 94 f. Der Osten knüpfte damit an einen Konferenzvorschlag an, der von ihm bereits auf dem Belgrader Folgetreffen unterbreitet worden war. Vgl. Rotfeld, Developing a Confidence-Building System in East-West Relations, S. 90.

[111] Vgl. das Gespräch des Staatssekretärs van Well mit dem Leiter der Ständigen Vertretung der DDR, Moldt, am 24. 7. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 212, S. 1036.

akte. Schließlich würde die Einberufung einer Abrüstungskonferenz noch vor Beginn des zweiten Folgetreffens die Abkoppelung „der militärischen Entspannung gegenüber den politischen Entspannungsbemühungen im KSZE-Rahmen (Konferenz von Madrid)" bedeuten – allesamt Risiken, welche die Bundesregierung nicht eingehen konnte.[112] Mit seinem Gegenvorschlag gab der Ostblock aber erstmals seinen Widerstand gegen die Weiterentwicklung der VBM auf, den er noch in Belgrad mit großer Sturheit aufrechterhalten hatte. Nach Einschätzung der Bonner Diplomaten schuf dies Berührungspunkte mit dem französischen Vorschlag, an die sich bei der Weiterbehandlung der Konferenzvorschläge anknüpfen ließ.[113]

Im Auswärtigen Amt arbeiteten die Diplomaten deshalb nun fieberhaft daran, die französischen und sowjetischen Konferenzvorschläge kompatibel zu gestalten. Dabei formulierte der Leiter des KSZE-Referats, Joetze, schon Ende März 1979 den entscheidenden Lösungsweg. Seiner Meinung nach musste die Pariser Initiative auf den Boden der Schlussakte gestellt werden und der Schwerpunkt einer Abrüstungskonferenz auf der militärischen Vertrauensbildung unter Einschluss des europäischen Teils der Sowjetunion liegen. Ein entsprechender Beschluss konnte auf dem Madrider Folgetreffen getroffen, und die Verfahrensfragen konnten nach KSZE-Vorbild auf einem Vorbereitungstreffen geklärt werden. Eine sowohl von Frankreich vorgesehene als auch von Moskau gewünschte autonome Konferenz noch vor Madrid war dagegen abzulehnen.[114] Dies lief auf eine „Taktik der bedingten Annahme"[115] hinaus, d. h. auf eine neuerliche diplomatische Umwertung eines östlichen Konferenzvorschlags: Zustimmung des Westens zum sowjetischen Konferenzgedanken unter der Voraussetzung, dass sich das Folgetreffen auf ein Mandat würde einigen können, das auf dem im Rahmen von EPZ und NATO noch zu modifizierenden französischen Vorschlag beruhte. Dieser Linie blieb Bonn auch in der Folgezeit treu: „In Madrid sollte es möglich sein, eine Synthese der bisherigen Vorschläge zu finden. Das KSZE-Folgetreffen kann eine Konferenz einsetzen, die auf einer höheren Ebene stattfindet als die bisherigen KSZE-Expertentreffen. Über die sogenannte Weiterentwicklungsklausel der Schlußakte kann sowohl die Erweiterung des räumlichen Parameters erörtert werden als auch die Frage einer juristischen Verbindlichkeit. Wenn diese beiden Merkmale der ersten Phase des französischen KAE-Konzepts überhaupt Aussicht auf Durchsetzung haben, kann dies auch im Rahmen des KSZE-Prozesses auf der Grundlage der Schlußakte erfolgen. Gerade die Bundesrepublik Deutschland ist daran

[112] Drahtbericht Nr. 1761 des Botschafters Wieck, Moskau, vom 16. 5. 1979 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1979, I, S. 8, Anm. 28.

[113] Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 993 des Gesandten Pfeffer, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt vom 8. 10. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 287; Aufzeichnung der Abteilung II vom 15. 10. 1979, in: AAPD 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 296, besonders S. 1481 f.

[114] PA-AA, B 14 (Referat 201), Bd. 120126, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 26. 3. 1979.

[115] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 116931, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 2. 10. 1979.

interessiert, die Vertrauensbildenden Maßnahmen gesamteuropäisch und nicht auf einen bestimmten Raum beschränkt zu sehen. Deshalb sollte auch die Gesamtheit der Vertrauensbildenden Maßnahmen dem KSZE-Prozeß belassen bleiben."[116]

Die Bundesregierung bemühte sich in der Folgezeit sowohl bi- als auch multilateral, diesen Weg durchzusetzen. Nach Gesprächen am 18. Juni 1979 in Paris, bei denen sich der Quai d'Orsay noch nicht abschließend zum Verhältnis zwischen KAE und KSZE äußern mochte, erzielte Bonn schließlich bei den NATO-Beratungen am 12./13. September in Brüssel einen wichtigen Teilerfolg. Im Politischen Ausschuss willigte Frankreich ein, „daß die KAE-Idee in den schon bestehenden und fortzusetzenden KSZE-Prozeß eingebracht wird". Ziel sollte es sein, „daß das nächste KSZE-Folgetreffen von Madrid das Mandat für ein Gremium auf hoher Ebene erteilt, das sich nach Madrid mit den Fragen einer Phase I einer KAE (Vertrauensbildende Maßnahmen in rechtlich verbindlicher Form) befaßt und einem weiteren KSZE-Folgetreffen (Madrid II) verantwortlich ist". Zugleich stimmte Paris zu, keine KAE-Vorkonferenz vor dem Madrider Folgetreffen anzustreben und darauf zu achten, dass die KAE-Materie in Madrid nicht zulasten des humanitären Kapitels ging. Diese ihr Anfangskonzept ganz wesentlich modifizierende Haltung bestätigten die Diplomaten des Quai d'Orsay eine Woche später in der Sitzung der deutsch-französischen Studiengruppe zur Rüstungskontrollpolitik, die im Bonner Auswärtigen Amt stattfand.[117]

In den EPZ-Gremien traten die Bonner Vertreter noch stärker dafür ein, ein KAE-Mandat entsprechend den mit Frankreich abgesprochenen Parametern in der Madrider Schlusserklärung festzulegen und die westliche Zustimmung von Fortschritten bei Korb III abhängig zu machen. Moskau habe mit seinem eigenen Konferenzvorschlag selbst die Rolle des „Demandeurs" eingenommen und sollte deshalb nach Ansicht Bonns dafür mit Konzessionen im humanitären Bereich bezahlen. Die Einbindung einer KAE in den KSZE-Prozess bot zugleich die Garantie, dass östliche Forderungen nach Berücksichtigung KSZE-fremder Materie wie den Verzicht auf den Ersteinsatz von Nuklearwaffen oder den Abschluss eines Nichtangriffspakts leichter abgewehrt werden konnten. Als sich Genscher dann am 1. Oktober mit seinem französischen Kollegen François-Poncet traf, bestätigten sie diesen Weg und vereinbarten, dass das Folgetreffen unter Ausnutzung des östlichen Konferenzinteresses ein den westlichen Wünschen entsprechendes Mandat verabschieden und den „Acquis humanitaire" ausbauen sollte.[118]

Am 20. November legten sich schließlich die EPZ-Außenminister in Brüssel in einer Erklärung offiziell auf den französischen KAE-Vorschlag fest. Sie forderten Maßnahmen, die „nachprüfbar, auf den europäischen Kontinent als Ganzes an-

[116] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 116931, Aufzeichnung des Referats 221 vom 24. 8. 1979.

[117] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 116931, Drahtbericht Nr. 1909 des Botschafters Herbst, Paris, vom 19. 6. 1979 an das Auswärtige Amt; Aufzeichnungen des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ehni vom 17. 9. 1979 (Zitat) bzw. 27. 9. 1979.

[118] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 116931, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 2. 10. 1979.

wendbar und so geartet sein [sollten], daß sie zur Erhöhung der Sicherheit der Staaten beitragen". Zugleich machten sie deutlich, dass eine entsprechende Einigung nicht auf Kosten anderer Körbe gehen könne.[119] Nur zwei Tage später erläuterte Genscher dem sowjetischen Außenminister den Beschluss der Neun, kündigte weitere Initiativen zur militärischen Vertrauensbildung auf der bevorstehenden NATO-Herbsttagung an und bedrängte Gromyko, den französischen Konferenzvorschlag ebenfalls positiv aufzunehmen.[120]

Genscher, der die Unterstützung Bonns für den französischen Konferenzvorschlag am 27. September 1979 vor der VN-Generalversammlung noch einmal bestätigte[121], und sein Staatssekretär van Well hielten es nun für notwendig, als nächsten Schritt einen entsprechenden Passus in das Kommuniqué der NATO-Herbsttagung einzufügen, um die Initiative zu behalten und Parameter zu setzen, die den östlichen Vorschlag entsprechend westlicher Interessen umformte. Der Zeitpunkt war auch deshalb günstig, weil Moskau zwischenzeitlich seine Forderung, eine Abrüstungskonferenz noch vor dem Madrider Folgetreffen abzuhalten, aufgegeben hatte.[122] Die besondere Aufgabe lag freilich darin, diese Linie mit den zwei in Brüssel anstehenden Entscheidungen über eine neue MBFR-Initiative und über den Doppelbeschluss zu verzahnen.

3.3. KAE und MBFR als Instrumente der Abschirmung des Doppelbeschlusses

In der Zwischenzeit waren auch die Arbeiten an der MBFR-Initiative, die weitgehend von Bonn, London und Washington geleistet worden waren, zur Vorschlagsreife gediehen. Auch öffentlich machten die bundesdeutschen Diplomaten nun ihr Anliegen bekannt, die KSZE-VBM in Wien „bekräftigen" zu lassen und weitere Vorschläge für „Begleitende Maßnahmen" einzuführen.[123]

Im Frühjahr 1979 begann die Bundesregierung, das Thema MBFR in Brüssel erneut zu forcieren. Die Zeit drängte, denn auf dem Vierergipfel in Guadeloupe Anfang Januar hatten Callaghan, Carter, Giscard d'Estaing und Schmidt den Weg

[119] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 116931, Drahtbericht Nr. 3690 des Ministerialdirektors Blech, z. Z. Brüssel (EG), vom 20. 11. 1979 an das Auswärtige Amt; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Rosengarten vom 23. 11. 1979; Erklärung der EG-Außenminister im Rahmen der EPZ vom 20. 11. 1979; in: Europa-Archiv 1980, D 509 f.

[120] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 22. 11. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 343, S. 1767.

[121] Vgl. die Rede des Bundesministers Genscher am 27. 9. 1979 in New York, in: Bulletin der Bundesregierung 1979, S. 1060. Der Bonner VN-Botschafter von Wechmar wiederholte diese Position am 22. 10. 1979 im Ersten (Abrüstungs-)Ausschuss der VN. Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 116931, Aufzeichnung des Referats 221 vom 9. 11. 1979. Beide Sprecher hoben in ihren Äußerungen auf die erste Phase zur Vereinbarung Vertrauensbildender Maßnahmen ab.

[122] So Gromyko am 27. 9. 1979 gegenüber US-Außenminister Vance. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11306 (221); B 150, Aktenkopien 1979, Drahtbericht Nr. 976 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 4. 10. 1979 an das Auswärtige Amt.

[123] Vgl. Citron/Ehni, Das Konzept vertrauensbildender Maßnahmen, S. 8.

für den NATO-Doppelbeschluss geebnet, so dass parallele Rüstungskontrollvorschläge als Ausgleich von großer Bedeutung waren.[124] Nach eingehenden Konsultationen mit Washington und London teilte die Bundesregierung am 6. März 1979 bei der NATO in Brüssel mit, dass sie eine baldige Vorlage zu den Begleitenden Maßnahmen in Wien wünsche. Ein entsprechendes Papier mit einer Reihe Begleitender Maßnahmen legte die bundesdeutsche NATO-Vertretung dann im Juni vor.[125]

In dieser Vorlage waren jedoch zwei Maßnahmen ausgespart, über deren Funktion Bonn und Washington noch unterschiedlicher Meinung waren. Die Bundesregierung plädierte dafür, dass wenigstens zwei der vorzuschlagenden Maßnahmen, nämlich die Vorankündigung von militärischen Bewegungen (Maßnahme 1) und die Einladung von Manöverbeobachtern (Maßnahme 4), auf denselben geografischen Raum wie bei der KSZE bezogen werden sollten. Dagegen zog es Washington, unterstützt von einigen anderen NATO-Partnern, vor, den im Bündnis verabredeten Maßnahmenkatalog ungeteilt in Wien zu behandeln. Vor allem das amerikanische Verteidigungsministerium strich die militärische Bedeutung von Begleitenden Maßnahmen heraus und hielt wenig von einer Querverbindung zur KSZE. Die Aufgabe der Begleitenden Maßnahmen sei es, so brachte einer seiner Vertreter es auf den Punkt, „die militärische Lage zu stabilisieren und Vorwarnzeit zu gewinnen". Sie „seien zwar mit den Vertrauensbildenden Maßnahmen bei der KSZE vergleichbar, doch hätten sie ihre eigene Qualität. Die militärische Relevanz der begleitenden Maßnahmen sei erheblich größer als die traditionellen CBMs."[126] Ein zwischen Bonn und Washington im Sommer 1979 verhandelter Kompromissvorschlag sah schließlich vor, den Maßnahmenkatalog in Wien vorzulegen, jedoch mit der Maßgabe, die Maßnahmen 1 und 4 mit dem KSZE-Geltungsbereich zu verhandeln, sie aber anschließend in Form einer Absichtserklärung an die KSZE zu überweisen, wo sie beschlossen werden sollten. Würde der Osten in Wien dem nicht zustimmen, so sollten die Maßnahmen als VBM der KSZE weiter behandelt werden. Die Forderung, dass alle MBFR-Teilnehmer die bereits vereinbarten KSZE-VBM summarisch bestätigten, war davon nicht berührt.[127]

[124] B 2 (Referat 014), Bd. 241, Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem amerikanischen Senator Muskie am 7. 5. 1979. Ähnlich äußerte sich Schmidt auch gegenüber dem sowjetischen Botschafter Semjonow. Vgl. deren Gespräch am 21. 5. 1979, in: AAPD 1979, I, Dok. 148, S. 693.

[125] Drahterlass Nr. 1112 des Ministerialdirektors Blech vom 2. 3. 1979, in: AAPD 1979, I, Dok. 63; Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 13. 8. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 229, S. 1094f.

[126] Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 12. 8. 1979 über ein Gespräch zwischen Genscher und Vance am 9. 8. 1979 in Washington, in: AAPD 1979, II, Dok. 226, S. 1083.

[127] Vgl. Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance am 30. 5. 1979 in Den Haag, in: AAPD 1979, I, Dok. 155, S. 731–733; PA-AA, VS-Bd. 11494 (221); B 150, Aktenkopien 1979, Aufzeichnung des Botschafters Ruth, z. Z. Washington, vom 1. 8. 1979; Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 12. 8. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 226, S. 1083; Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 13. 8. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 229.

Anfang November 1979 lag Genscher schließlich auch der Entwurf eines MBFR-Gesamtpapiers vor, das die Elemente einer „Zwischenlösung" enthielt. Im Kern war vorgesehen, dass die USA und die Sowjetunion zunächst in einem Interimsabkommen auf der Basis vereinbarter Daten eine Reduzierung ihrer Streitkräfte im Reduzierungsraum vereinbaren sollten (Phase I); die übrigen Teilnehmerstaaten würden sich in einer Absichtserklärung auf das Verhandlungsziel verpflichten, das Personal ihrer Land- und Luftstreitkräfte auf kollektive Höchststärken abzusenken. Flankierend würde das Bündnis das Paket mit Begleitenden Maßnahmen zur Debatte stellen. Die so genannte „Option III", das Angebot zur Reduzierung amerikanischer Nuklearsysteme, war in dem Vorschlag dagegen nicht mehr enthalten; sie war zwar nicht gänzlich vom Tisch, jedoch vorerst durch die im Doppelbeschluss enthaltene Ankündigung, 1000 US-Sprengköpfe abzuziehen, „ersetzt". Das Papier wurde am 7./8. November im Brüsseler NATO-Rat von den deutschen Vertretern eingeführt.[128]

Dort stieß es jedoch nicht auf die ungeteilte Zustimmung der Bündnispartner. Bedenken äußerten die Benelux-Länder, denen der Vorschlag wegen des Wegfalls der nuklearen „Option III" „für den Osten nicht attraktiv genug" erschien und die deshalb innenpolitische Schwierigkeiten bei der Durchführung des NATO-Doppelbeschlusses erwarteten.[129] Auch hinsichtlich des Pakets Begleitender Maßnahmen wurden Bedenken geäußert. Hier befürchteten manche, dass die geplante Erweiterung des Geltungsbereichs von MBFR, und sei es nur im Bereich der militärischen Vertrauensbildung, die Geschäftsgrundlage der Wiener Verhandlungen verändern und so ein Weiterkommen erschweren würde. Italien wiederum bestand nach wie vor darauf, dass es als nicht direkt teilnehmendes Land unter keinen Umständen von Vereinbarungen wie der Notifizierung militärischer Bewegungen oder der Einladung von Manöverbeobachtern betroffen sein wollte.[130]

Erst am 6. Dezember stimmten alle Vertreter im Politischen Ausschuss der NATO dem Weisungsentwurf für ein Interimsabkommen sowie einem Papier über die Begleitenden Maßnahmen zu, die den Außenministern auf der NATO-Herbsttagung in der folgenden Woche zur Billigung vorgelegt werden sollten. Den Niederländern zuliebe hatte man die nukleare Option, wenngleich in einer Fußnote, am Leben erhalten.[131] Hinsichtlich der militärischen Vertrauensbildung enthielt das Paket außer der Bestätigung der in der KSZE-Schlussakte enthaltenen VBMs sieben Maßnahmen: die Ankündigung militärischer Bewegungen ab Divisionsstärke „in Europa und an den Flanken"; die Ankündigung militärischer Be-

[128] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 2. 11. 1979 und Drahtbericht Nr. 1148 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 8. 11. 1979 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1979, II, S. 1654, Anm. 4.

[129] Drahterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Holik vom 28. 11. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 354 (Zitat S. 1815).

[130] PA-AA, VS-Bd. 11513 (221); B 150, Aktenkopien 1979, Drahtbericht Nr. 898 des Gesandten Pfeffer, Brüssel (NATO), vom 6. 9. 1979 an das Auswärtige Amt; Drahtbericht Nr. 939 von Pfeffer vom 21. 9. 1979 an das Auswärtige Amt.

[131] Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 7. 12. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 366.

wegungen aller direkten Teilnehmer von außen in den Reduzierungsraum; den Austausch von Beobachtern; die Vereinbarung fester Durchlaufpunkte für die stationierten Land- und Luftstreitkräfte (also nicht die „beheimateten" Verbände der Bundeswehr) mit ständigen Beobachtern; den Austausch der für die Durchführung dieser Maßnahmen relevanten militärischen Daten; die „Nichtbeeinträchtigung nationaler Aufklärungsmittel"; und schließlich die Schaffung eines „Konsultativmechanismus zur Implementierung eines MBFR-Abkommens". Für die Voranmeldung der Divisionsaktivitäten und den Beobachteraustausch sollte die KSZE-Zone gelten; die übrigen Maßnahmen betrafen nur die direkten MBFR-Teilnehmer. „Zum ersten Mal seit Beginn der MBFR-Verhandlungen", verkündete Friedrich Ruth anschließend, „haben unsere Verbündeten die räumliche Ausweitung bestimmter Elemente der westlichen Position über den Raum der Reduzierungen hinaus nach Ost und West konkret akzeptiert. Damit wird der den MBFR-Verhandlungen innewohnende Charakter einer Rüstungskontrollzone in Mitteleuropa relativiert und auf die Notwendigkeit eines umfassenderen geographischen Rahmens für entsprechende Bemühungen in ganz Europa hingewiesen, wie sie im Bereich von KSZE und KAE unternommen werden." Erstmals würde wenigstens für zwei Maßnahmen „ein signifikanter Teil des Territoriums der SU in Europa und an den Flanken auch außerhalb Europas (Militärbezirke Nordkaukasus und Transkaukasus der SU) einbezogen". Als Gegenleistung „erklären sich erstmalig alle westlichen, d. h. auch die indirekten Teilnehmer bereit, sich mit ihrem ganzen europäischen Territorium an den beiden Maßnahmen zu beteiligen (außer den Staaten im Raum der Reduzierungen auch Großbritannien, Norwegen, Dänemark, Italien, Griechenland; die Türkei wird sich auch mit einem noch auszuhandelnden Teil ihres außereuropäischen Territoriums an der Grenze zum transkaukasischen Militärbezirk der SU beteiligen). Auf den Gesamtzusammenhang der rüstungskontrollpolitischen Bemühungen des Westens, in den MBFR eingebettet ist, wird durch die Querverweise auf die KSZE (Bekräftigung der Vertrauensbildenden Maßnahmen, Madrider KSZE-Folgetreffen, Allianzinteresse an Vertrauensbildenden Maßnahmen des KSZE-Prozesses) aufmerksam gemacht."[132]

Die Mühen der vergangenen zwei Jahre hatten sich für die Bundesregierung gelohnt. Mit dem Vorschlag hoffte sie, die komplexe Verhandlungsmaterie in Wien durch den Gedanken eines „Interimsabkommens" inhaltlich vereinfacht und durch das Paket Begleitender Maßnahmen in einem zentralen Punkt erweitert zu haben, ohne die wesentlichen Prinzipien wie die Kollektivität preiszugeben. Ihre volle Bedeutung erlangten die Anstrengungen Bonns für die Revitalisierung der Wiener Gespräche aber erst in der Zusammenschau der entspannungs- und sicherheitspolitischen Gesamtstrategie Bonns, die den Doppelbeschluss nach in-

[132] PA-AA, VS-Bd. 11514 (221); B 150, Aktenkopien 1979, Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 10. 12. 1979. Aus Sicht eines Beteiligten vgl. auch Ehni, Vertrauensbildende Maßnahmen, S. 28. Zum Paketvorschlag der NATO über „Begleitende Maßnahmen" vgl. auch Windel, Vertrauensbildende Maßnahmen, S. 63–67; Mutz, Konventionelle Abrüstung in Europa, S. 117–122.

nen und außen abschirmen und die grundsätzliche Entspannungsbereitschaft Bonns untermauern sollte. „Zusammen mit dem Rüstungskontrollvorschlag im Bereich der LRTNF, den Vorbereitungen zu Vertrauensbildenden Maßnahmen in Verbindung mit der KSZE und dem französischen Vorschlag für eine Konferenz über Abrüstung in Europa", so hieß es programmatisch in einer Vorlage für den Auswärtigen Ausschuss, „ist die MBFR-Initiative ein Element für ein detailliertes und überzeugendes Rüstungskontrollkonzept des Bündnisses."[133]

Damit war der Weg frei für eine programmatische Stellungnahme des Bündnisses, welche die KAE-Interessen Bonns – die Einbindung in den KSZE-Prozess, die Wahrung des Gleichgewichts zwischen den Körben, die vorläufige Beschränkung auf die VBM und die Einbeziehung der europäischen Sowjetunion – in vollem Umfang in Rechnung stellte und mit der neuen MBFR-Initiative sowie der Nachrüstungsentscheidung verknüpfte. Ein Textvorschlag der zuständigen KSZE- und Abrüstungsreferate für einen entsprechenden Passus des Kommuniqués der NATO-Herbsttagung wurde Genscher bereits am 2. November 1979 vorgelegt.[134] Er entsprach inhaltlich der Erklärung, welche die EG-Außenminister am 20. November verabschiedeten. So billigten die NATO-Außenminister am 12. Dezember gemeinsam mit den Verteidigungsministern zunächst den Doppelbeschluss. In den folgenden beiden Tagen rückten sie dann ihre Bereitschaft zur Fortsetzung der Détente in den Vordergrund. Sie verabschiedeten die zweigleisige MBFR-Initiative und versprachen, sich um ein Mandat für eine KAE unter dem Dach der KSZE zu bemühen, dessen Zweck es sein solle, „militärisch bedeutsame und verifizierbare vertrauensbildende Maßnahmen" für „den ganzen Kontinent von Europa" zu vereinbaren.[135] In seinem Diskussionsbeitrag wertete Genscher die Rüstungskontrollbeschlüsse ausdrücklich als „Etappenziel", um die Handlungsfähigkeit des Bündnisses wieder herzustellen, und stellte den Nachrüstungsbeschluss in den Kontext des KSZE-Prozesses und der neuen MBFR-Initiative. Er erinnerte an die Notwendigkeit einer ausgewogenen Berücksichtigung der drei KSZE-Körbe in Madrid und bekräftigte einmal mehr, dass die Bundesrepublik Frankreichs KAE-Vorschlag unterstützen werde.[136]

Damit war es der Bonner Diplomatie zunächst gelungen, die innen- und außenpolitisch riskante Entscheidung für den Doppelbeschluss durch die mit der von ihr vorangetriebenen MBFR-Initiative für eine Zwischenlösung und für Begleitende Maßnahmen sowie durch den modifizierten französischen KAE-Vorschlag entspannungspolitisch „abzufedern". Das westliche Rüstungskontrollangebot

[133] PA-AA, B 4 (Referat 011), Bd. 115241, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Holik vom 12. 11. 1979 für die Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 14. 11. 1979.

[134] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 116931, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Holik vom 2. 11. 1979.

[135] Vgl. Ziffer 8 des Kommuniqués über die NATO-Ministerratstagung vom 13./14. 12. 1979 in Brüssel, in: Europa-Archiv 1980, D 40.

[136] Drahtbericht Nr. 1375 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 13. 12. 1979 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1979, II, Dok. 375, S. 1900; Drahtbericht Nr. 1380 des Ministerialdirektors Blech, z. Z. Brüssel, vom 13. 12. 1979 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1979, II, Dok. 378, besonders S. 1911.

schuf im größeren Kontext des KSZE-Prozesses darüber hinaus eine Berufungsgrundlage, mit der Genscher den Nachrüstungsbeschluss gleichermaßen gegen innenpolitischen Widerstand wie gegen östliche Angriffe hoffte immunisieren zu können. Die Verhandlungen über die Mittelstreckensysteme, so schärfte etwa Gromyko im November 1979 ein, müssten „mit größtem Ernst, mit größter Intensität" geführt, dürften aber nicht isoliert gesehen werden. Vielmehr müssten sie durch die Verhandlungen in Wien auf der Basis der neuen westlichen Vorschläge und in Madrid im Zusammenhang mit dem französischen KAE-Vorschlag „flankiert" werden.[137]

Zumindest was MBFR anging, war diese Logik zweifelhaft. Die Ost-Berliner Rede Breschnews vom 6. Oktober konnte als Zeichen gewertet werden, dass Moskau allmählich das Interesse an den Wiener MBFR-Verhandlungen verlor und Fortschritte bei der Rüstungskontrolle woanders zu suchen begann, nicht zuletzt mit der öffentlichkeitswirksamen Ankündigung einseitiger Abrüstungsschritte. Noch deutlicher wurde dies auf der Tagung der WVO-Außenminister am 5./6. Dezember in Ost-Berlin, die ganz im Zeichen der „militärischen Entspannung" stand. Die dabei geführten Angriffe auf den Nachrüstungsbeschluss der NATO zeigten nachdrücklich, dass Moskau und seine Verbündeten den Schwerpunkt ihrer Westpolitik künftig darauf legen würden, die drohende Stationierung amerikanischer landgestützter Mittelstreckenraketen zu verhindern. Zugleich zeigte der Osten aber die Bereitschaft, die Schnittmenge zwischen den eigenen Vorstellungen und dem französischen KAE-Vorschlag erheblich zu erweitern: Ungeachtet weiterhin bestehender Unterschiede – etwa hinsichtlich der Einbeziehung einer Nuklearkomponente und des Geltungsbereichs von VBM – war Moskau mit einer zweiphasigen KAE unter dem Dach der KSZE entsprechend den westlichen Vorstellungen einverstanden. Dagegen widmeten die Außenminister MBFR nur eine dürre Passage.[138]

Der MBFR-Paketvorschlag der NATO wurde am 17. Dezember informell[139] und schließlich am 20. Dezember offiziell in Wien eingeführt – und stieß erwartungsgemäß auf Ablehnung. Hinter der Idee eines Interimsabkommens vermuteten die WVO-Länder nur den Versuch, den eigentlichen Zweck, über konkrete

[137] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 22. 11. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 343, S. 1764. Vgl. ferner die Gespräche Genschers mit dem sowjetischen Botschafter Semjonow am 6. 11. und 21. 12. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 320, S. 1644, bzw. Dok. 388, S. 1954. Ähnlich auch Schmidt und Genscher gegenüber dem polnischen Außenminister Wojtaczek am 19. 12. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 386, S. 1943.

[138] Vgl. das Kommuniqué der Tagung der WVO-Außenminister am 5./6. 12. 1979 in Ost-Berlin, in: Europa-Archiv 1980, D 49–55. Für eine Sammlung wichtiger Dokumente des Treffens vgl. URL: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=16512&navinfo=15699>. Vgl. ferner Zielinski, Vertrauen und Vertrauensbildende Maßnahmen, S. 97 f.

[139] Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11945 (221); B 150, Aktenkopien 1979, Drahtberichte Nr. 761, Nr. 762 und Nr. 763 des Botschafters Jung, Wien (MBFR-Delegation) vom 18. 12. 1979 an das Auswärtige Amt; PA-AA, VS-Bd. 11514 (221); B 150, Aktenkopien 1979, Drahtbericht Nr. 764 von Jung vom 18. 12. 1979 an das Auswärtige Amt.

Abrüstungsschritte zu verhandeln, zugunsten der militärischen Vertrauensbildung zu unterlaufen. Vor allem der Gedanke, einen Teil der Begleitenden Maßnahmen über den vereinbarten Reduzierungsraum hinaus auszudehnen, wurde vom sowjetischen MBFR-Unterhändler Tarassow kategorisch zurückgewiesen. Mit der NATO-Initiative, so lautete der Hauptvorwurf, wolle der Westen nur Zeit gewinnen, um seinen Nachrüstungsbeschluss umzusetzen.[140]

Damit verlor MBFR zwar nicht grundsätzlich seine politische Bedeutung. Dennoch war es offensichtlich, dass das Wiener Rüstungskontrollforum weiter an Strahlkraft einbüßte. Genscher bedauerte dies keineswegs, solange die Sowjets die Verhandlungen nicht verließen und MBFR damit seinen politischen Zweck im System der Konferenzdiplomatie erfüllte. Die westliche Initiative hatte immerhin genug Substanz, um MBFR trotz aller östlichen Kritik am Leben zu halten. Im Übrigen setzte der Außenminister ohnehin weiter auf den KSZE-Prozess als wichtigste Antriebskraft im Ost-West-Dialog. Dieser hatte durch den KAE-Vorschlag eine neue Perspektive gewonnen.

Bis die Diskussion über das Mandat in Madrid beginnen konnte, waren es aber zunächst die auf dem Belgrader Folgetreffen vereinbarten Expertentreffen, die die KSZE sicher durch den Sturm der sich verschlechternden Beziehungen zwischen Ost und West manövrierten.

4. „Technokratisches Zwischenspiel“: Die Expertentreffen

Mit den drei Expertentreffen über Wissenschaft, friedliche Streitschlichtung und Mittelmeerfragen, so stellte das Auswärtige Amt im Frühjahr 1979 fest, „ist eine Phase des KSZE-Prozesses abgeschlossen worden, die einen mehr ‚technokratischen‘ Charakter hatte“.[141] Doch so speziell die Themen auch gewesen sein mögen, das Intermezzo erfüllte eine wichtige Funktion zwischen den Hauptkonferenzen.

Im Kapitel der Schlussakte über die Konferenzfolgen vereinbarten die 35 KSZE-Staaten neben einer Überprüfungskonferenz in Belgrad weitere Expertenkonferenzen. Wie gesehen, wurden sie im Schlussdokument der Belgrader Konferenz bestätigt und für die Jahre 1978/79 in Aussicht genommen. Sie stellten daher neben der Vereinbarung, 1980 zu einem weiteren Haupttreffen in der spanischen Hauptstadt zusammenzukommen, die einzigen greifbaren Ergebnisse der Zusammenkunft dar. Ihre Bedeutung ist seinerzeit von der Öffentlichkeit und später von der Forschung unterschätzt worden. Dabei übten die Expertentreffen im Konfe-

[140] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 21. 12. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 390; PA-AA, VS-Bd. 11603 (02); B 150, Aktenkopien 1979, Drahtbericht Nr. 778 des Botschafters Jung, Wien (MBFR-Delegation), vom 22. 12. 1979 an das Auswärtige Amt; Drahtbericht Nr. 87 von Jung vom 11. 2. 1980 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1980, I, Dok. 44. Zur sowjetischen Reaktion vgl. auch Mutz, Konventionelle Abrüstung in Europa, S. 221.

[141] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133387, Aufzeichnung des Referats 212 vom 6. 4. 1979.

renzsystem der KSZE eine wichtige Scharnierfunktion zwischen den großen Folgekonferenzen aus und wirkten gleichsam als „Leuchttürme" zu einer Zeit, als nach Belgrad der KSZE-Prozess seine Dynamik zu verlieren drohte. „Die KSZE-Expertentreffen", so war man im Auswärtigen Amt überzeugt, „haben in Wirklichkeit größere Bedeutung als ihr – aus politischen Gründen gewählter – Name sagt". Sie seien „vollwertige Ost-West-Konferenzen" und „die einzigen KSZE-Stationen zwischen Belgrad und Madrid". In dem Bestreben, den KSZE-Prozess „politisch vital und politisch attraktiv zu erhalten", sei es deshalb notwendig, „auch dafür sorgen, daß die einzelnen Treffen möglichst erfolgreich abgeschlossen werden".[142]

Im Folgenden sollen die drei Fachtagungen – das Vorbereitungstreffen zum Wissenschaftlichen Forum (1978), die Treffen zur friedlichen Streitschlichtung (1978) und über Mittelmeerfragen (1979) sowie schließlich das Haupttreffen des Wissenschaftlichen Forums (1980) – auf ihre Bedeutung für den KSZE-Prozess hin untersucht und ihr Stellenwert für die westdeutsche KSZE-Politik herausgearbeitet werden.

4.1. Das Vorbereitungstreffen zum Wissenschaftlichen Forum in Bonn (20.6. bis 28.7.1978)

Der erstmals von Außenminister Walter Scheel 1973 in Helsinki unterbreitete Vorschlag, zu einem Wissenschaftlertreffen im Rahmen der KSZE in die Bundesrepublik einzuladen, steht im Zusammenhang mit dem eigentlichen Konferenzziel Bonns, durch verbesserte Kontakt- und Informationsmöglichkeiten den Zusammenhalt der Menschen über die Systemgrenzen hinaus zu stärken. Durch einen auch für die sozialistischen Staaten im Grundsatz annehmbaren Vorschlag zur wissenschaftlichen Zusammenarbeit sollte diese generelle Zielsetzung unterstützt werden. Das im Auswärtigen Amt entwickelte Konzept sah ursprünglich den Aufbau eines Wissenschaftsforums nach dem Vorbild anderer westlicher Akademien der Wissenschaften vor, die als „Kontaktzentrum" für die Wissenschaftler in Ost und West dienen sollte. Inhaltlich war vorgesehen, Natur- und Geistes- bzw. Sozialwissenschaften gleichermaßen zu berücksichtigen, um ein Übergewicht der für die osteuropäischen Staaten unverfänglichen naturwissenschaftlichen Themen auszuschließen. Hinter den Überlegungen der Diplomaten stand nichts weniger als die Schaffung einer Institution für den transnationalen, systemübergreifenden Wissenstransfer in Europa.[143]

[142] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116381, Entwurf des Drahterlasses des Vortragenden Legationsrats Rudolph vom 3. 11. 1978 an die Ständige Vertretung bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel.

[143] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111543, Schreiben des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 10. 7. 1973 an das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft; Schreiben des Ministerialdirigenten Blech vom 16. 5. 1974 an die Botschaft in London. Behandelt werden sollten KSZE-nahe Forschungsfelder, etwa die Bereiche Verkehr, Umwelt und technologische Entwicklung. Als geisteswissenschaftliche Themen kamen die Bereiche

Dieses Konzept stieß jedoch auf den entschiedenen Widerstand des Forschungsministeriums. Im BMFT wollte man kein ständiges Forum für den Wissenschaftsaustausch aufbauen, das in Konkurrenz zu der von den EG geplanten Europäischen Wissenschaftsstiftung (European Science Foundation) hätte stehen können. Auf Intervention des BMFT wurde der Vorschlag schließlich so verändert, dass nur noch eine einmalige Konferenz stattfinden sollte, die weitere Optionen „prüfen“ könne.[144]

In Genf einigte sich die zuständige Unterkommission am 25. Juli 1974 über Ablauf und Ziele eines Wissenschaftlichen Forums. Der Beschluss sah eine Vorkonferenz mit Vertretern der „nationalen wissenschaftlichen Einrichtungen“ und dem eigentlichen Wissenschaftlichen Forum „führender Persönlichkeiten der Wissenschaft“ vor. Das Doppelmandat beauftragte das Treffen, Probleme „auf dem Gebiet gegenwärtiger und zukünftiger Entwicklungen der Wissenschaften“ sowie Möglichkeiten „des Ausbaus von Kontakten, Verbindungen und des Informationsaustausches zwischen wissenschaftlichen Einrichtungen und zwischen Wissenschaftlern“ zu erörtern. Der entsprechende Text fand Eingang in die Resolution über „Bildung und Wissenschaft“ in Korb III der Schlussakte.[145]

Ein Jahr nach Unterzeichnung der Schlussakte nahm das Auswärtige Amt seine Arbeiten am Wissenschaftlichen Forum wieder auf. Die Bundesrepublik als Initiator sah sich in der Pflicht, das Thema auf der Belgrader Folgekonferenz erneut aufzugreifen. Dazu war es notwendig, ein „Modell“ über Form und Inhalt des Kongresses zu entwickeln. Die Federführung bei der Vorbereitung übernahm die Kulturabteilung (Referat 610), da es sich primär um eine „Spezialveranstaltung auf kulturellem Gebiet“[146] handelte. Eile war geboten, da sich die Bundesrepublik im Genfer Konferenzjournal zwar ein gewisses Initiativrecht hatte festschreiben lassen, in der Schlussakte selbst aber kein Gastgeberland ausdrücklich genannt worden war. Im Laufe des Frühjahrs 1976 hatte Polen dann Interesse an der Errichtung des Forums in Warschau zu erkennen gegeben, und Rumänien arbeitete an einem Vorschlag für einen Kongress „über wirtschaftliche Zusammenarbeit, Technologieaustausch sowie Informationsaustausch über Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung“.[147]

Sprache und Kommunikation, Bildung sowie die „Pflege des europäischen Kulturerbes“ und „Soziologische Aspekte des Kulturlebens“ in Frage. Wünschenswert war aus Sicht der Bundesregierung auch eine Zeitschrift, die vierteljährlich oder sogar monatlich mit möglichst hoher Auflage über die Arbeit und die Ergebnisse des Forums berichten könnte und als Multiplikator für die Anliegen der KSZE in allen Teilnehmerstaaten weite Verbreitung finden sollte. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111543, Schreiben der Vortragenden Legationsrätin Krüger vom 14. 8. 1973 an das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft.

144 Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 111543, Schreiben des Bundesministers Ehmke an Bundesminister Scheel vom 8. 11. 1973; Drahterlass Nr. 401 des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 7. 6. 1977 an die KSZE-Delegation in Genf.

145 Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, II/2, S. 962.

146 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116380, Aufzeichnung des Referats 212 vom 9. 5. 1978.

147 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115114, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 23. 6. 1976; Drahterlass Nr. 207 des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 27. 4. 1977 an die Botschaft in Bukarest.

Bei den Vorbereitungen wurde indes rasch deutlich, dass die bekannten Fronten weiter bestanden. Der BMFT-Vertreter machte klar, dass sein Ministerium an der ablehnenden Haltung gegenüber dem Forum festhalte und einer Institutionalisierung entgegentreten werde. Mitte Januar 1977 legte das Ministerium den Entwurf eines Papiers vor, das als Grundlage für Sondierungen in EPZ und NATO dienen sollte. Darin hieß es, das Wissenschaftliche Forum „soll nicht die bestehenden Kontakte im staatlichen und nichtstaatlichen Bereich beeinträchtigen, sondern die Beziehungen im nichtstaatlichen Bereich in sinnvoller Weise ergänzen und bereichern. Es kann kein Steuerungsinstrument für wissenschaftliche Programme sein. Eine Institutionalisierung im Sinne einer organisatorischen Verfestigung ist nicht erwünscht." Was die personelle Besetzung der Veranstaltung betraf, so schlug das BMFT vor, entweder ein „Gesprächsforum der Präsidenten der Akademien der Wissenschaften, der Universitätsvereinigungen und der Forschungsförderungsorganisationen" vorzusehen, das Expertenkonferenzen zu einzelnen Themen anregen könnte. Oder das Forum könne „eine wissenschaftliche Veranstaltung mit führenden Persönlichkeiten der Wissenschaften aus den Teilnehmerstaaten werden". Darüber hinaus bestand das Ministerium auf eine Beteiligung von UNESCO und ECE bei der Vorbereitung des Treffens.[148] Anfang Februar 1977 legte die Bundesregierung in EPZ und NATO ein Papier mit den „Terms of reference" vor, das nahezu identisch mit dem Entwurf des Bildungsministeriums war, einschließlich der beiden Alternativen zur personellen Ausrichtung. Zu einer Erörterung der Vorlage kam es jedoch vorerst nicht.[149]

In mehreren Besprechungen, an denen auch Vertreter der Alexander-von-Humboldt-Stiftung, der Max-Planck-Gesellschaft (MPG), des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) und der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) teilnahmen, schälte sich eine deutliche Mehrheit für das Konzept eines Gesprächsforums zwischen den Spitzen der Wissenschaftsorganisationen heraus. Während sich das Auswärtige Amt aber zusammen mit dem Bildungsministerium und einigen Wissenschaftsorganisationen dafür aussprach, eine Wiederholung offenzuhalten, votierten das Forschungsministerium sowie MPG und DFG für eine einmalige Konferenz. Angesichts dieser Sachlage einigten sich die Beamten schließlich darauf, auf der Belgrader Konferenz zunächst nur eine Einladung auszusprechen, selbst wenn noch kein gemeinsames westliches Konzept vorlag.[150] Tatsächlich legte die Bundesregierung, auch ohne dass im Kreis der europäischen und NATO-Verbündeten Näheres abgesprochen worden war, am 10. November 1977 ihren Entwurf für eine Expertentagung vor, der, wie gesehen, trotz des stürmischen Konferenzverlaufs Eingang in die karge Schlusserklärung fand.

148 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115114, Schreiben des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft vom 17. 1. 1977.

149 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115114, Drahterlass Nr. 51 des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 3. 2. 1977 an die Botschaft in London; Schriftbericht des Botschaftsrats I. Klasse Citron, Brüssel (NATO), vom 9. 3. 1977.

150 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115114, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Schödel vom 26. 5. 1977.

Erst im Mai 1978, nach Abschluss der Belgrader Konferenz, griff die Bundesregierung die Angelegenheit in Brüssel wieder auf und unterbreitete einen Berichtsentwurf für das Vorbereitungstreffen.[151] In der Arbeitsgruppe KSZE der EPZ waren die anwesenden Vertreter einhellig der Meinung, dass zunächst nur prozedurale und noch keine inhaltlichen Fragen erörtert werden sollten. Etwaige Beschlüsse sollten nur empfehlenden Charakter haben. Auch eine Institutionalisierung des Forums lehnten sie ab und sprachen sich damit gegen das anspruchsvollere Konzept des Auswärtigen Amts aus. In inhaltlicher Hinsicht bestätigten sie das schon in der Schlussakte vorgesehene Doppelmandat, nämlich die Erörterung wissenschaftlicher Probleme und die Erleichterung des Wissenschafts- und Informationsaustauschs.[152] Die Amerikaner wiederum stellten in der NATO klar, dass für sie das Wissenschaftliche Forum nur dann von Interesse war, „wenn die Themenstellungen die Möglichkeit gäben, die Fragen der Freiheit der Wissenschaft und der Wissenschaftler in den Warschauer-Pakt-Staaten anzusprechen“. Zugleich sagten sie aber den europäischen Verbündeten zu, dass die Themenwahl das Forum nicht „in ein ‚politisches Schlachtfeld‘ verwandeln dürfe. Trotz unterschiedlicher Meinungen in der Frage der Politisierung des Kongresses billigte die NATO im Juni 1978 die organisatorische und thematische Generallinie der Neun.[153]

Auf dieser Basis eröffnete Hildegard Hamm-Brücher am 20. Juni 1978 in der Bonner Beethovenhalle das Vorbereitungstreffen zum Wissenschaftlichen Forum. In ihrer kurzen Ansprache bemühte sich die Staatsministerin sichtlich um eine gemäßigte Tonlage. Sie knüpfte an die in Belgrad von allen KSZE-Ländern bestätigte Verpflichtung zur Fortsetzung der Détente an und verortete die Expertentagung als einen wichtigen „Baustein der Entspannungsarchitektur“. Menschenrechtsfragen sprach sie nicht direkt an, sondern hob stattdessen die Aufgabe der Politik hervor, den Wissenschaften die notwendigen Freiräume zu schaffen. Dazu müsse sie „die Hindernisse aus dem Wege räumen, die einer wissenschaftlichen Zusammenarbeit zwischen einzelnen Forschern, zwischen Disziplinen, Organisationen und Nationen entgegenstehen“.[154]

Die dreiköpfige Delegation der Bundesrepublik wurde von Professor Klaus Gottstein vom Max-Planck-Institut in Starnberg geleitet, einem angesehenen Spezialisten für experimentelle Physik. Ihm zur Seite standen Reinhard Holubek, stellvertretender Leiter des zuständigen Kulturreferats im Auswärtigen Amt, und ein Beamter des Düsseldorfer Wissenschaftsministeriums als Vertreter der Kultusministerkonferenz der Länder.[155] Erwartungsgemäß prallten zunächst in den

[151] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116374, Drahterlass Nr. 174 vom 11. 5. 1978 aus Bonn (Coreu).
[152] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116374, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 23. 5. 1978.
[153] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133386, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Holubek vom 12. 6. 1978.
[154] Ansprache der Staatsministerin Hamm-Brücher am 20. 6. 1978 in Bonn, in: Bulletin der Bundesregierung 1978, S. 644f.
[155] Delegationslisten in: PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116374.

Beiträgen der Delegierten die unterschiedlichen Ansichten über die Rolle der Wissenschaften aufeinander. Wenig überraschend klopften die sozialistischen Vertreter auch jeden Themenvorschlag daraufhin ab, ob er dem Westen Gelegenheit zur Menschenrechtskritik bieten würde. Zur Zufriedenheit Bonns vermochte dies allerdings die Atmosphäre auf dem Treffen nicht nachhaltig zu beeinträchtigen.[156]

Doch der vergleichsweise ruhige Verlauf wurde rüde gestört, als sich die Nachricht vom Beginn der Dissidentenprozesse gegen Schtscharanskij und Ginsburg wie ein Lauffeuer verbreitete und die Tagung kurzzeitig an den Rand des Abbruchs geriet.[157] Am Nachmittag des 11. Juli verlas der britische Delegierte auf Weisung von Außenminister Owen eine Erklärung, in der die britische Regierung die Moskauer Verfahren scharf verurteilte. Nach einer Intervention des sowjetischen Vertreters, der den britischen Beitrag unter Hinweis auf die Verfahrensordnung des Treffens als unzulässige Einmischung zurückwies und ihn als „Beispiel schlechter Diplomatie" brandmarkte, schaltete sich der Vertreter der USA ein. Er warf seinem Vorredner vor, „statt zur Geschäftsordnung zu sprechen, politische Grundsatzerklärungen" abzugeben. Auf diese Weise ging es zwischen westlichen und östlichen Delegationen hin und her, bis sich auf bulgarischen Antrag das Treffen vertagte.[158]

War es der Zweck dieses Schrittes, die erhitzten Gemüter etwas zu beruhigen, so gelang dies zumindest im westlichen Lager nicht. Am folgenden Tag informierten britische Diplomaten Günter Joetze vertraulich, dass Außenminister Owen erwäge, seine Delegation aus Bonn abzuziehen. Damit stießen die Briten jedoch auf den Widerstand der übrigen EPZ-Länder. Nicht nur die Bundesregierung warnte vor den Folgen eines derart drastischen Schrittes. Kritik kam auch von Dänemark, Frankreich, Irland und den Niederlanden, die ebenfalls so weit nicht gehen mochten. Ein Abzug der Briten, so hieß es, hätte wegen des Konsensprinzips der KSZE das Aus für das ganze Expertentreffen bedeutet, die Bundesrepublik als Gastgeberin und amtierende Ratsvorsitzende desavouiert und den Riss innerhalb der EG-Neun für alle sichtbar gemacht.[159] „Was soll aus den Treffen von Valletta, Montreux, Madrid und insgesamt aus dem KSZE-Prozeß werden?", fragte Klaus Blech an die Adresse Londons gerichtet. „Was soll aus den humanitären Problemen zwischen Ost und West werden, für deren Lösung wir auf die unterstützende Wirkung des KSZE-Prozesses rechnen? Was soll insbesondere aus den deutschen humanitären Problemen werden?"[160]

156 PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 108142, Runderlass Nr. 85 des Vortragenden Legationsrats Boll vom 31. 7. 1978.

157 Zu den Prozessen gegen die Moskauer Helsinki-Gruppen vgl. Kapitel V.1.

158 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116372, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kalkbrenner vom 11. 7. 1978.

159 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116372, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 13. 7. 1978.

160 PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178770, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lewalter vom 12. 7. 1978.

London war indes weiterhin gewillt, in Bonn ein Zeichen gegen die Moskauer Dissidentenprozesse zu setzen. Bei einem Vierer-Treffen mit Genscher, de Guiringaud und Vance am 17. Juli sondierte Owen die Möglichkeit, das Expertentreffen wenigstens ohne Festlegung eines festen Termins für das Haupttreffen des Forums zu beenden. Er gewann hierfür offenbar auch die Zustimmung Genschers – ein, wie sich rasch herausstellen sollte, unbedachter Schritt des Außenministers.[161] Denn unter den Bonner Diplomaten stieß dieses Anliegen auf vehemente Ablehnung, die Vereinbarung eines Datums für das Wissenschaftsforum war Teil der Tagesordnung des Vorbereitungstreffens; überdies hatten sich die Tagungsteilnehmer just zu diesem Zeitpunkt auf das Jahr 1980 für den Kongress geeinigt, wenngleich noch nicht auf den genauen Tag. In der Adenauerallee beharrte man darauf, dass es politisch unklug wäre, den KSZE-Prozess aufs Spiel zu setzen und sich damit selbst eines wichtigen Instruments der westlichen Einflussnahme im Osten zu berauben.[162] Das Vorgehen Owens, so stellte die federführende Kulturabteilung in einer Vorlage für Genscher klipp und klar fest, gefährde die deutschen Interessen.[163]

Diesen Argumenten verschloss sich der Außenminister nicht. Allerdings drohte ein ernsthafter Dissens mit London, glaubte Owen doch, das Einverständnis Genschers längst in der Tasche zu haben. Zunächst bat Staatssekretär van Well die Briten darum, sich einer festen Terminvereinbarung nicht zu verweigern, umso mehr, als der Kongress den größten Teil seiner Arbeit erfolgreich beendet hatte. Es war aber Klaus Blech, der in aller Deutlichkeit dem britischen Botschafter am 24. Juli klarmachen musste, „daß Herr Minister Genscher seine Meinung geändert habe“.[164] Dessen ungeachtet beharrte der britische Außenminister, inzwischen von der Opposition im Unterhaus bedrängt, darauf, dass die Absprache der vier Außenminister vom 17. Juli nach wie vor gültig sei.[165]

Am Ende konnte sich London nicht durchsetzen. Die Konferenz war bereits zu weit fortgeschritten und eine gemeinsame Linie der Neun nicht mehr herbeizuführen.[166] So billigten die Delegationen am 28. Juli schließlich Tagesordnung und Organisation des Wissenschaftlichen Forums. Dieses sollte am 18. Februar 1980 in Hamburg eröffnet werden und zwei Wochen dauern. Das Mandat sah, wie vom Westen gewünscht, zum einen die Behandlung spezifisch wissenschaftlicher Fragen vor; zum anderen sollten Möglichkeiten ausgelotet werden, um die Kontakte und den Informationsaustausch „zwischen wissenschaftlichen Ein-

[161] Vgl. PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178770, undatierter Vermerk des Vortragenden Legationsrats Ackermann.

[162] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116374, Aufzeichnung des Referats 212 vom 24. 7. 1978.

[163] PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178770, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Müller vom 24. 7. 1978.

[164] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116374, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 24. 7. 1978.

[165] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116374, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 26. 7. 1978.

[166] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 30. 8. 1978, in: AAPD 1978, II, Dok. 249, S. 1273.

richtungen und zwischen Wissenschaftlern" zu verbessern. Der Bundesrepublik als Gastgeberin fiel es zu, den Vorsitz bei der Eröffnungs- und der Abschlusssitzung zu führen und den Exekutivsekretär zu stellen. Die Organisation des Treffens mit Eröffnungserklärungen, vier Arbeitsgruppen für „Alternative Energiequellen" bzw. „Nahrungsmittelerzeugung", „Medizin" (Herz-, Gefäß-, Geschwulst- und Viruserkrankungen) und „Geistes- und Sozialwissenschaften" (gesellschaftliche Folgen der Modernisierung und des technologischen Fortschritts, insbesondere Umwelt und Urbanisierung) sowie anschließenden Redaktionsarbeiten entsprach dem mittlerweile KSZE-üblichen Verfahren. Von Bedeutung war auch der Passus der Bonner Erklärung, wonach das Wissenschaftliche Forum zwar nur Empfehlungen abgeben, das Madrider Folgetreffen diese aber prüfen konnte. Damit war nach westlicher Lesart gesichert, dass das Forum kein beschließendes Mandat besitzen würde, was der östlichen Seite entgegenkam, mit der Madrider Option allerdings eine erhebliche Verpflichtungskraft erhielt.[167]

Das Vorbereitungstreffen zum Wissenschaftlichen Forum war, nur wenig mehr als drei Monate nach Beendigung der Belgrader Folgekonferenz, Ausweis der hohen Schlagzahl, mit der die Konferenzdiplomatie der KSZE voranschritt. Es bewies jedoch zugleich einmal mehr, wie labil die KSZE noch immer war. Die Hoffnung der Bundesregierung auf eine Tagung, die nach dem Schlagabtausch in Belgrad wieder mehr Ruhe in den Konferenzprozess bringen sollte, erfüllte sich nur partiell. Dies lag nicht nur am Menschenrechtsthema. Das Vorbereitungstreffen zeigte auch, wie sehr die KSZE nach dem Belgrader Fehlschlag „angezählt" war. Das eher randständige Thema der systemübergreifenden Wissenschaftsbeziehungen verfügte kaum über ausreichend Anziehungskraft, um, wie Bonn erhoffte, als Motor des Gesamtprozesses zu fungieren. Überdies absorbierte der französische Vorschlag für eine europäische Abrüstungskonferenz mehr öffentliche Aufmerksamkeit und drohte, zusammen mit den von Helmut Schmidt vorangetriebenen Bemühungen um eine Wiederbelebung der MBFR-Verhandlungen, die KSZE in den Schatten zu stellen. Dessen ungeachtet maß die Bundesregierung dem scheinbar unwichtigen Vorbereitungstreffen eine große Bedeutung zu. Die atmosphärischen Störungen waren nämlich weitgehend auf einen Dissens innerhalb des westlichen Lagers zurückzuführen. Die Bundesregierung wertete das Treffen deshalb trotz des schwierigen Verlaufs als Zeichen für die stabilisierende Wirkung, die der KSZE-Prozess auf das Ost-West-Verhältnis ausüben konnte. Die Diplomaten freuten sich darüber, dass diese erste Konferenz nach dem Belgrader Folgetreffen die Funktionsfähigkeit der KSZE wenigstens im kleinen Teilbereich der Wissenschaftsbeziehungen unter Beweis gestellt hatte. Was das Ergebnis allerdings wert war, würde die viel wichtigere Haupttagung im Jahr 1980 zeigen.

[167] Bericht der Vorbereitungskonferenz zum Wissenschaftlichen Forum vom 2. 6. bis 28. 7. 1978 in Bonn, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 94–96.

4.2. Friedliche Streitschlichtung in Montreux (31.10. bis 11.12.1978)

Das Expertentreffen über friedliche Streitschlichtung vom 31. Oktober bis 11. Dezember 1978 in Montreux berührte als einzige der drei in der Belgrader Schlusserklärung vereinbarten Konferenzen ein völkerrechtliches Thema. Seine Aufgabe sollte es sein, „die Prüfung und Ausarbeitung einer allgemein annehmbaren Methode der friedlichen Regelung von Streitfällen mit dem Ziel durchzuführen, bestehende Methoden zu ergänzen“.[168] Mit diesem Mandat stand es der KSZE-Materie besonders nahe, insofern es im Kern um einen wichtigen Schritt zur weiteren Verrechtlichung der europäischen Staatenwelt ging, nämlich um zwischenstaatlichen Spannungsabbau und Krisenentschärfung durch Schaffung eines verbindlichen Streitschlichtungssystems. Das Projekt lag naturgemäß im Interesse der kleineren europäischen KSZE-Länder, die weder über ausreichende eigene militärische Mittel noch als Mitglied eines Verteidigungsbündnisses über das nötige Maß an kollektiver Sicherheit verfügten. Gleichwohl stellte sich die Frage, wie robust ein solches System innerhalb des auf den Prinzipien der Freiwilligkeit und der Konsensualität beruhenden KSZE-Prozesses sein konnte.

Bereits in den Genfer KSZE-Verhandlungen hatte sich die Schweiz für einen Vertrag über ein europäisches Streitschlichtungssystem eingesetzt. Hintergrund war das Bedürfnis, die abstrakten Grundsätze des Völkerrechts, etwa zum Gewaltverzicht, zur Nichteinmischung, zur territorialen Integrität und zur friedlichen Streitbeilegung in einem im gesamten KSZE-Raum geltenden Mediationsverfahren – also auch für die auf vielen Gebieten anderen Rechtsvorstellungen anhängenden osteuropäischen Staaten – konkret und verbindlich zu machen.[169] Dazu hatte Bern der Konferenz 1973 sogar einen umfangreichen Vertragsentwurf vorgelegt, in dem als Formen der Streitschlichtung „Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Regelung oder andere friedliche Mittel eigener Wahl“ genannt waren. Offen war jedoch die Frage der Schlichtungsorganisation, vor allem aber der Grad der Verbindlichkeit des Verfahrens. Der Grundgedanke der schweizerischen Initiative fand als „Merkposten“ für die Zukunft Eingang in das fünfte Prinzip der Schlussakte von Helsinki.[170] Auf dem Belgrader Folgetreffen blieb die Behandlung des Entwurfs ebenfalls ohne Ergebnis. Die Schweiz erreichte aber, dass zu diesem Thema ein Expertentreffen einberufen werden sollte.

Einen Monat nach Abschluss der Belgrader Konferenz wurde die Schweiz wieder aktiv. Mit Note vom 19. April 1978 lud Bern offiziell zum 31. Oktober nach

[168] Schlusserklärung der Belgrader Folgekonferenz vom 8.3.1978, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 174.

[169] Vgl. dazu Bindschedler, Der schweizerische Entwurf, S. 57f.

[170] Für den schweizerischen Entwurf CSCE/II/B/1 vom 18.9.1973 vgl. Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bd. II/2, S. 719–774; zum Prinzip V der Schlussakte vom 1.8.1975 vgl. ebd., S. 916. Vgl. dazu Bindschedler, Der schweizerische Entwurf, S. 62–64.

Montreux ein. Im Auswärtigen Amt bestanden indes erhebliche Bedenken gegen den Vorschlag. Das schweizerische Konzept, so lautete der Haupteinwand, sei mit seinem mehrgleisigen, sowohl Verhandlungen als auch Schiedsgerichtselemente vereinenden Schlichtungsssystem zu ehrgeizig. Für Bonn war namentlich eine Mediation „nichtjustiziabler", also politischer Streitfälle auf dem Verhandlungsweg „unrealistisch und daher nicht wünschbar". Gerade die Bundesrepublik konnte nicht riskieren, berlin- und deutschlandpolitische Belange zum Gegenstand von Schlichtungsverfahren zu machen und damit Moskau die Möglichkeit zur Einflussnahme zu geben. Dagegen sahen die Beamten durchaus Vorteile darin, den Osten zur obligatorischen Streitbeilegung so genannter „justiziabler" Fälle zu verpflichten. Bei ihnen würde es um unterschiedliche Auffassungen über geltendes (Völker)Recht gehen, weshalb sie naturgemäß für ein Verfahren vor einem internationalen Gericht geeignet waren.[171] Dafür hatte die schweizerische Note selbst eine Reihe von Beispielen angeführt, etwa Streitigkeiten im Bereich des diplomatischen bzw. konsularischen Rechts, des Vertrags- und Ausländerrechts sowie im Umweltbereich. Die Bundesrepublik, so lautete deshalb das vorläufige Fazit, solle in Montreux eine „pragmatische und selektive Linie" fahren. Aus der Sicht Bonns wäre das Treffen schon dann erfolgreich, wenn es gelänge, sich über einen klar umgrenzten Bereich von Fällen zu einigen, der einem verpflichtenden Schiedsverfahren zugeführt werden könnte. In vorsichtigen Worten teilte das Auswärtige Amt dies der Schweiz auch in ihrer Antwortnote mit.[172]

Über den Sommer zeichnete sich ab, dass auch die übrigen EG-Partner in Montreux nach Möglichkeit nur einen allgemeinen Meinungsaustausch wünschten, zumal noch keineswegs abzusehen war, welche Haltung die WVO-Länder einnehmen würden. Kontakte im Vorfeld deuteten allerdings darauf hin, dass die Sowjetunion und ihre Verbündeten eine obligatorische Streiterledigung, erst Recht unter Beteiligung eines Schlichters, ablehnen würden und stattdessen ein System favorisierten, das die Streitparteien nur zu gegenseitigen Konsultationen verpflichtete.[173] Dieses Modell jedoch lag nicht im Interesse des Westens, da es zu unverbindlich erschien und ohne dritte Instanz die kleineren Staaten benachteiligte. Ganz der Bonner Linie entsprechend, vereinbarten die Neun deshalb am 17. Oktober 1978, zunächst nur über die möglichen Formen der Streitschlichtung und gegebenenfalls über geeignete Themenbereiche für eine verbindliche Streitschlichtung zu sprechen. Keinesfalls sollte das Schlichtungsverfahren neue euro-

[171] Zur Unterscheidung von „justiziablen" und „nichtjustiziablen" Streitigkeiten im Völkerrecht vgl. Bindschedler, Der schweizerische Entwurf, S. 60f.; Simma/Schenk, Friedliche Streiterledigung in Europa, S. 60–64.

[172] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116378, Note der Schweiz vom 19. 4. 1978 an die Bundesrepublik; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Lücking vom 29. 5. 1978; Note der Bundesrepublik vom 23. 6. 1978 an die Schweiz. Vgl. dazu auch Rosin, Die Schweiz im KSZE-Prozeß, S. 191f.

[173] Vgl. dazu etwa PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116379, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 25. 10. 1978 über Äußerungen des Ersten Sekretärs an der Ständigen Vertretung der DDR, Devaux, am selben Tag.

päische Instanzen schaffen, die in Konkurrenz zu bestehenden oder in der Entwicklung befindlichen Rechtsorganen (etwa dem Internationalen Gerichtshof, dem Europäischen Gerichtshof oder dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs) traten.[174]

Angesichts der gemischten Reaktionen (auch der Ostblockstaaten) auf ihre Note stellte die Schweiz ihren ambitionierten Gesamtvorschlag vorerst zurück. Am 9. Oktober 1978 übermittelte sie ein neues Arbeitspapier, das am selben Tag auf der Sitzung des Europarats vorgestellt wurde. Das Dokument, das als schweizerischer Vorschlag REM/1 am 31. Oktober in die Expertenkonferenz eingeführt wurde, stellte eine kürzere Variante des Vorschlags von 1973 dar. Neben allgemeinen Leitlinien, etwa dem Recht zur Anrufung einer Drittinstanz sowie den Prinzipien von „Flexibilität“ und „Subsidiarität“, regte Bern nun ein System abgestufter Verfahren unterschiedlicher „Härtegrade“[175] an. Um der östlichen Seite entgegenzukommen, standen Verhandlungen zwischen den Streitparteien im Vordergrund des Verfahrens. Erst nach Ablauf eines Jahres oder bei Abbruch der Gespräche sollten die Parteien befugt sein, sich an eine neutrale Kommission zu wenden, die den Streitfall weiter untersuchen würde; in bestimmten Fällen sollte schließlich auch der Weg zu einem Schiedsgericht offenstehen. Bei aller Verfahrensfreiheit sollte es doch keinem Staat erlaubt werden, den Beginn einer Mediation, in der Regel Verhandlungen, abzulehnen („Einlassungszwang“).[176]

So präpariert, begann die Expertentagung am 31. Oktober 1978 im Kongressgebäude von Montreux. Die Federführung im Auswärtigen Amt übernahm – im Unterschied zum Wissenschaftlichen Forum – wieder das KSZE-Referat, das jedoch entscheidend vom Völkerrechtsreferat unterstützt wurde. Angesichts der komplexen, zwischen internationaler Politik und Völkerrecht angesiedelten Materie fiel die Wahl des Delegationsleiters auf den Botschafter in Canberra, Horst Blomeyer-Bartenstein. Dieser hatte schon in den fünfziger Jahren im Völkerrechtsreferat gearbeitet und dieses von 1966 bis 1969 auch geleitet.[177]

Das Treffen fand nach dem bewährten Drei-Stufen-Modell der KSZE statt, zur Beschleunigung des Arbeitsablaufs allerdings nur im Plenum und ohne Arbeitsgruppen. Zur Befriedigung Bonns und der übrigen westlichen Staaten war es vorerst nicht das Ziel, einen Vertragsentwurf auszuarbeiten; dies sollte gegebenenfalls einer weiteren Konferenz vorbehalten bleiben.[178]

[174] PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 112944, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 29. 9. 1978; Drahterlass Nr. 3479 aus Bonn (COREU) vom 12. 10. 1978 (Bericht der AG KSZE an das Politische Komitee über die Vorbereitung der Neun zum Expertentreffen in Montreux). Vgl. ferner PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116379, Drahterlass Nr. 3559 aus Bonn (COREU) vom 17. 10. 1978 (Guidelines on Substance and Tactics).

[175] Simma/Schenk, Friedliche Streiterledigung in Europa, S. 59.

[176] Für das schweizerische Arbeitspapier REM/1 vom 31. 10. 1978 vgl PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385. Zu dem Vorschlag vgl. auch Rosin, Die Schweiz im KSZE-Prozeß, S. 193 f.

[177] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116378, Aufzeichnungen des Ministerialdirektors Fleichhauer vom 1. 8. und 29. 8. 1978.

[178] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Drahtbericht Nr. 1724 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 2. 11. 1978 an das Auswärtige Amt.

Schon in den Eröffnungserklärungen zeichneten sich die unterschiedlichen Grundpositionen der drei Staatengruppen ab. Blomeyer-Bartenstein als Sprecher der Neun präsentierte am 2. November 1978 den EPZ-Standpunkt: ein Verfahren zur Streitschlichtung, das erstens verpflichtend sein und zweitens schiedsgerichtliche Elemente enthalten müsse.[179] Im Unterschied dazu lehnten die WVO-Teilnehmer eine obligatorische schiedsgerichtliche Mediatisierung rundheraus ab.[180] Stattdessen traten sie dafür ein, zwischenstaatlichen Dissens durch bilaterale Verhandlungen ohne Einschaltung einer Mittlerinstanz auszuräumen. Unter Hinweis auf das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten bestanden sie ferner darauf, im Streitfall die Schlichtungsmittel frei wählen zu dürfen. Eine Schiedsgerichtsbarkeit sei nicht praktikabel, „weil alle internationalen Streitigkeiten neben juristischen auch politische Aspekte enthielten und deshalb nicht der Entscheidung durch Dritte unterstellt werden könnten".[181] Da aber das schweizerische Arbeitspapier eine Schiedsinstanz zumindest als Möglichkeit vorsah, lehnten es Moskau und seine Verbündeten als Diskussionsbasis ab. Allein der rumänische Delegierte scherte aus der Blocksolidarität des Ostens aus und erinnerte daran, dass die anwesenden Regierungen in der VN-Charta und der KSZE-Schlussakte sich bereits zu Gewaltverzicht und friedlicher Streitbeilegung verpflichtet hätten. Warum sollten daher „notfalls" nicht auch Vermittlung oder Schiedsgericht zur Streitbeilegung herangezogen werden?[182]

Mit dieser Einstellung rückte Bukarest einmal mehr an die Seite der N+N, bei denen die östliche Auslegung des Prinzips der souveränen Gleichheit ebenfalls auf Ablehnung stieß. Zu Recht fürchteten sie, dass ohne dritte Instanz die Gleichheit der Parteien nicht gewahrt sei und die faktischen Machtverhältnisse das Verfahren bestimmen würden. „Das Völkerrecht", so der österreichische Botschafter Herndl, „könne seinen Anspruch, Völkerrecht zu sein, nur dann behaupten, wenn es zur Durchsetzung dieses Rechts Verfahren mit bindender Entscheidung zur Verfügung stelle. Erst solche Verfahren stellten die echte Verwirklichung des Gleichheitsprinzips dar, da nur in solchen Verfahren beide Streitteile, ungeachtet ihrer sonstigen tatsächlichen Ungleichheit, auf die gleiche Stufe gestellt und in gleicher Weise verpflichtet würden."[183]

Angesichts der sowjetischen Haltung, nicht über Fragen der Schiedsgerichtsbarkeit zu sprechen, geriet die Tagung früh ins Stocken. Die Experten traten zwar wie vorgesehen in die Sachdebatte ein, wiederholten jedoch ihre Standpunkte nur

[179] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Drahtbericht Nr. 1728 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 3. 11. 1978 an das Auswärtige Amt.

[180] Drahtbericht Nr. 1936 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 12. 12. 1978 an das Auswärtige Amt; AAPD 1978, II, Dok. 383, S. 1849.

[181] So der sowjetische Delegationsleiter Rybakow in der Sitzung am 6. 11. 1978. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Drahtbericht Nr. 1748 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 8. 11. 1978 an das Auswärtige Amt.

[182] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Drahtbericht Nr. 1756 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 9. 11. 1978 an das Auswärtige Amt.

[183] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Drahtbericht Nr. 1739 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 6. 11. 1978 an das Auswärtige Amt.

in immer neuen Variationen. Am 7. November bekräftigte Blomeyer-Bartenstein die westliche Forderung, in eine Regelung auch schiedsgerichtliche Elemente einzubeziehen. Schon eine grundsätzliche Anerkennung des Schiedsverfahrens, so betonte er, stelle einen wertvollen Beitrag zur Vertrauensbildung dar. Die Unterwerfung unter eine Schiedsgerichtsbarkeit „ist kein Souveränitätsverzicht, sondern Ausdruck des souveränen Willens“. In der Sache selbst schloss er sich der Argumentation der N+N-Gruppe an, wonach nur durch eine dritte Instanz „die souveräne Gleichheit der Staaten durch das Völkerrecht“ hergestellt und „die faktisch existierende Ungleichheit der Staaten durch das Recht korrigiert werden“ könne.[184]

In der dritten Woche unterbreiteten schließlich die DDR, Polen, die Tschechoslowakei und die UdSSR ein Gegenpapier zum schweizerischen Vorschlag. Darin sprachen sie sich für die freie Wahl der Schlichtungsmittel aus, also „Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Regelung oder andere friedliche Mittel eigener Wahl“. Eine neutrale Schiedsinstanz sah der Vorschlag nicht vor, sondern nur eine Bemühensklausel, die die beteiligten Staaten dazu aufforderte, im Falle eines Scheiterns der Schlichtungsgespräche weiterhin nach Wegen zur friedlichen Streitbeilegung zu suchen. Hinsichtlich der Durchführung des Verfahrens waren zunächst Konsultationen bindend vorgesehen; insofern griff der Vorschlag das Prinzip der Einlassungspflicht aus dem schweizerischen Arbeitspapier auf. Auch konnten „in gegenseitigem Einvernehmen“ Drittstaaten eingeladen werden, jedoch nur als Beobachter. Relativierend wirkte ferner ein Passus, wonach das Streitschlichtungsverfahren „keinesfalls zu einer Einmischung in Angelegenheiten [berechtigt], die dem Wesen nach in den Zuständigkeitsbereich eines jeden Staates fallen“.[185]

Die beiden vorliegenden Papiere sollten in den nächsten fünf Wochen die einzigen bleiben. Zwar feilten Vertreter der westlichen Delegationen zwischenzeitlich an einem „Schubladenantrag“, um „für gewisse taktische Situationen ein Papier an der Hand zu haben“.[186] Doch blieb der Westen zunächst bei seiner Taktik, in Montreux keinen eigenen Beitrag zu liefern. In der Folgezeit beharrten die WVO-Länder auf ihrem Schlichtungsmodell, das wiederum von den übrigen Teilnehmern zurückgewiesen wurde. Bemängelt wurden die weitgehende Beschränkung auf das Konsultationsverfahren und das Fehlen der Möglichkeit, eine Drittinstanz einschalten zu können (Schweiz). Andere wiesen auf den Widerspruch hin, dass die Verhandlungspflicht durch das Gebot der Nichteinmischung wieder eingeschränkt werde.[187]

[184] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Drahtbericht Nr. 1754 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 9. 11. 1978 an das Auswärtige Amt.

[185] Für das Arbeitspapier REM/4 vom 15. 11. 1978 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385.

[186] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Drahtbericht Nr. 1757 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 9. 11. 1978 an das Auswärtige Amt.

[187] Sitzungen vom 16. 11. und 17. 11. 1979. Vgl. dazu PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Drahtberichte Nr. 1803 und Nr. 1807 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 18. 11. bzw. vom 20. 11. 1978 an das Auswärtige Amt.

Als am 20. November neun Neutrale und Ungebundene angesichts der fortbestehenden Interessengegensätze erwogen, dem Treffen eine „längere Kaffeepause" bis ins neue Jahr zu verordnen, traten Blomeyer-Bartenstein und sein amerikanischer Kollege als Vermittler in den Ring. Der Bonner Delegationsleiter regte an, nach Sachgebieten zu suchen, „bei denen auch die Sowjetunion und die übrigen sozialistischen Staaten in Europa Verfahren der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit akzeptieren könnten". Er schlug ferner vor, in Verträge der KSZE-Länder untereinander obligatorische Schiedsklauseln aufzunehmen. Dies war ein Gedanke, den auch schon das schweizerische Papier enthalten hatte, dem jedoch bislang kein besonderer Stellenwert beigemessen worden war, der nun aber geeignet war, dem Osten das Prinzip der Schiedsgerichtsbarkeit schmackhaft zu machen. Der amerikanische Delegationsleiter Spencer Oliver wiederum meinte, dass die Delegationen festlegen sollten, welches Schlichtungsverfahren am besten zu welchen Streitfällen passe, und eine Liste geeigneter Bereiche erstellen sollten.[188]

Vier Tage später machte der jugoslawische Delegationsleiter einen weiteren Kompromissvorschlag. Aćimović regte an, dass sich die Experten mit Blick auf das Schlussdokument zunächst über die Prinzipien für eine Streitschlichtung verständigen, die möglichen Verfahren hingegen zunächst ausklammern sollten. In enger Anlehnung an das schweizerische Arbeitspapier nannte er folgende Prinzipien: „1) eine für alle Staaten annehmbare Methode der friedlichen Streitregelung; 2) die subsidiäre Natur der Methode; 3) ihre komplementäre Natur; 4) Flexibilität; 5) schrittweise Entwicklung der Methode". Durch eine Kombination dieser fünf Elemente „könne eine Ausgewogenheit erreicht werden, die den Erfordernissen jedes der 35 Teilnehmerstaaten gerecht werde".[189] Damit versuchte der jugoslawische Diplomat – ganz auf der Linie des Westens – das Treffen dadurch aus der Sackgasse zu führen, indem er die strittigen Fragen zugunsten einer Diskussion über die Rahmenbedingungen vorläufig ausklammerte.

Die Initiative Aćimovićs führte in den folgenden Tagen zu einer regen Geschäftigkeit hinter den Kulissen. Am 27. November skizzierte zunächst Blomeyer-Bartenstein im Plenum das Grundgerüst für ein Schlussdokument[190], und am selben Tag einigten sich schließlich die NATO-Länder – ohne Frankreich – anhand amerikanischer und deutscher Vorlagen auf einen entsprechenden Entwurf. Darin waren die fünf von Aćimović formulierten allgemeinen Grundsätze als erster Teil übernommen. Das eigentliche westliche Anliegen, den Osten zu schiedsgerichtlichen Verfahren in ausgewählten Bereichen zu zwingen, war Gegenstand der beiden folgenden Teile. Wie Blomeyer-Bartenstein angeregt hatte, beinhaltete der kurze zweite Abschnitt die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, in ihren gegenseitigen Abkommen eine Streitschlichtungsklausel einzufügen, welche auch die

[188] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Drahtbericht Nr. 1815 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 21. 11. 1978 an das Auswärtige Amt.

[189] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Drahtbericht Nr. 1843 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 24. 11. 1978 an das Auswärtige Amt.

[190] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Drahtbericht Nr. 1864 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 28. 11. 1978 an das Auswärtige Amt.

Option eines obligatorischen Schiedsgerichts enthielt. Ein dritter Teil, der im Wesentlichen die amerikanische Handschrift trug, skizzierte ausführlicher ein Streiterledigungsverfahren; zentral war dabei der Gedanke, für die unterschiedlichen Schlichtungsmethoden, einschließlich der Schiedsgerichtsbarkeit, klar definierte Fallgruppen festzulegen. Blomeyer-Bartenstein hielt es zwar für unwahrscheinlich, dass ein so detaillierter Rahmenplan angesichts des bisherigen Verlaufs der Expertentagung konsensfähig war, hoffte aber wenigstens auf einen Minimalkonsens, wie er in den ersten beiden Abschnitten des Entwurfs aufgezeichnet war.[191]

Der Vorschlag wurde am 1. Dezember 1978, einem Freitag, von Belgien, der Bundesrepublik, Dänemark, Großbritannien, Italien, Kanada und den USA eingebracht.[192] Der Tag war zugleich der Beginn der dritten Phase der Tagung, deren Ziel gemäß Tagesordnung die Erstellung eines Schlussberichts war. Der Osten wies den westlichen Entwurf erwartungsgemäß zurück und legte am 4. Dezember einen weiteren östlichen Gegenvorschlag vor. Dieser rekapitulierte ausführlich den Verlauf des Treffens und legte dann sieben Grundsätze dar, denen ein Schlichtungssystem genügen müsse, darunter die freie Verfahrenswahl und die Berücksichtigung unterschiedlicher sozialer und rechtlicher Gesellschaftssysteme. Als einziges Verfahren, das zur weiteren Prüfung empfohlen wurde, nannte der Entwurf obligatorische Konsultationen.[193] Dem folgte zwei Tage später ein weiterer Entwurf der N+N-Staaten. Sie hatten sich bereits zuvor positiv über das westliche Papier geäußert, wollten nun aber mit einem eigenen Papier sicherstellen, dass in Madrid ein Mandat zur Fortsetzung der Beratungen beschlossen würde.[194]

Am 7. Dezember signalisierte Rybakow überraschend, dass für Moskau der westliche Vorschlag, Schiedsklauseln in zweiseitigen Verträgen zu verankern, eine „prüfenswerte“ Idee sei, wenn im Gegenzug die übrigen Teilnehmer das vom Osten favorisierte Konsultationsverfahren akzeptierten. Damit öffnete sich die Tür für einen Tauschhandel, der zumindest verhinderte, dass das Treffen ergebnislos endete. Die Schweiz ergriff die Gelegenheit und schlug umgehend die Bildung einer Kontaktgruppe vor, um auf der Basis der drei Entwürfe einen Kompromiss zu entwickeln. Der Gruppe sollten je drei Vertreter der drei Staatengruppen angehören, für den Westen waren dies die USA, Belgien und die Bundesrepublik.[195] Tatsächlich gelang es, „in tage- und nächtelangen Sitzungen“, wie Blomeyer-Bar-

[191] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Drahtbericht Nr. 1863 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 28. 11. 1978 an das Auswärtige Amt.

[192] Für das Dokument REM/5 vom 1. 12. 1978 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385.

[193] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Drahtbericht Nr. 1900 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 5. 12. 1978 an das Auswärtige Amt. Für das ungarische Dokument REM/6 vom 4. 12. 1978 vgl. den Delegationsbericht Nr. 33 von Blomeyer-Bartenstein vom selben Tag; ebd.

[194] Der Entwurf wurde von Finnland, Jugoslawien, Liechtenstein, Österreich, San Marino, Schweden, der Schweiz und Zypern eingebracht. Für das Dokument REM/7 vom 6. 12. 1978 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Delegationsbericht Nr. 36 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom selben Tag an das Auswärtige Amt.

[195] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Drahtbericht Nr. 1917 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 7. 12. 1978 an das Auswärtige Amt.

tenstein berichtete, bis zum Vormittag des 10. Dezember einen Entwurf fertig zu stellen. „Eine Änderung des Wortlauts", stellte der Botschafter nüchtern fest, „erscheint unrealistisch".[196]

Das Konsenspapier, das am 11. Dezember 1978 angenommen wurde, basierte zwar auf den beiden wichtigsten Sachvorschlägen, dem Prinzipienkatalog der jugoslawischen Delegation und dem von Bonn reaktivierten schweizerischen Vorschlag zur Einfügung einer Schiedsklausel in Verträge der KSZE-Staaten. Am Ende schwieriger Textarbeiten fanden sie jedoch nur in stark verwässerter Form Berücksichtigung. Dem Osten gelang es, die jugoslawischen Prinzipien um drei weitere Grundsätze zu ergänzen, in denen es hieß, dass eine Streitschlichtung erstens mit der Charta der Vereinten Nationen und dem fünften Prinzip der KSZE-Schlussakte, zweitens mit der souveränen Gleichheit der Staaten und der freien Wahl der Schlichtungsmittel vereinbar sein sowie drittens die vertragliche und diplomatische Praxis der Teilnehmerstaaten berücksichtigen müsse. Hinsichtlich des Vorschlags von Blomeyer-Bartenstein wurde den Regierungen nur noch empfohlen, die Aufnahme von Schiedsklauseln in ihre Abkommen „zu erwägen". Schließlich sollten sich die Streitparteien zu einer Streitregelung zwar verpflichten; von einer neutralen Stelle war aber nicht mehr die Rede. Wie Blomeyer-Bartenstein berichtete, war die Ernüchterung unter den meisten Teilnehmern so groß, dass sie dem Madrider Folgetreffen auch nur noch empfahlen, ein weiteres Expertentreffen über die Streitschlichtung „in Erwägung zu ziehen".[197]

Wie so oft im KSZE-Prozess war das Ergebnis des Treffens zwiespältig. Inhaltlich gesehen war der Bericht, gemessen an den hohen Erwartungen der Gastgeber, aber auch an dem westlichen Primärziel, den Osten in ein obligatorisches System der schiedsgerichtlichen Streiterledigung für klar definierte Sachbereiche einzubinden, so verwässert worden, dass er „kaum mehr Substanz" enthielt. Wie Blomeyer-Bartenstein abschließend notierte, gelang es andererseits aber, „alle Versuche der sozialistischen Staaten abzuwehren, Formulierungen aufzunehmen, die einen Rückschritt auf dem Wege zur Verwirklichung des großen Ziels bedeutet hätten". Der eigentliche Gewinn des Treffens lag einmal mehr im Bereich des Politischen: „Politisch gesehen ist durch den Ausgang des Expertentreffens und die Annahme eines – wenn auch im Wesentlichen substanzlosen – Berichts dem Fortgang des Entspannungsprozesses und dem Anliegen der KSZE zumindest kein Schaden zugefügt worden." Er glaube deshalb auch, „daß wir mit dem Ergebnis des Expertentreffens nicht unzufrieden sein müssen".[198] Dieses Urteil traf angesichts des Umstands, dass die bundesdeutsche Diplomatie dem schweizeri-

[196] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116385, Delegationsbericht Nr. 38 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 10. 12. 1978 an das Auswärtige Amt.

[197] Drahtbericht Nr. 1936 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 12. 12. 1978 an das Auswärtige Amt; AAPD 1978, II, Dok. 383, S. 1851. Wortlaut des abschließenden Berichts über das Expertentreffen in Montreux in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 98–103.

[198] Drahtbericht Nr. 1936 des Botschafters Blomeyer-Bartenstein, z. Z. Genf, vom 12. 12. 1978 an das Auswärtige Amt; AAPD 1978, II, Dok. 383, S. 1851 f.

schen Gesamtprojekt nur begrenztes Sachinteresse entgegenbrachte und das Expertentreffen vor allem dazu nutzen wollte, den KSZE-Prozess in einem schwierigen internationalen Umfeld zu stabilisieren, sicherlich zu. Dies war nach Ansicht Bonns höher zu bewerten als der Rückschlag, den die schweizerische Initiative zur Weiterentwicklung europäischer Rechtsnormen auf dem Feld der friedlichen Streitschlichtung in Montreux hinnehmen musste. Dieser sollte trotz weiterer Bemühungen Berns auch im folgenden Jahrzehnt kein Erfolg beschieden sein.[199]

4.3. Mittelmeerfragen in Valletta (13. 2. bis 26. 3. 1979)

Das Expertentreffen über Mittelmeerfragen war das letzte der auf der Belgrader Folgekonferenz vereinbarten Treffen. Es war zugleich das politisch heikelste, rückte es doch die umstrittene Rolle, die das Gastgeberland Malta im bisherigen Verlauf des KSZE-Prozesses spielte, ins Zentrum. Die Erinnerungen an die Genfer Phase der KSZE, als die maltesische Delegation das Konsensprinzip dazu benutzt hatte, den übrigen 34 Teilnehmerstaaten die Aufnahme einer Mittelmeererklärung in die Schlussakte abzutrotzen, waren noch lebendig; in ähnlicher Weise hatte Malta in Belgrad seine Zustimmung zu einem Schlussdokument vorübergehend verweigert, um ein umfassendes Mandat für das Mittelmeertreffen durchzusetzen, das zu seiner Enttäuschung aber keine Sicherheitsfragen enthielt.[200]

Für die Bundesrepublik war das Treffen auf der Mittelmeerinsel von allen Expertentreffen dasjenige, an das sie die geringsten Erwartungen knüpfte. Sie war kein Anrainerstaat dieser Region, verband mit der Tagung keine materiellen Interessen und empfand die gesamte Unternehmung als „Fremdkörper“[201] im KSZE-Prozess. Sie verfolgte deshalb in erster Linie eine Strategie der Schadensvermeidung, um zu verhindern, dass die Zusammenkunft vom Hauptzweck der KSZE, der Entschärfung des Ost-West-Konflikts in Kontinentaleuropa, ablenkte, und zu einer Belastung des Madrider Folgetreffens führte. Inhaltlich und organisatorisch war die Bundesregierung darauf bedacht, in Valletta Entscheidungen zu verhindern, welche die EG-Mittelmeerpolitik oder den seit 1974 geführten Europäisch-Arabischen Dialog[202] belastet hätten.[203] Zum anderen aber warf das

[199] Vgl. dazu Rosin, Die Schweiz im KSZE-Prozeß, S. 196f.

[200] Vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 174.

[201] Runderlass Nr. 1113 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 1. 3. 1979, in: AAPD 1979, I, Dok. 60, S. 269.

[202] Die EG-Außenminister beschlossen auf ihrer Sitzung am 10./11. 6. 1974 in Bonn, mit den arabischen Staaten in einen „Dialog“ über eine Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, technologischem und kulturellem Gebiet einzutreten. Seit 1976 trat dazu eine „Allgemeine Kommission“ zusammen, um entsprechende Themen zu behandeln. Auch politische Fragen wurden in diesem Kreis gelegentlich behandelt. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Redies vom 12. 6. 1974, in: AAPD 1974, I, Dok. 167.

[203] Darauf wies insbesondere die EG-Kommission vor Beginn des Expertentreffens die Arbeitsgruppe KSZE der EPZ in einer Erklärung noch einmal eindringlich hin. Vgl. dazu PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116381, Drahtbericht Nr. 3846 des Botschafters Sigrist, Brüssel (EG), vom 25. 10. 1978 an das Auswärtige Amt. Vgl. auch PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122565, Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 29. 1. 1979 an das Auswärtige Amt.

Treffen die heikle Frage nach der Anbindung der sieben nicht teilnehmenden Mittelmeerstaaten (NTMS) Ägypten, Algerien, Israel, Libanon, Marokko, Syrien und Tunesien sowie der Vertreter der PLO auf. Gefahr drohte insbesondere dann, wenn die arabischen Anrainerstaaten im Verbund mit den Ostblockländern die Konferenz auf Kosten der eigentlichen KSZE-Materie zur Bühne für den Nahost-Konflikt machen würden.[204] Dass diese Befürchtungen nicht grundlos bestanden, ging schon aus dem Auftritt Maltas am 9. Oktober 1978 im Europarat hervor, wo dessen Vertreter bereits eine erweiterte Beteiligung der NTMS, einschließlich der PLO, sowie die Gründung einer Reihe von Mittelmeerorganen gefordert hatte.[205]

Trotz dieses Primärinteresses an einer Schadensbegrenzung war sich die Bundesregierung der Bedeutung der Veranstaltung im Gesamtprozess der KSZE bewusst und hielt konkrete Ergebnisse für wünschenswert, zumal in ihrer Rolle als amtierende EG-Präsidialmacht. Wie von allen Expertentreffen erhoffte sie sich von einem erfolgreichen Verlauf des Treffens eine Stärkung der KSZE-Mechanismen. Sie verstand sich aber nicht als Initiativstaat, eine Rolle, die man lieber Frankreich und Italien überließ. Ein zurückhaltendes, gleichwohl aufmerksames Mitfahren im Begleitboot der EG-Mittelmeerstaaten, das der bestehenden Kooperation mit der Region Rechnung trug, fand nicht zuletzt auch die Unterstützung der anderen Fachressorts.[206]

Zwar wurden die Bonner Bedenken von den meisten EPZ-Staaten grundsätzlich geteilt. Vor allem Frankreich und Italien sprachen sich jedoch dafür aus, die NTMS in Valletta stärker zu integrieren. Das Politische Komitee bestätigte am 12./13. Dezember 1978 und am 23./24. Januar 1979 das Ziel, dass das Treffen die „politische Attraktivität" des KSZE-Systems als „Forum der Ost-West-Auseinandersetzung" erhalten müsse und seine Ergebnisse das Madrider Folgetreffen nicht belasten dürften. Die Neun nahmen sich darüber hinaus vor, auf eine strikte Einhaltung des engen Mandats zu achten und eine Politisierung des Treffens zu verhindern. Sie bereiteten sich vor, eine Liste mit Themen, die für eine regionale Zusammenarbeit geeignet schienen, vorzubereiten, sie jedoch vorerst in der Schublade zu lassen. Mit Rücksicht auf Malta und die NTMS sollte Letzteren – jedoch nicht der PLO – die Mitarbeit in den Kommissionen gestattet werden. Sämtliche Entscheidungen waren aber allein vom Plenum der 35 KSZE-Staaten in geschlossenen Sitzungen zu treffen.[207] Diese Position entsprach auch weitgehend der in den NATO-Gremien vereinbarten Linie.

[204] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116380, Aufzeichnung des Referats 212 vom 18. 1. 1979.

[205] Vgl. dazu PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116380, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 26. 9. 1978; Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Pfeffer vom 19. 10. 1978.

[206] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116381, Aufzeichnung des Referats 212 vom 8. 2. 1979.

[207] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116380, Aufzeichnung des Referats 212 vom 18. 1. 1979; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 24. 1. 1979 (Zitat). Vgl. auch Runderlass Nr. 373 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 25. 1. 1979, in: AAPD 1979, I, Dok. 22, S. 102.

Anders als von Bonn befürchtet kam die Haltung der Ostblock-Staaten den westlichen Bedenken entgegen. Auch Moskau machte der maltesischen Regierung die gegenüber den eigentlichen Folgetreffen nachgeordnete Bedeutung der Zusammenkunft klar und warnte vor jedem Versuch, „das Mandat zu erweitern oder Themen propagandistischer Art einzuführen“. Auch in der Teilnahmefrage unterstützte der Osten den westlichen Kurs und lehnte einen vollen Teilnehmerstatus der NTMS ab.[208]

Wie üblich war das Auswärtige Amt bei der Planung und Koordinierung der Arbeiten für das Expertentreffen federführend, hielt aber engen Kontakt mit den zuständigen Fachressorts, insbesondere den Bundesministerien für Wirtschaft und für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Angesichts der zu erwartenden Sacharbeiten in den Kommissionen hätte sich das zuständige KSZE-Referat gerne mehr Fachkompetenz in der Delegation gewünscht, stieß mit seinem Anliegen aber sowohl im eigenen Haus wie bei den Ressorts nur auf geringes Interesse.[209] Erst im Januar 1979 ergingen die Erlasse zur Ernennung von Botschaftsrat I. Klasse Jürgen Oesterhelt von der Botschaft in Athen als Delegationsleiter, an Botschaftsrat Werner Kaufmann-Bühler von der Ständigen Vertretung bei der OECD in Paris und an Botschaftsrat Jürgen Oestreich von der Botschaft Lissabon.[210]

Im Lichte der vorausgegangenen Konsultationen auf EPZ- und NATO-Ebene sowie im Europarat fand am 25. Januar 1979 im Auswärtigen Amt eine Besprechung statt, in der die Marschrichtung für die Bonner Delegation festgelegt wurde. Im Einzelnen entschied Staatssekretär van Well, dass sich die Bonner Delegation an folgende Leitlinien halten solle:

„– Das Treffen sollte kein Stolperstein auf dem Weg nach Madrid werden; ein Eklat müsse vermieden werden;
– der ‚Korridorarbeit‘ in La Valletta käme besondere Bedeutung zu: es müsse versucht werden, in Abstimmung mit den osteuropäischen Ländern, den VN und den Mittelmeer-Anrainern realistische Ziele zu setzen, um eine negative Kommentierung in der Presse zu vermeiden;
– es dürften keine zu großen Erwartungen in der Öffentlichkeit geweckt werden;
– das Treffen habe nur einen begrenzten Zweck, da die Beziehungen der EG und der einzelnen EG-Mitgliedsländer zu den Mittelmeerländern bereits von konkreter Substanz seien;
– es müsse vermieden werden, daß Frankreich das Treffen zu einem Instrument seiner Mittelmeerpolitik umfunktioniert;

[208] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116383, Drahtbericht Nr. 359 des Botschafters Wieck, Moskau, vom 1. 2. 1979 an das Auswärtige Amt.

[209] Vgl. dazu PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116382, Zuschrift des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Trumpf vom 27. 7. 1978 an das Referat 212; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 29. 9. 1978; Zuschrift von Joetze vom 11. 12. 1978 an das Referat 610; Schreiben des Ministerialdirektors Böning, BMBW, vom 19. 1. 1979 an Ministerialdirektor Blech.

[210] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116382, Drahterlass Nr. 9 des Ministerialdirigenten Hallier vom 19. 1. 1979 an die Ständige Vertretung bei der OECD in Paris; Schrifterlass von Hallier vom 29. 1. 1979 an Botschafter Oesterhelt, Athen.

– die größten Schwierigkeiten seien von Malta zu erwarten; Malta müsse daher ein ‚Bonbon' erhalten. Es sollten daher Überlegungen angestellt werden, ob es möglich sei, ein Meeresbodenforschungsinstitut im Rahmen der Seerechtskonferenz oder ein Institut für Wind- und Sonnenenergie im Rahmen der ECE nach Malta zu legen. Öffentlichkeitswirksam wären auch Projekte im Bereich des Tourismus (Maßnahmen gegen Strandverschmutzung am Mittelmeer)."[211]

Wie sich rasch zeigte, hatte die Frage einer Teilnahme der NTMS keine praktischen Auswirkungen auf den Verlauf des Treffens, da die arabischen Länder wegen der bevorstehenden Unterzeichnung des ägyptisch-israelischen Friedensvertrags kein Interesse mehr an einer Anwesenheit in Valletta hatten. Am Ende nahmen nur Ägypten und Israel teil. Die zweiköpfige syrische Delegation erschien am 20. Februar im Plenarsaal, weigerte sich aber, ihren für sie bestimmten Platz neben den israelischen Diplomaten einzunehmen, und verließ umgehend das Konferenzgebäude.[212] Die übrigen eingeladenen NTMS hatten entweder eine Teilnahme schon vor Beginn des Treffens abgelehnt oder waren erst gar nicht nach Valletta gereist. Damit waren die Hoffnungen des Gastgebers, mit Unterstützung der Anrainer eine zukunftsweisende Regionalkonferenz im KSZE-Rahmen zu veranstalten, noch vor Beginn der eigentlichen Sachdiskussion zerstoben.[213]

Nach diesen üblichen Präliminarien begann am 16. Februar nach bewährtem Muster die „Allgemeine Aussprache". Am 21. Februar nahmen zwei Unterkommissionen ihre Arbeit auf. In rascher Folge reichte der maltesische Botschafter Gauci ein rundes Dutzend Papiere zu so unterschiedlichen Themen wie Bildung und Kultur, Tourismus und Luftfahrt, Altersfürsorge, Gesundheitswesen, Landwirtschaft und Telekommunikation ein. Jedes einzelne enthielt wiederum eine Reihe konkreter Projekte, etwa den verstärkten Lehrer- und Studentenaustausch, die Schaffung einer „Universität des Mittelmeers", den Bau medizinischer Spezialkliniken und die Gründung einer eigenen Nachrichtenagentur für den Mittelmeerraum, so dass Oesterhelt den Eindruck gewann, er habe es hier mit einer maltesischen „shopping list" zu tun.[214]

Die Arbeit in den beiden Kommissionen kam nur schleppend voran. Auch hier offenbarten sich die Interessenunterschiede im Lager der Westeuropäer, während sich die USA und die Sowjetunion zurückhielten. Zwar hatten die Neun insgesamt 23 Vorschläge zur Zusammenarbeit in Bereichen wie Archäologie, Architektur, Artenschutz, Klimaforschung, Landwirtschaft, Ozeanologie, Seismologie,

[211] PA-AA, B 63 (Referat 421), Bd. 122565, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Sieger vom 26. 1. 1979.

[212] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116384, Drahtbericht Nr. 54 des Botschaftsrats I. Klasse Oesterhelt, z. Z. Valletta, vom 21. 2. 1979 an das Auswärtige Amt.

[213] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116384, Drahterlass Nr. 953 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 23. 2. 1979 an die KSZE-Delegation in Valletta.

[214] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116384, Drahtbericht Nr. 65 des Botschaftsrats I. Klasse Oesterhelt, z. Z. Valletta, vom 23. 2. 1979 an das Auswärtige Amt.

Sonnenenergie, Statistik, Telekommunikation, Tourismus, Virologie und Wiederaufforstung vorbereitet; eingeführt wurden sie vorerst jedoch nicht. Länder wie die Niederlande, Belgien, Dänemark und Großbritannien, aber auch – aus dem NATO-Kreis – Norwegen und Kanada befürchteten, dass das Treffen zu großes Gewicht bekommen und angesichts immer neuer maltesischer Projektvorschläge zu unkalkulierbaren Folgekosten führen könnte („Mediterranean tail should not wag European dog“, warnte etwa die britische Regierung[215]). Demgegenüber neigten naturgemäß Frankreich und Italien in Sachfragen eher zu Kompromissen. Auch gelegentliche Alleingänge der Ratsmacht Frankreich sorgten für Verärgerung. Dessen offensives und für die maltesischen Ziele empfänglicheres Vorgehen zwang die bundesdeutsche Delegation, im eigenen Lager zwischen den eher desinteressierten Nordeuropäern und den konzessionsbereiten EG-Mittelmeerländern auszugleichen.[216] Auch zwischen West und Ost versuchte Oesterhelts Delegation zu vermitteln, damit das Treffen nicht ergebnislos endete. Um die westlichen Papiere mit den WVO-Vertretern zu sondieren, bediente sie sich neben direkten Kontakten zur sowjetischen Delegation auch der „deutschen Verbindung“ zum Ost-Berliner Delegationsleiter Korth.[217]

Angesichts des geringen Fortschritts nach der Hälfte der vorgesehenen Konferenzdauer schlug Malta am 2. März 1979 vor, die Themen in einem ständigen Mittelmeerausschuss weiter zu beraten und der Nachfolgekonferenz in Madrid eine entsprechende Empfehlung auszusprechen. Erwartungsgemäß traf das maltesische Anliegen aber auf den Widerstand der übrigen Teilnehmer, nicht zuletzt der nordischen und der WVO-Länder. Am 6. März 1979 beschwor Botschafter Gauci die übrigen Delegationen, seinem Vorschlag endlich zuzustimmen, freilich ohne Erfolg. „Als nach der Rede Maltas auf mehrfache Aufforderung des Vorsitzenden (ebenfalls Malta) keiner der Delegierten das Wort ergreifen wollte und ein mehrminütiges Schweigen eintrat, musste die Sitzung zunächst unterbrochen und später vertagt werden.“ Am Ende ließ Malta seine Forderung fallen.[218]

Stattdessen hinterlegten Frankreich und Italien am folgenden Tag im Konferenzsekretariat eine inzwischen auf acht Vorschläge zusammengeschmolzene Projektliste. Damit lagen neben den 13 maltesischen Vorschlägen, zwei Vorschlägen Jugoslawiens zur Wanderarbeiterfrage bzw. zur Entwicklung des Tourismus und

[215] Runderlass Nr. 1113 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 1. 3. 1979, in: AAPD 1979, I, Dok. 60, S. 268.

[216] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116384, Drahtberichte Nr. 56 und Nr. 58 des Botschaftsrats I. Klasse Oesterhelt, z. Z. Valletta, vom 22. 2. 1979 an das Auswärtige Amt; Drahtbericht Nr. 236 von Oesterhelt, Athen, vom 2. 4. 1979 an das Auswärtige Amt; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116380, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 6. 4. 1979.

[217] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116380, Schriftbericht Nr. 483 des Botschaftsrats I. Klasse Oesterhelt, Athen, vom 4. 5. 1979 an das Auswärtige Amt.

[218] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116384, Drahtberichte Nr. 95, Nr. 97, Nr. 100, Nr. 108 (Zitat) und Nr. 130 des Botschaftsrats I. Klasse Oesterhelt, z. Z. Valletta, vom 3. 3., 5. 3., 6. 3., 9. 3. und 25. 3. 1979 an das Auswärtige Amt.

zum Schutz historischer Stätten[219] sowie zwei Vorschlägen Spaniens zur Abfassung eines Werks zur Geschichte des Mittelmeerraums[220] beim Abschluss der AO-Phase insgesamt 25 Vorschläge vor, die in der nun beginnenden abschließenden Redaktionsphase zusammengefasst werden mussten; die Ostblockstaaten hatten von der Vorlage eigener Papiere abgesehen.[221]

Angesichts dieser Vorschlagsfülle und der für Bonn mit Blick auf Madrid unbefriedigenden Konferenzsituation unternahm das Auswärtige Amt einen weiteren Vorstoß, um die Mittelmeerthematik aus dem KSZE-Prozess auszugliedern. Ende Februar forderte Klaus Blech im Kreis der Politischen Direktoren der EPZ-Länder in Paris, in der beginnenden Schlussrunde in Valletta hinsichtlich der Konferenzfolgen für eine Abtrennung dieses Bereichs einzutreten. Zwar sei auch der Bundesregierung klar, „daß das Treffen von Valletta in Madrid nicht totgeschwiegen werden könne". Es solle aber „nach Kräften versucht werden, die Behandlung der Kooperationsthematik in Madrid so kurz und formal wie möglich zu gestalten".[222] Am 8. März unterbreitete das Auswärtige Amt in der Arbeitsgruppe KSZE ein Papier, in dem sie den Rahmen für eine „Abkoppelung" skizzierte. Eine Woche später übermittelte das Auswärtige Amt Oesterhelt einen entsprechenden Plan, wies ihn jedoch zugleich an, zunächst den Spielraum für dessen Realisierung zu erkunden. Kern des Plans war es, „das Madrider Folgetreffen von Sachdebatten über Einzelprojekte der Mittelmeerkooperation" frei zu halten und die Konferenz die Ergebnisse des Treffens von Valletta nur „bestätigen" zu lassen. „Wir wollen eine möglichst formale Behandlung der Kooperationsthematik, während die Projektdiskussion an Madrid gewissermaßen ‚vorbeigeführt' werden sollte." Eine Möglichkeit, dies zu bewerkstelligen, sei die Einberufung eines vier- bis sechswöchigen „Mittelmeerforums" unter Teilnahme der 35 KSZE-Länder und der NTMS.[223]

So wünschenswert eine solche „Découplage" aus Bonner Sicht auch war, der Erlass war nur halbherzig, eher informatorischer als operativer Natur. Ganz offensichtlich gelang es Bonn nicht, insbesondere die EG-Mittelmeerstaaten zu einem entsprechenden gemeinschaftlichen Schritt zu überreden. Gerade Frankreich wünschte, dass „Europa […] im Mittelmeer präsent bleiben" müsse.[224] Auch die

[219] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116384, Drahtberichte Nr. 112 und Nr. 113 des Botschaftsrats I. Klasse Oesterhelt, z. Z. Valletta, vom 14. 3. 1979 an das Auswärtige Amt. Der Vorschlag zur Verbesserung der Lage der Wanderarbeiter wurde außer von Jugoslawien von Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und der Türkei unterstützt.

[220] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116384, Drahtbericht Nr. 59 des Botschaftsrats I. Klasse Oesterhelt, z. Z. Valletta, vom 22. 2. 1979 an das Auswärtige Amt.

[221] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116384, Schriftbericht des Botschaftsrats I. Klasse Oesterhelt, z. Z. Valletta, vom 12. 3. 1979 an das Auswärtige Amt.

[222] Runderlass Nr. 1113 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 1. 3. 1979, in: AAPD 1979, I, Dok. 60, S. 269.

[223] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116384, Drahterlass Nr. 1395 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 16. 3. 1979 an die Botschaft in Valletta.

[224] Runderlass Nr. 1113 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 1. 3. 1979, in: AAPD 1979, I, Dok. 60, S. 269.

Kreml-Vertreter schreckten davor zurück, die Mittelmeermaterie aus dem KSZE-Prozess herauszuschneiden. Damit, so vermutete Oesterhelt, wolle sich Moskau ein Mitspracherecht bei der Zusammenarbeit in dieser Region sichern.[225]

Am 26. März 1979, kurz vor Mitternacht, einigten sich die Diplomaten auf den Text eines Schlussberichts. Grundlage hierfür war ein zunächst im Kreis der EG-Staaten konzipierter Entwurf für den allgemeinen Berichtsteil. Entscheidend für die erstaunlich rasche Verabschiedung – die Diskussion des Entwurfs nahm nur zwei Tage in Anspruch – dürfte gewesen sein, dass das Papier noch vor seiner offiziellen Einführung mit der Sowjetunion abgestimmt und auch mit den N+N-Staaten konsultiert worden war.[226] Größere Mühe machte es freilich, zu einer Einigung über die Empfehlungen zu kommen, welche die Konferenzteilnehmer aus den eingebrachten Vorschlägen destillieren und in das Dokument einfügen sollten. Dass dies gelang, lag zum größten Teil an der von Frankreich und Italien präsentierten offenen Formel für die Beteiligung an den Projekten. Die Delegierten empfahlen ihren Regierungen lediglich, eine Zusammenarbeit auf den genannten Gebieten „im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Interessen […] in Aussicht zu nehmen“.[227] Nur mit dieser Freiwilligkeitsklausel gelang es, die Zustimmung insbesondere der Nichtmittelmeerstaaten zu gewinnen.[228]

Der Preis, den die übrigen Delegationen für dieses unverbindliche Ergebnis an Malta entrichten mussten, waren rund zwei Dutzend Kooperationsempfehlungen. Mit diesem umfangreichen Projektkatalog köderten sie erfolgreich den Inselstaat, der im Gegenzug von seinen Forderungen im Bereich der Konferenzfolgen Abstand nahm. Es war wiederum Frankreich, das eine kompromissfähige Lösung vorlegte, die auf eine schon in Belgrad angewandte Formulierung zurückgriff. Danach sprachen sich die KSZE-Teilnehmer dafür aus, „bei dem Madrider Treffen, soweit angemessen, die Ergebnisse des Treffens von Valletta zu berücksichtigen“, verwiesen darüber hinaus auf die für die Mittelmeerkooperation zuständigen Sonderorganisationen der VN und empfahlen ihren Regierungen, einseitig und multilateral die Zusammenarbeit „im Auge zu behalten“. Unverbindlicher ging es kaum.[229]

Insgesamt zog die Bundesregierung eine positive Bilanz des Expertentreffens. Eine von Malta geforderte Institutionalisierung der Mittelmeerthematik war auf

[225] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116384, Drahtbericht Nr. 236 des Botschaftsrats I. Klasse Oesterhelt, Athen, vom 2. 4. 1979 an das Auswärtige Amt.

[226] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116384, Drahtberichte Nr. 111 und Nr. 118 des Botschaftsrats I. Klasse Oesterhelt, z. Z. Valletta, vom 14. 3. bzw. vom 16. 3. 1979 an das Auswärtige Amt.

[227] Bericht über das Expertentreffen betreffend den Mittelmeerraum vom 26. 3. 1979, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 100.

[228] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116384, Drahtberichte Nr. 123, Nr. 128 und Nr. 130 des Botschaftsrats I. Klasse Oesterhelt, z. Z. Valletta, vom 20. 3., 23. 3. und 25. 3. 1979 an das Auswärtige Amt.

[229] Bericht über das Expertentreffen betreffend den Mittelmeerraum vom 26. 3. 1979, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 102. Vgl. dazu PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116384, Drahtbericht Nr. 134 des Botschaftsrats I. Klasse Oesterhelt, z. Z. Valletta, vom 27. 3. 1979 an das Auswärtige Amt.

den entschiedenen Widerstand der übrigen Teilnehmer, West wie Ost, gestoßen. Entsprechende Forderungen Botschafter Gaucis nach einem ständigen Organ konnten zur Zufriedenheit Bonns genauso abgewehrt werden wie die Verabschiedung verbindlicher Kooperationsprojekte. Die erreichte Einigung, so resümierte Delegationsleiter Oesterhelt, sei einerseits „hinreichend" gewesen, um ein Scheitern des Treffens zu verhindern, andererseits so unverbindlich formuliert, dass alle Teilnehmerstaaten „ohne größere Schwierigkeiten" hätten zustimmen können. Belastungen für den KSZE-Prozess, so fuhr er fort, seien deshalb nicht zu erwarten, umso weniger als eine erneute Konfrontation mit den WVO-Staaten ausgeblieben sei.[230] Auch das Wirtschaftsministerium stellte mit Befriedigung fest, dass das Ergebnis „von geringer konkreter Tragweite ist".[231]

Vor allem aber erreichte Bonn die politischen Ziele, die es mit dem Treffen verbunden hatte. Mit der Abreise der syrischen Delegation am Ende der ersten Konferenzwoche war die Gefahr einer Politisierung des Treffens gebannt. Alle Delegationen hielten sich an das vorgegebene Mandat und sahen von polemischen Äußerungen zu den Ost-West-Streitthemen ab. Sicherheitspolitische Fragen, etwa die militärische Präsenz der Großmächte in der Mittelmeerregion, blieben in Valletta ausgeklammert. Nicht zuletzt hielt sich Moskau in der Nahost-Frage zurück. Die Madrider Folgekonferenz, so hofften die Diplomaten, werde nicht durch die Probleme des Mittelmeerraums belastet. Dessen ungeachtet scheiterte die Bundesregierung mit ihrem Vorhaben, das Mittelmeerthema vom KSZE-Prozess „abzukoppeln". Zwar gelang es, die Ergebnisse des Treffens weitgehend zu entschärfen; doch war unübersehbar, dass die „Vetomacht" Malta auch in Zukunft ein Unsicherheitsfaktor im KSZE-System blieb.[232]

4.4. Eine „Übung für Madrid": Das Wissenschaftliche Forum in Hamburg (18. 2. bis 3. 3. 1980)

Das Wissenschaftliche Forum, das für die letzten beiden Februarwochen 1980 vorgesehen war, nahm innerhalb der KSZE-Politik der Bundesrepublik einen besonderen Stellenwert ein. Als Initiator, Organisator und Gastgeber des Treffens hatte Bonn ein herausragendes Interesse an einem erfolgreichen Verlauf. Es war zugleich das erste Treffen im Rahmen der KSZE, an dem auch Nichtdiplomaten teilnahmen.[233] Doch was als reines Expertentreffen von Natur- und Sozialwissenschaftlern aus den 35 KSZE-Staaten konzipiert war, mutierte unversehens zu einer

[230] So lautete das Fazit des abschließenden Berichts, den Botschaftsrat I. Klasse Oesterhelt am 4. 5. 1979 aus Athen schickte. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116384, Schriftbericht Nr. 483 an das Auswärtige Amt.

[231] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116318, Aufzeichnung des Ministerialrats Mohrmann, Bundesministerium für Wirtschaft, vom 12. 4. 1979.

[232] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116380, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 6. 4. 1979.

[233] Lehne, The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, S. 17 f.

hochpolitischen Veranstaltung, denn es war die erste KSZE-Veranstaltung nach der militärischen Intervention der Sowjetunion in Afghanistan und der wenig später erfolgten Verbannung des Atomwissenschaftlers Andrej Sacharow.[234] Das Wissenschaftliche Forum wurde deshalb unversehens zu einem Testlauf für die im Herbst anstehende zweite Nachfolgekonferenz und musste Aufschluss geben über Taktik und Ziele des Ostens für Madrid.

Schon wenige Tage nachdem an Weihnachten 1979 Truppen der UdSSR die Grenze zum Nachbarn im Süden überschritten hatten, wurden im Bündnis Stimmen laut, das Wissenschaftliche Forum auf die Liste von Sanktionsmöglichkeiten zu setzen, mit denen die Sowjets zu „bestrafen“ seien. Es war der kanadische Vertreter, der am Neujahrstag 1980 in einer Krisensitzung des NATO-Rats vorschlug, ausgerechnet das Lieblingsprojekt Bonns zu „opfern“.[235] Genscher indes war keineswegs zu einem solchen Schritt bereit. Die von den KSZE-Teilnehmern im Konsens beschlossene Expertentagung, so der Außenminister in einer Hausbesprechung im Auswärtigen Amt am folgenden Tag, könne vom Ausrichter nicht abgesagt werden.[236]

Eine völlige Absage stand indes ohnehin nicht zur Debatte, wenngleich die USA große Vorbehalte äußerte. Die Carter-Regierung stand angesichts der Verbannung Sacharows unter innenpolitischem Druck, nicht nach Hamburg zu fahren. Umso wichtiger war es, das Treffen möglichst niedrig zu halten und für weitere Menschenrechtskritik an der UdSSR zu nutzen. Nur so schien die Veranstaltung legitimiert.[237] So machte der US-Vertreter in der NATO deutlich, dass man zwar am Forum teilnehmen, in Hamburg aber klarmachen werde, dass Washington zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu einem weiteren Ausbau der Wissenschaftsbeziehungen zur UdSSR bereit sei und Menschenrechtsverletzungen ansprechen werde.[238]

Auch in Bonn war es unvorstellbar, auf einer Wissenschaftlertagung die Verbannung des sowjetischen Physikers nicht zu thematisieren. Gleichwohl gab man in der Adenauerallee die Hoffnung auf ein substantielles Ergebnis nicht auf. Zwar hing die Zukunft des KSZE-Prozesses primär von der politischen Großwetterlage ab, „in geringem Maße aber auch vom Erfolg oder Nichterfolg des Wissenschaftlichen Forums“. Mochten sich in der Hansestadt auch Wissenschaftler treffen, ihre Ergebnisse und nicht zuletzt ihr Umgang mit der Menschenrechtsfrage hatten „Indizcharakter für Madrid“.[239] Das Ziel des Treffens war für Bonn, in Ham-

[234] Zur sowjetischen Intervention in Afghanistan und zur Verbannung Sacharows vgl. Kapitel VI.1.

[235] Drahtbericht Nr. 1 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 1. 1. 1980 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1980, I, Dok. 1, S. 7, 11.

[236] Hausbesprechung am 2. 1. 1980, in: AAPD 1980, I, Dok. 2, S. 16.

[237] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133230, Drahtbericht Nr. 899 des Gesandten Dannenbring, Washington, vom 26. 2. 1980 an das Auswärtige Amt.

[238] PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178804, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Müller vom 21. 1. 1980. Dort auch das nächste Zitat.

[239] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133386, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 3. 9. 1979.

burg eine möglichst sachliche Diskussion herbeizuführen, die einen Ausgleich zwischen den wissenschaftlichen und politischen Teilen des Mandats herstellen und zu möglichst konkreten Vereinbarungen zur Erleichterung der Wissenschaftskontakte führen sollte. Dabei stellte Genscher klar, dass das Treffen zwar wissenschaftlichen Charakter hatte, aber der Fall Sacharow Fragen der Menschenrechte und der Wissenschaftsfreiheit aufwerfe und in Hamburg nicht unter den Tisch fallen dürfe.[240] Um die Bedeutung zu unterstreichen, die er dem Treffen gerade in der Krise beimaß, beschloss der Außenminister, die Eröffnungsrede in Hamburg selbst zu halten.[241]

Gerade mit dieser Entscheidung löste Genscher jedoch heftige Kritik unter den Verbündeten aus. Unter den EG-Mitgliedstaaten äußerten die Niederlande die stärksten Bedenken. Ihrer Meinung nach „politisiere" der geplante Ablauf der Eröffnung, insbesondere die Präsenz des Bonner Außenministers, das Treffen und werte es unter den gegebenen Umständen zu stark auf. Auch Belgien und Großbritannien äußerten sich in diesem Sinne.[242] Die schärfste Kritik kam jedoch aus Washington, wo die Carter-Administration über die Bonner Vorbereitungen sichtlich verärgert war. Am 28. Januar 1980 demarchierte die US-Botschaft im Auswärtigen Amt, und wenige Tage später kündigte der amerikanische Vertreter im Politischen Ausschuss der NATO an, dass Botschafter Stoessel nicht an der Eröffnung der Tagung teilnehmen werde. Mehr noch: die USA strebten eine NATO-Entscheidung an, dass „kein Verbündeter seinen Botschafter von Bonn nach Hamburg entsenden solle".[243] Die massive Kritik der US-Regierung kam umso überraschender, als die Gespräche Genschers in Washington nur eine Woche zuvor, bei denen auch die KSZE Thema gewesen war, keinerlei Anhaltspunkte dafür gegeben hatten. Im Gegenteil versicherten die Vertreter des Außenministeriums den deutschen Gästen, dass man keineswegs beabsichtige, „in Hamburg eine Konfrontationsstrategie zu verfolgen".[244] Ganz offensichtlich bestanden die Mei-

[240] PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178804, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Müller vom 21. 1. 1980 sowie handschriftliche Randbemerkungen von Genscher und Staatssekretär von Staden.

[241] PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178804, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Müller vom 29. 10. 1979.

[242] Der Einwand richtete sich auch gegen den zum Exekutivsekretär des Forums bestellten Direktor des Max-Planck-Instituts in Starnberg, Klaus Gottstein, der in dieser Eigenschaft die in Bonn akkreditierten Botschafter der 34 übrigen KSZE-Länder zur Eröffnung nach Hamburg eingeladen hatte. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133386, Drahtbericht Nr. 139 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze, z. Z. Rom, vom 4. 2. 1980 an das Auswärtige Amt; Aufzeichnung des Referats 212 vom 7. 2. 1980.

[243] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133386, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 6. 2. 1980. Vgl. ferner PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133230, Drahtbericht Nr. 180 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 5. 2. 1980 an das Auswärtige Amt.

[244] Wie der Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium, Vest, Ministerialdirektor Blech in Paris weiter erklärte, war er über das Vorgehen des US-Vertreters in der NATO gar nicht informiert. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133386, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 11. 2. 1980. Zu den Gesprächen Genschers mit Vance am 21. 1. 1980 vgl. den Drahtbericht Nr. 313 des Ministerialdirigenten Lücking, z. Z. Washington, vom selben Tag an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1980, I, Dok. 20.

nungsverschiedenheiten zwischen Weißem Haus und State Department über die richtige KSZE-Strategie fort.

Der Dissens im westlichen Lager blieb dem Kreml nicht verborgen, und prompt versuchte er, Druck auf die Bundesregierung auszuüben und ihr vorab die Schuld an einem möglichen Scheitern des Treffens anzulasten. Am 7. Februar erschienen Vertreter der sowjetischen Botschaft im Auswärtigen Amt und forderten vom „Organisator“ der Veranstaltung eine Garantie dafür, „daß das Forum frei von Polemiken blieben würde“. Eine solche Garantie konnte und wollte Bonn natürlich nicht geben. Bonn, so beschied man die sowjetischen Diplomaten, sei keineswegs der Veranstalter und übe auch keinen Einfluss auf die unabhängigen Wissenschaftler aus; im Übrigen müsse Moskau damit rechnen, dass auf dem Kongress die Menschenrechte als Voraussetzung für die Wissenschaftsfreiheit angesprochen und dabei Namen genannt würden.[245]

Bonn erkannte die Notwendigkeit an, auf einer Wissenschaftlertagung den Fall Sacharow zur Sprache zu bringen. Er sollte jedoch ebenso wenig wie Afghanistan „in das Zentrum der Diskussion in Hamburg gestellt werden“. Vorrangig war ein erfolgreicher Verlauf der Veranstaltung. Der Ausbau der Wissenschaftskontakte, so die Begründung, war eben „ein wichtiges Element der westlichen Entspannungskonzeption“. Schon deshalb war „eine Konfliktstrategie auf dem Forum nicht angebracht“.[246] In der Folgezeit warben die Bonner Diplomaten sowohl in den Gremien von EPZ und NATO als auch bilateral in Washington dafür, in Hamburg die Chance zu nutzen, um im Rahmen des KSZE-Prozesses „zu mehr systemübergreifender Zusammenarbeit in Europa“ zu kommen.[247] Gerade in der gegenwärtigen internationalen Lage, so meinte Genscher gegenüber US-Außenminister Vance eine Woche vor der Eröffnung, sei das Forum „bedeutungsvoll“, ja es stelle eine „Übung für Madrid“ dar. Für Genscher war das Treffen ein geeigneter Test, um die Bereitschaft des Ostens zu prüfen, den KSZE-Prozess fortzusetzen. Aus diesem Grund sprach sich Genscher auch dafür aus, in Hamburg nicht vom „bewährten Konzept“ abzuweichen, die Probleme zwar anzusprechen, „das Forum jedoch nicht zum Tribunal zu stilisieren“.[248]

Die Bundesregierung legte auch im Falle dieser Expertentagung Wert darauf, den einzuschlagenden Kurs im Straßburger Europarat zu konsultieren.[249] Vor allem aber versicherte sie sich wieder der Unterstützung der EPZ-Partner und führte in Brüssel einen Beschluss über eine gemeinsame Linie für das Hamburger Treffen herbei. Die Durchführung des Forums war unter den EG-Mitglied-

[245] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133230, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kalkbrenner vom 7. 2. 1980.

[246] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133386, Aufzeichnung des Referats 212 vom 7. 2. 1980.

[247] PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 115345, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kalkbrenner vom 12. 2. 1980.

[248] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Hansen vom 20. 2. 1980, in: AAPD 1980, I, Dok. 55, S. 320f.

[249] Vgl. PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133230, Vermerk des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 25. 10. 1979 über die Sitzung des Europarats am 22. 10. 1979.

staaten ohnehin unbestritten. Im Politischen Komitee einigten sich die Direktoren der Neun am 12. Februar darauf, dass die „sowjetische Unterdrückung oppositioneller Wissenschaftler (insbesondere Sacharow) auf dem Forum mit Notwendigkeit zur Sprache kommen werde, es jedoch nicht wünschenswert sei, wenn eigentliche Zielsetzung des Forums durch scharfe Polemiken in Frage gestellt würde".[250] Um der Kritik der Verbündeten wenigstens in gewissem Umfang Rechnung zu tragen, lenkte Bonn am Ende aber in einem anderen Punkt ein: Genscher verzichtete darauf, in Hamburg persönlich zu erscheinen; stattdessen übernahm wie schon beim Vorbereitungstreffen 1980 in Bonn Staatsministerin Hildegard Hamm-Brücher die Aufgabe, die Wissenschaftler im Namen der Bundesregierung zu begrüßen.[251]

Fast sieben Jahre nachdem Walter Scheel in Helsinki den ursprünglichen Vorschlag unterbreitet hatte, begann am 18. Februar 1980 im Hamburger Kongresszentrum das Wissenschaftliche Forum der KSZE. Zur Eröffnung hatten seitens des Westens nur Dänemark, Kanada und die Niederlande ihre Botschafter entsandt, aus dem Lager der Neutralen und Ungebundenen Schweden, die Schweiz und Spanien; die WVO-Länder waren vollständig durch ihre Botschafter vertreten (die DDR naturgemäß durch den Leiter der Bonner Ständigen Vertretung, Ewald Moldt).[252] Im Mittelpunkt standen aber die 350 Wissenschaftler der Natur- und Geisteswissenschaften sowie der Medizin, die aus den 35 Teilnehmerstaaten angereist waren, um wissenschaftliche Ergebnisse auszutauschen, Forschungsprojekte zu erarbeiten und Kontakte zu knüpfen. Die Leitung der westdeutschen Delegation lag deshalb bei Professor Dr. Eugen Seibold, dem Leiter der Deutschen Forschungsgemeinschaft. Ihm zur Seite standen seitens der Bundesregierung zwei Beamte aus dem Auswärtigen Amt, voran der Leiter des zuständigen Referats 610 („Regionale Koordinierung, Kulturabkommen"), Kalkbrenner.

Vorgesehen war eine dreiphasige Abfolge von Eröffnungsansprachen und Arbeitsgruppensitzungen sowie der Redaktion der Schlusserklärung. Wie zu erwarten, war die erste Phase von der Kritik an der sowjetischen Afghanistan-Politik und an der Verurteilung Sacharows geprägt. Hildegard Hamm-Brücher vermied in ihren Begrüßungsworten einen anklagenden Ton. Ohne Namen zu nennen, warnte sie davor, dass entspannungsstörende „Ereignisse in anderen Teilen der Welt" – gemeint war Afghanistan – eine Gefahr für den KSZE-Prozess darstellten. In gleicher Weise hob sie die Bedeutung des Menschenrechtsprinzips der

[250] Runderlass Nr. 1058 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 21. 2. 1980, in: AAPD 1980, I, Dok. 57, S. 327. So auch das Ergebnis des Treffens der Arbeitsgruppe KSZE der EPZ am 4. 2. 1980 in Rom; vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133386, Drahtbericht Nr. 139 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze, z. Z. Rom, vom 4. 2. 1980 an das Auswärtige Amt.

[251] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133386, Runderlass Nr. 900 des Ministerialdirigenten Dröge vom 15. 2. 1980.

[252] Frankreich hatte den Gesandten seiner Bonner Botschaft entsandt, Großbritannien und die USA lediglich einen Generalkonsul. Vgl. PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133230, Delegationsbericht Nr. 1 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kalkbrenner, z. Z. Hamburg, vom 18. 2. 1981 an das Auswärtige Amt.

Helsinki-Akte sowie der Wissenschaftsfreiheit hervor und „bedauerte“ „Handlungen in der jüngsten Zeit, die diesem hohen Grundsatz der Schlußakte von Helsinki widersprechen“. Erst im Anschluss kam sie auf das Wissenschaftliche Forum zu sprechen und hob die Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit und der systemübergreifenden Kontakte zwischen Menschen für die Ost-West-Beziehungen hervor.[253]

Die Ostblock-Delegationen wiesen die Kritik als Einmischungsversuche zurück, stellten die Errungenschaften ihrer Wissenschaften heraus und verwiesen ansonsten auf die Bedeutung von Entspannung und Abrüstung. Mit keinem Wort ließen sie erkennen, dass der Osten das Treffen womöglich platzen lassen könnte.[254] In der am 20. Februar beginnenden Kommissionsphase setzten sich die Meinungsverschiedenheiten fort, wenngleich in stark abgeschwächter Form. Es gab kaum Dissens hinsichtlich der wissenschaftlichen Passagen, also der methodischen Fragen, der Forschungsinhalte und -ziele, wohl aber hinsichtlich der wissenschaftspolitischen Aussagen. Als die Gruppen am 26. Februar dem Plenum Bericht erstatteten, waren nur drei in der Lage, einen Text zu präsentieren. Die beiden Gruppen „Nahrungsmittelerzeugung“ und „Medizin“ legten Texte vor, in denen immerhin auf die vollständige Verwirklichung der Schlussakte und die Bedeutung der Wissenschaftskontakte Bezug genommen wurde; eine Stellungnahme zur Freiheit des Wissenschaftlers enthielten sie jedoch nicht. In den Gruppen „Geistes- und Sozialwissenschaften“ und „Alternative Energiequellen“ hatten die westlichen Delegationen einen Passus eingebracht, der die Freiheit des Wissenschaftlers und dessen Recht, die Verwirklichung der Helsinki-Akte „zu überprüfen und zu fördern“, hervorhob. Letzteres wäre einer weiteren Legitimierung der Helsinki-Gruppen in Osteuropa gleichgekommen und stieß auf die entschiedene Ablehnung der WVO-Länder. Während die Geisteswissenschaftler den Dissens immerhin noch formulieren und damit für das Plenum sichtbar machen konnten, gelang der Energiegruppe nicht einmal das. Die Vertreter des Auswärtigen Amts registrierten diese Entwicklung mit Sorge, vermochten jedoch nicht gegenzusteuern. Mit Blick auf die westliche Geschlossenheit achteten sie darauf, dass die Vertreter der bundesdeutschen Wissenschaften nicht „weicher“ auftraten als ihre Kollegen aus den verbündeten KSZE-Ländern. Was die Chancen betraf, die Tagung doch noch zu einem Erfolg zu bringen, ruhten die Hoffnungen einstweilen auf den abschließenden Redaktionsarbeiten am Schlussdokument.[255]

[253] Ansprache der Staatsministerin Hamm-Brücher am 18. 2. 1980 in Hamburg, in: Bulletin der Bundesregierung 1980, S. 157 f. Der zitierte, auf den Fall Sacharow zielende Satz stammte vom KSZE-Referenten des AA, Günter Joetze. Vgl. dazu PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133386, Aufzeichnung von Joetze vom 11. 2. 1980.

[254] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133230, Drahtberichte Nr. 1, Nr. 3 und Nr. 4 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kalkbrenner, z. Z. Hamburg, vom 18. bzw. 19. 2. 1980 an das Auswärtige Amt.

[255] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133230, Drahtbericht Nr. 12 (Zitat) und Nr. 15 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kalkbrenner, z. Z. Hamburg, vom 26. 2. bzw. 27. 2. 1980 an das Auswärtige Amt.

Erwartungsgemäß gestaltete sich diese letzte Phase des Treffens nicht minder schwierig. Es drohte an der Herausforderung zu scheitern, den wissenschaftlichen Ertrag des Treffens mit einer wissenschaftspolitischen Plattform in Einklang zu bringen. Die Einigung war schließlich das Verdienst des schweizerischen Vorsitzenden des Redaktionskomitees, Troendle. Ihm gelang es, in einem Entwurf für die Schlusserklärung die vorliegenden Textvorschläge zu bündeln und durch ständiges Redigieren eine konsensfähige Fassung herzustellen.[256] So konnte der Kongress zur allgemeinen Überraschung tatsächlich am 3. März um 3.00 Uhr in der Frühe, also innerhalb der vorgesehenen Frist, eine Schlusserklärung verabschieden. Darin hoben die Teilnehmer die Notwendigkeit hervor, die wissenschaftliche Zusammenarbeit „bilateral und multilateral auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene" zu verbessern und hierfür „angemessene Möglichkeiten"[257], einschließlich Wissenschaftlerreisen, zu schaffen. Damit erkannten die Teilnehmer die Rolle von Personen sowie von unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtungen und Hochschulen genauso an wie die Verpflichtung, die Herstellung direkter Kontakte zu erleichtern. Wichtigstes Ergebnis war freilich, dass der Bericht ausdrücklich die Menschenrechte einforderte und dazu feststellte, dass deren Achtung „durch alle Staaten eine der Grundlagen für eine bedeutende Verbesserung ihrer gegenseitigen Beziehungen *und* der internationalen wissenschaftlichen Zusammenarbeit auf allen Ebenen", also auch der Personen, darstelle.[258] Es war diese Formulierung, die bis zum Schluss umkämpft war, denn der Osten hätte statt der vom Westen geforderten direkten Anbindung der Menschenrechte an die wissenschaftliche Zusammenarbeit („und …") eine indirekte Formulierung vorgezogen („einschließlich der wissenschaftlichen Zusammenarbeit auf allen Ebenen …"). Am Ende stimmte die sowjetische Delegation der westlichen Menschenrechtsformulierung ohne einschränkende Formulierung zu, ein erstaunlicher Vorgang, der vermutlich mit voller Absicht geschah.[259] Damit hatte sich der Westen – unter Mithilfe vor allem der Schweiz – neuerlich in einer zentralen Frage des KSZE-Prozesses durchgesetzt. Nach der Helsinki-Schlussakte war es – wenn auch im Kontext einer Expertentagung – zum zweiten Mal gelungen, die sowjetische Zustimmung zur Achtung der Menschenrechte an zentraler Stelle eines KSZE-Dokuments zu platzieren. Dass es sich dabei um ein Dokument aus dem Bereich des Korbs III handelte, konnte von der Bundesrepublik hinsichtlich der Durchsetzung der Helsinki-Normen als besonderer Erfolg verbucht werden.

[256] PA-AA, B 4 (Referat 011), Bd. 115244, Drahtbericht Nr. 24 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kalkbrenner, z. Z. Hamburg, vom 3. 3. 1980 an das Auswärtige Amt.

[257] Diese einschränkende Formulierung war ein Zugeständnis des Westens an die östlichen Delegationen, die jedoch nach Einschätzung der Bundesregierung hinzunehmen war, da der Akzent auf der eindeutigen Verpflichtung zur Verbesserung der wissenschaftlichen Zusammenarbeit liege. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133404, Aufzeichnung des Referats 212.

[258] Bericht über das Wissenschaftliche Forum vom 18. 2. bis 3. 3. 1980, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 105 (Hervorhebung von mir, M.P.).

[259] PA-AA, B 4 (Referat 011), Bd. 115244, Drahtbericht Nr. 24 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Kalkbrenner, z. Z. Hamburg, vom 3. 3. 1980 an das Auswärtige Amt.

Das Ergebnis übertraf die Bonner Erwartungen. Zwar erbrachte der Kongress keinen wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn – aber wer war daran schon interessiert? Der Erfolg lag vor allem in den (wissenschafts-)politischen Zugeständnissen, denen sich die Sowjetunion noch in Belgrad hartnäckig verweigert hatte. Ausgerechnet das Wissenschaftliche Forum hatte eine erste Sollbruchstelle im Widerstand des Ostens gegen jede Erwähnung der Menschenrechte in einem Folgedokument zur Schlussakte geführt. Die Formulierungen hinsichtlich der Kontaktmöglichkeiten und der Reisefreiheit, vor allem aber die Passage zu den Menschenrechten stellten, selbst wenn sich die Teilnehmer an anderer Stelle der Erklärung zur „Achtung aller Prinzipien“ (also auch dem der Nichteinmischung) verpflichteten, nach Meinung der bundesdeutschen Diplomaten einen erheblichen Fortschritt gegenüber der Helsinki-Akte dar.[260]

Doch ungeachtet dieses Teilerfolgs blieben die Bonner Diplomaten misstrauisch hinsichtlich der tatsächlichen Absichten des Kreml. Dessen Konferenzführung in Hamburg betrachteten sie zwar als Beleg dafür, dass die UdSSR „derzeit großen Wert auf eine Fortführung des KSZE-Prozesses legt“. Sie vermuteten dahinter aber nicht zuletzt ein taktisches Kalkül: „Der Eindruck hat sich verstärkt, daß die Sowjetunion in Madrid anders als in Belgrad auftreten will, sie wird dort flexibel verhandeln wollen, allerdings naturgemäß zur Verfolgung ihrer eigenen Interessen: Sie wird Madrid als Podium für eine offensive Strategie, insbesondere für ihre Initiative auf dem Gebiet der Abrüstung und anderer Aspekte der Sicherheit nutzen wollen.“ Dies in Rechnung stellend, zogen sie aber ein uneingeschränkt positives Fazit des Treffens. Die Expertenversammlung habe die „Widerstandsfähigkeit“ des KSZE-Prozesses „auch in Zeiten großer Belastungen des Ost-West-Verhältnisses“ unter Beweis gestellt. „Unsere These, daß der KSZE-Prozeß, gerade in einem belasteten Ost-West-Verhältnis, politisch genutzt werden kann, um den klärenden Dialog weiterzuführen, ist bestätigt worden.“[261]

Auch Genscher führte in der Folgezeit immer wieder das Hamburger Ergebnis als Beweis dafür an, dass am KSZE-Prozess trotz Afghanistan festgehalten werden müsse. Das Expertentreffen hatte für Genscher bestätigt, dass die KSZE in der Lage war, den Ost-West-Dialog am Leben zu erhalten, und deshalb auch die Vorbereitungen auf Madrid ungebremst fortgesetzt werden müssten.[262] Nicht alle teilten jedoch Genschers Optimismus. Vor allem in Paris schien die Skepsis noch groß, ob der Kreml seine Diplomaten überhaupt nach Madrid schicken oder das Treffen nicht sogar platzen lassen würde. Nach dem Eindruck des britischen Außenministers Lord Carrington schien Frankreich ohnehin eher daran interessiert zu sein, seinen Vorschlag für eine europäische Abrüstungskonferenz weiterzuver-

[260] Vgl. auch Skilling, The Madrid Follow-up, S. 310.

[261] Runderlass Nr. 30 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ellerkmann vom 7. 3. 1980, in: AAPD 1980, I, Dok. 75, S. 431 f.

[262] Vgl. etwa das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem britischen Außenminister Lord Carrington am 26. 2. 1980 und mit dem indischen Außenminister Rao am 17. 3. 1980, in: AAPD 1980, I, Dok. 62, S. 357, bzw. Dok. 83, S. 470.

folgen, und erwartete von der Folgekonferenz nicht mehr viel.[263] Auf das positive Hamburger Beispiel verweisend, warnte Genscher jedoch seinen französischen Kollegen davor, „eine Konferenz des Westens in Frage [zu] stellen".[264]

Doch über den Sommer 1980 verschärfte sich die Krise in den Ost-West-Beziehungen weiter: Vor allem die Zuspitzung der Entwicklung in Polen im Sommer 1980 stellte die Bundesrepublik und ihre Bemühungen um eine Fortsetzung des KSZE-Prozesses vor neue Herausforderungen. Sie überschattete nicht nur die Konsultationen im Bündniskreis und das Vorbereitungstreffen, das am 9. September beginnen sollte. Vielmehr warf der Kampf der Arbeiter beim östlichen Nachbarn, einem Kernland Europas und Signatarstaat der Helsinki-Schlussakte, mehr noch als das sowjetische Treiben in Afghanistan die Frage nach der Zukunft der KSZE auf und wurde zu einem Testfall für die Glaubwürdigkeit und die Wirkung der KSZE-Schlussakte.

5. Zusammenfassung

Die Staatenwelt in der Phase zwischen Belgrad und Madrid war geprägt von den sich verschlechternden Supermächtebeziehungen. Während sich in den USA die Entspannungskritiker weiter im Aufwind befanden, ging das Regime in Moskau nach Beendigung des Belgrader Folgetreffens trotz verbaler Zugeständnisse beim Besuch Breschnews in Bonn Anfang Mai 1978 daran, die Regimekritiker mundtot zu machen. Auch das Prager Regime begann mit den Prozessen gegen prominente Mitglieder von Charta 77. In Bonn empfand man das Vorgehen der kommunistischen Staatsmacht gegen die Dissidenten als „Affront" gegen alle KSZE-Teilnehmer und als Rückschlag im KSZE-Prozess. Die Bundesregierung kritisierte die Prozesse öffentlich, setzte sich gegenüber den Verbündeten jedoch weiter für die Fortsetzung der Ost-West-Entspannung ein. Einen Grund für eine Änderung der bisherigen Politik der Zurückhaltung und der stillen Diplomatie sah man nicht. Die Verpflichtung gegenüber den Deutschen jenseits des Eisernen Vorhangs wurde höher bewertet und das Eintreten für das Menschenrechtsprinzip im Einzelfall gegen die Bestimmungen des Korbs III abgewogen. Aus diesem Grund lehnte Bonn mögliche Sanktionen des Westens gegen Moskau ab, wie sie durch die US-Menschenrechtsbeauftragte Derian im Frühjahr 1978 sondiert wurden.

Mit dem Nachrüstungsbeschluss der NATO am 12. Dezember 1979 geriet die Bonner KSZE-Politik schließlich vollends in den Strudel des sich verschärfenden Ost-West-Konflikts. Die Entscheidung setzte nicht nur die auf der Basis der Ostverträge entwickelten Beziehungen zu den WVO-Ländern einer Zerreißprobe aus. Die Entspannung hatte vor allem in den Augen konservativer Beobachter erheb-

[263] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem britischen Außenminister Lord Carrington am 26. 2. 1980, in: AAPD 1980, I, Dok. 62, S. 357 f.

[264] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem französischen Außenminister François-Poncet am 31. 3. 1980, in: AAPD, I, Dok. 96, S. 538.

lich an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Dem stand für Bonn die Notwendigkeit gegenüber, einer im Angesicht der nuklearen Bedrohung angsterfüllten Öffentlichkeit zu vermitteln, dass der Westen ausreichend verteidigungsfähig bleiben müsse und namentlich die Nachrüstung ein unverzichtbarer Teil westlicher Rüstungskontrollpolitik war. Neben seiner Bedeutung als zentrales Instrument ihrer multilateralen Entspannungspolitik gewann der KSZE-Prozess für die Bundesrepublik deshalb fortan eine zentrale Bedeutung im Gespräch mit den WVO-Regierungen und in der innenpolitischen Auseinandersetzung um die Nachrüstung. Je umstrittener die Bündnisentscheidung zur Stationierung neuer amerikanischer Nuklearraketen und je größer der Zulauf der gegen sie protestierenden Friedensbewegung wurde, desto mehr benötigte die Bundesregierung eine erfolgreiche KSZE als Ausweis einer funktionierenden Entspannungspolitik.

Die KSZE wurde darüber hinaus neben der Aussicht auf amerikanisch-sowjetische Verhandlungen über die Mittelstreckensysteme und den Wiener MBFR-Verhandlungen zur dritten tragenden Säule im Rüstungskontrollgebäude der Bundesregierung. Die Bundesregierung drängte deshalb im Herbst 1979 darauf, eine Einigung in der NATO über die neue MBFR-Initiative zu starten. Dabei ging es im Wesentlichen um den Entwurf eines Interimsprotokolls sowie um einen Katalog „Begleitender Maßnahmen". Letztere sollten hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs teilweise über den MBFR-Reduzierungsraum hinaus auf den Geltungsbereich der KSZE-Schlussakte, d. h. auf das Gebiet der westlichen UdSSR, übertragen werden. Auf ihrer Herbsttagung im Dezember 1979 entschieden die NATO-Außenminister dann, entsprechende Vorschläge in Wien einzuführen.

Zugleich öffnete sich mit der französischen Initiative für eine europäische Abrüstungskonferenz die Möglichkeit, den KSZE-Prozess, der in Belgrad beinahe gescheitert war, wieder mit Substanz anzureichern und eine drohende „Versandung" zu verhindern. Der Vorschlag, dies erkannte man in Bonn sofort, war geeignet, der zweiten Folgekonferenz wichtige Verhandlungsmaterie zu erschließen und damit den amerikanischen Menschenrechtsprimat verhandlungstaktisch auszubalancieren. Dies würde die Erfolgsaussichten für Madrid ganz erheblich erhöhen. Dazu musste der Vorschlag aber in zwei wesentlichen Punkten verändert werden. Um eine thematische Amputation der KSZE zu verhindern, war erstens unter allen Umständen sicherzustellen, dass – entgegen der ursprünglichen Absicht von Paris – eine KAE ein zentraler Bestandteil des Helsinki-Prozesses wurde und das Thema der militärischen Vertrauensbildung in den Mittelpunkt stellte. Von ebenso großer Bedeutung war zweitens, den Geltungsbereich der Vertrauensbildenden Maßnahmen der KSZE, dem französischen Vorschlag entsprechend, auf den europäischen Teil der UdSSR auszudehnen und damit erstmals sowjetisches Territorium in eine Rüstungskontrollzone einzubeziehen. Die Aussichten dafür, dass das Bonner Kalkül in Madrid aufgehen würde, verbesserten sich, als die WVO-Außenminister im Mai 1979 in Budapest einen eigenen Konferenzvorschlag vorlegten. Damit ließen sie ihrerseits ein herausragendes Interesse an europäischen Rüstungskontrollgesprächen erkennen, das sich für die KSZE nutzen ließ.

Neben diesen rüstungskontrollpolitischen Überlegungen maß die Bundesregierung den Expertentreffen als Instrumente zur Überwindung eines drohenden Stillstands des KSZE-Prozesses besonderes Gewicht bei. Die Sonderkonferenzen über friedliche Streitschlichtung in Montreux (1978), über Mittelmeerfragen in Valletta (1979) und das Wissenschaftliche Forum in Bonn/Hamburg (1978/1980) bildeten eine wichtige Brücke zwischen den Folgetreffen in Belgrad und Madrid. Materiell nicht ertragreich, waren sie aber von eminenter politischer Bedeutung, da sie aus Bonner Sicht die Überlebensfähigkeit des KSZE-Prozesses unter Beweis stellten und den Willen der Teilnehmerländer zu dessen Fortsetzung sichtbar machten. Zudem war es dem Westen auf dem Wissenschaftlichen Forum erstmals seit Helsinki gelungen, einen Bezug zu den Menschenrechten in einem KSZE-Dokument herzustellen. Gerade dieses Treffen diente Bonn in den folgenden Monaten als Argument, um die Fortsetzung des KSZE-Prozesses zu begründen und die Vorbereitungen auf Madrid voranzutreiben.

VI. Das zweite KSZE-Folgetreffen in Madrid (1980–1983)

1. KSZE, Afghanistan und die Zukunft der Entspannungspolitik

Als die NATO am 10. Dezember 1979 in Brüssel zu ihrer Herbsttagung zusammenkam, um über eine die Modernisierung der sowjetischen Mittelstreckenraketen ausgleichende „Nachrüstung" zu beraten, ahnten ihre Mitglieder nicht, dass nur zwei Wochen später ein noch größerer Paukenschlag die Staatenwelt erschüttern würde: Am 24. Dezember überschritten sowjetische Truppen die Grenze zu Afghanistan.[1]

Nach der überraschenden Machtübernahme der Kommunisten in dem zentralasiatischen Land im April 1978 geriet Moskau zunächst in den brutalen Machtkampf der rivalisierenden Flügel innerhalb der KP Afghanistans und schlitterte schließlich in einen Bürgerkrieg zwischen islamistischen Guerillagruppen und dem kaum handlungsfähigen kommunistischen Regime in Kabul. Der Sturz von Schah Reza Pahlevi und die Revolution in Iran im Winter 1978/79 hatten dem Wirken des politischen Islam in der Region nachhaltigen Auftrieb verliehen und in der Sowjetunion die Furcht vor einem Übergreifen auf die muslimisch geprägten Teilrepubliken an seiner Südgrenze genährt. Der aufstrebende politische Islam verlieh aber auch dem Ost-West-Konflikt eine neue Dimension, die das geltende Freund-Feind-Schema in Frage stellte. Das mussten auch die USA erfahren. Am 4. November 1979 drangen iranische Studenten in die amerikanische Botschaft in Teheran ein und nahmen 100 Personen als Geiseln. Washington reagierte mit einer drastischen Erhöhung der militärischen Präsenz in der Golfregion, was wiederum das Misstrauen der Kreml-Führung hinsichtlich der amerikanischen Absichten in der Region weckte.[2] Rasch beschuldigten die Sowjets westliche Staaten, darunter auch die Bundesrepublik, sich in die afghanischen Wirren einzumischen und die oppositionellen Kräfte zu unterstützen.[3] Die Erfolge lokaler muslimischer Guerillagruppen, die Ermordung des afghanischen Präsidenten Mohammed Taraki durch seinen stalinistischen, auch von Moskau nicht zu bändigenden Rivalen Hafizullah Amin im Oktober 1979 und von KGB-Chef Andropow gestreute Meldungen, wo-

[1] Zum Krieg in Afghanistan liegen mittlerweile zahlreiche quellengestützte Arbeiten vor. Vgl. etwa Westad, The Road to Kabul; ders., The Global Cold War, S. 299–330; Chiari, Kabul, 1979; Loth, Helsinki, S. 200–203; Zubok, A Failed Empire, S. 259–264; Garthoff, Détente and Confrontation, S. 887–965. Die folgende Darstellung stützt sich auf die Ergebnisse dieser Forschungen.

[2] Gaddis, Der Kalte Krieg, S. 263; Westad, The Global Cold War, S. 289–299; Zubok, A Failed Empire, S. 262.

[3] Garthoff, Détente and Confrontation, S. 901. Zu den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Afghanistan vgl. den Drahtbericht Nr. 729 des Botschafters Berninger, Kabul, vom 31. 12. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 394.

nach eine Stationierung amerikanischer Kurzstreckenwaffen in Afghanistan drohe, ließen das Moskauer Politbüro schließlich die militärische Karte ziehen.[4]

So begann am Weihnachtstag 1979 eine Militäraktion der UdSSR, in deren Verlauf Amin ermordet und der gemäßigte Kommunistenführer Babrak Karmal als neuer Regierungschef von Moskaus Gnaden eingesetzt wurde. Washington wertete das sowjetische Vorgehen als neuerlichen Ausweis für die expansiv angelegte Machtpolitik des Kreml – in diesem Fall für dessen Griff nach dem Persischen Golf. Als erste Maßnahme entschied Carter am 3. Januar 1980, die im US-Senat anhängige Ratifizierung des SALT-II-Vertrags auf Eis zu legen. Drei Wochen später erklärte Washington schließlich die Krisenregion am Persischen Golf zum amerikanischen Interessengebiet, das die USA notfalls auch militärisch zu schützen bereit seien („Carter-Doktrin").[5]

Die sowjetische Militärinvasion markierte nach dem NATO-Doppelbeschluss einen epochalen Einschnitt in den Ost-West-Beziehungen und läutete eine neue Ära der Konfrontation ein. Sie förderte aber auch den deutlichen Unterschied zwischen der amerikanisch-sowjetischen und der europäischen Détente zutage. Während man in Washington Erstere für beendet erklärte, hielten die europäischen Verbündeten das militärische Eingreifen Moskaus in Afghanistan zwar für skandalös, die amerikanische Reaktion aber für überzogen. Die europäische Entspannung durfte nicht das Opfer des globalen Konflikts der Supermächte werden.[6]

Vor allem die Bundesrepublik beobachtete diese Entwicklung mit großer Sorge, denn der amerikanisch-sowjetische Interessengegensatz trübte die Aussichten für erfolgreiche Raketenverhandlungen und für das geplante MBFR-Interimsabkommen mit seinen begleitenden Maßnahmen. Er streute darüber hinaus Sand ins Getriebe des KSZE-Prozesses. Schmidt verurteilte in seiner Regierungserklärung am 17. Januar die Geiselnahme im Iran und die Besetzung Afghanistans als Völkerrechtsbruch, hielt aber zugleich am Vorrang von Verhandlung und Kooperation fest, nicht zuletzt aus Verantwortung gegenüber den „Hunderttausende[n] von Menschen aus Osteuropa".[7] Genscher im Besonderen warb sowohl bei den Verbündeten als auch mit einer medialen *Tour de force* in der Öffentlichkeit für Besonnenheit in Zeiten der Krise sowie für den mittleren Kurs einer entspannungspolitisch grundierten Verteidigungspolitik. Er warnte davor, bewährte Instrumente der Außen- und Sicherheitspolitik ohne Not preiszugeben. Die Ostverträge, das Vier-Mächte-Abkommen über Berlin und die KSZE-Schlussakte dürften „nicht

[4] Westad, The Road to Kabul, S. 132–137 und S. 141; ders., The Global Cold War, S. 316–322; Zubok, A Failed Empire, S. 259–261, 263; Chiari, Kabul, 1979, S. 274–278; Loth, Helsinki, S. 202.

[5] Drahterlass Nr. 80 des Staatssekretärs van Well vom 7. 1. 1980 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1980, I, Dok. 3; Winkler, Der lange Weg nach Westen, S. 358; Garthoff, Détente and Confrontation, S. 955, 971–977; Leffler, For the Soul of Mankind, S. 334–337; Loth, Helsinki, S. 202–205.

[6] Garthoff, Détente and Confrontation, S. 977–979. Vgl. auch Loth, Helsinki, S. 206; Winkler, Der lange Weg nach Westen, S. 358.

[7] Regierungserklärung des Bundeskanzlers Schmidt vom 17. 1. 1980, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 113, 196. Sitzung, S. 15581.

zur Disposition" gestellt werden; sie seien vielmehr „feste, unverzichtbare Grundlage auch der zukünftigen Politik".[8]

Am 4. Januar kündigte Carter schließlich ein Ausfuhrembargo für technologische Güter in die UdSSR an; ferner sollten die amerikanischen Getreidelieferungen ausgesetzt und die Fischereirechte sowjetischer Trawler eingeschränkt werden.[9] Ungeachtet dieser Sanktionen war sich das Bündnis einig, Moskau zwar unmissverständlich den Bruch zwischenstaatlicher Normen vorzuhalten, den erreichten *Acquis de détente* aber nicht zu gefährden. Insbesondere, so das Ergebnis der Diskussion im NATO-Rat, sollten die im Dezember gemachten Rüstungskontrollangebote aufrechterhalten sowie der KSZE-Prozess weitergeführt werden, „da all dies im wohlverstandenen westlichen Interesse liege und nicht als Konzession an die SU zu sehen sei". „Gegenüber dem Osten", so fasste Staatssekretär van Well in Brüssel den Standpunkt der Bundesregierung zusammen, „könne es zwar so schnell nicht wieder ‚business as usual' geben, aber unsere spezifischen westlichen Interessen im Rahmen der Entspannungs-, KSZE- und Abrüstungspolitik seien weiterzuverfolgen, wobei man zwischen SU und osteuropäischen Staaten zu unterscheiden habe. Wir seien dagegen, KSZE-Folgetreffen in Madrid zur Disposition zu stellen, wünschten uns vielmehr davon konkrete Ergebnisse." [10] Dessen ungeachtet willigte die Bundesregierung im April 1980 widerstrebend ein, der von Carter ausgesprochenen Aufforderung, nicht an den Olympischen Sommerspielen in Moskau teilzunehmen, zu folgen.[11]

Doch als ob das Afghanistan-Abenteuer die Ost-West-Entspannung nicht bereits genug gefährdete, verschärften die kommunistischen Machthaber seit dem Herbst 1979 auch ihre Maßnahmen gegen Oppositionelle. In Polen wuchsen seit dem Ende des Belgrader Folgetreffens die Repressalien gegen die Bevölkerung und erreichten 1979 einen Höhepunkt.[12] Im Oktober desselben Jahres begannen in Prag weitere Prozesse gegen Unterzeichner der Charta 77. Zum gleichen Zeitpunkt versetzten die sowjetischen Machthaber jeder Hoffnung auf eine liberalere Menschrechtspolitik einen schweren Dämpfer. Die Genehmigung von Ausreiseanträgen jüdischer Sowjetbürger ging dramatisch zurück, und die kommunistischen Sicherheitsbehörden begannen die Repressalien gegen religiöse und nationale Minderheiten wieder zu verschärfen.[13] Das größte Aufsehen erzielte jedoch

[8] Rede des Bundesministers Genscher am 17. 1. 1980 im Bundestag, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 113, 196. Sitzung, S. 15594–15596. Zu Genschers Strategie in der Afghanistan-Krise vgl. ausführlich Bresselau von Bressensdorf, Mediale Kommunikation in Zeiten internationaler Krisen, besonders S. 34–40.

[9] Vgl. Garthoff, Détente and Confrontation, S. 952 f.

[10] Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Arnot vom 16. 1. 1980, in: AAPD 1980, I, Dok. 14, S. 88.

[11] Aufzeichnung des Staatssekretärs Schüler, Bundeskanzleramt, vom 14. 4. 1980, in: AAPD 1980, I, Dok. 109.

[12] Jarząbek, Troublesome Human Rights, S. 130 f.

[13] Savranskaya, Human rights movement in the USSR, S. 37 f.; Garthoff, Détente and Confrontation, S. 1003. Für eine Übersicht vgl. auch den Drahtbericht Nr. 1491 des Botschafters Wieck, Moskau, vom 4. 6. 1980 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1980, I, Dok. 167.

die Verhaftung Andrej Sacharows am 22. Januar 1980. Bereits am 26. Dezember des Vorjahres hatte KGB-Chef Andropow dem ZK der KPdSU ein umfassendes Dossier über dessen Tätigkeit unterbreitet. Als besonders gefährlich wurden seine Kontakte zu westlichen Diplomaten, seine Unterstützung von Charta 77 und des polnischen Arbeiterkomitees KOR sowie seine „antisowjetische Agitation und Propaganda" eingestuft. Auf Vorschlag Andropows hatte Breschnew am 7. Januar die Dekrete unterzeichnet, auf deren Grundlage der Wissenschaftler schließlich nach Gorkij verbannt werden sollte.[14] Damit hatte die Sowjetmacht den wichtigsten international bekannten Kritiker mundtot gemacht.

Anders als bei den Charta-Unterzeichnern handelte es sich bei Sacharow um einen prominenten Einzelfall, der in der Öffentlichkeit großes Aufsehen erregte. Da sich der Atomphysiker immer wieder auch für die Russlanddeutschen eingesetzt hatte, erforderte seine Verbannung auch von der Bundesregierung eine stärkere Reaktion. Regierungssprecher Grünewald kritisierte die Maßnahme als Verstoß gegen die Helsinki-Bestimmungen und forderte namens der Bundesregierung, dass „die Verletzung des Rechts auf Meinungs- und Gewissensfreiheit rückgängig gemacht wird".[15] Im Auswärtigen Amt hegte man die Vermutung, dass Moskau die Verschlechterung der internationalen Lage seit dem NATO-Doppelbeschluss vom 12. Dezember ausnutzen wolle, diese „international höchst unpopuläre Operation" durchzuführen.[16] Bonns Botschafter in Moskau, Hans-Georg Wieck, wiederum vermutete, dass sich der Kreml rechtzeitig vor Beginn der Sommerspiele eines unbequemen Kritikers habe entledigen wollen, der das globale Medienspektakel als Forum für Angriffe auf die sowjetische Afghanistan- und Menschrechtspolitik hätte nutzen können.[17]

[14] Andropow und Rudenko vom 26. 12. 1979 an das ZK der KPdSU und Dekrete vom 7. 1. 1980, in: Andrei Sakharov KGB-File, Dokument 136 und Dokument 137 (URL: <http://www.yale.edu/annals/sakharov/documents_frames/Sakharov_136.htm> bzw. <http://www.yale.edu/annals/sakharov/documents_frames/Sakharov_137.htm>). Vgl. ferner Sacharow, Mein Leben, S. 605–613; Reddaway, Repression und Liberalisierung, S. 114 f.

[15] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133173, Erklärung Grünewald vom 23. 1. 1980, in: Drahterlass des Vortragenden Legationsrats Rosengarten vom 24. 1. 1980 an die Ständige Vertretung beim Europarat in Straßburg. Auch zahlreiche weitere Erklärungen beriefen sich in ihrem Protest gegen die Verbannung Sacharows auf die Schlussakte, so am 15. 2. 1980 das Europäische Parlament. Vgl. BT Drucksachen, Bd. 261, Drucksache 8/3756 vom 5. 3. 1980.

[16] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133173, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Arnot vom 22. 1. 1980.

[17] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133173, Drahtbericht Nr. 311 des Botschafters Wieck, Moskau, vom 23. 1. 1980 an das Auswärtige Amt. Tatsächlich hatte der Atomphysiker eine Erklärung zu Afghanistan fertig gestellt, die zwei Tage nach seiner Verhaftung vom Moskauer Helsinki-Komitee veröffentlicht wurde und in der es hieß: „The Helsinki Act linked inseparably the problem of maintaining peace and human rights. The state that flouts basic human rights is dangerous, not only for its own people and neighbours but for all peoples of the globe. […] We appeal to all those who remember World War II, who fought in Vietnam and opposed it, to believers and atheists, workers and businessmen, to public and political figures, to sportsmen and lovers of sports, to all people of good will to campaign and press for the immediate pull-out of foreign troops from Afghanistan and for implementation of universal declaration of human rights." Vgl. PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133173, Drahtbericht Nr. 361 von Wieck vom 26. 1. 1980 an das Auswärtige Amt. Zu Informationen des KGB über die Rolle der Dissi-

In Frage stand neben dem öffentlichen Protest des Regierungssprechers aber auch die Beteiligung Bonns an einer internationalen Aktion. Am 23. März trat Washington an die Bundesregierung mit dem Vorschlag heran, gemeinsam mit anderen Verbündeten in einer vertraulichen Demarche VN-Generalsekretär Waldheim zu bitten, in Moskau seine „guten Dienste" für die Freilassung Sacharows einzusetzen.[18] In kühl-rationaler Weise beurteilte VN-Botschafter Rüdiger von Wechmar das amerikanische Ansinnen: „Es erscheint unangemessen, sich in einer diplomatischen Großaktion für Privilegien von Einzelpersonen wie medizinische Behandlung im Ausland oder direkten Telefonkontakt zu Verwandten in den USA einzusetzen, wenn andere Sowjetbürger damit nie rechnen können. Soweit hier bekannt ist, wurde die Bewegungsfreiheit von Frau Sacharow innerhalb der SU nicht beschränkt. Sicherlich ist die ärztliche Versorgung in Gorki weniger gut als in Moskau, dieses Schicksal erleiden aber die meisten Sowjetbürger, die nicht in Moskau wohnen. Nach hiesiger Auffassung wirft der Fall Sacharow grundsätzliche M[enschen]R[echts]-Probleme auf, da eine Verbannung ohne Gerichtsurteil und ohne Anhörung des Betroffenen ausgesprochen wurde. Die humanitären Aspekte müssen demgegenüber zurücktreten und scheinen auch nicht allzu dringend zu sein. Wir würden unsere Position z. B. in der M[enschen] R[echts]K[ommission] oder in einer KSZE-Konferenz schwächen, wenn wir uns jetzt in Moskau darüber beklagen würden, daß Sacharow nicht mit seinen Kindern in Boston telefonieren kann."[19] Dieses Votum durch den Bonner VN-Botschafter mochte zwar eine gewisse Logik aufweisen, ließ jedoch die politische Bedeutung und das Gewicht der Causa des Friedensnobelpreisträgers völlig außer Acht. Dies spürte natürlich auch die Bonner Zentrale und mochte sich der Beurteilung ihres Botschafters nicht anschließen. Der Schulterschluss mit den Partnern war in diesem Fall schon um der Glaubwürdigkeit Bonns in der Menschenrechtsfrage willen wichtiger. Die Bundesregierung, so wurde von Wechmar beschieden, wolle in dieser Angelegenheit „westliche Solidarität – in den gegebenen Situationen insbesondere gegenüber den USA – dokumentieren". Der Botschafter wurde angewiesen, sich „wie die anderen Partner bei G[eneral]S[ekretär] Waldheim für eine persönliche Demarche gegenüber den Sowjets zu verwenden".[20] Tatsächlich kam die Demarche in New York zustande. Sie führte jedoch zu keinem Ergebnis, da Waldheim sich zwar zu einer Intervention in Moskau bereit erklärte, bei seinem Besuch in der sowjetischen Hauptstadt im Mai sein Anliegen aber nicht vorbringen konnte.[21] Immerhin erörterte die Staatsministerin im Aus-

denten bei den Olympischen Spielen vgl. Andropow an das ZK der KPdSU, 25. 4. 1979, in: Andrei Sakharov KGB-File, Dokument 135 (URL: <http://www.yale.edu/annals/sakharov/documents_frames/Sakharov_135.htm>).

[18] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133173, Drahterlass des Ministerialdirigenten Gorenflos vom 31. 3. 1980 an die Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York.

[19] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133173, Drahtbericht Nr. 864 des Botschafters Freiherr von Wechmar, New York (VN), vom 31. 3. 1980 an das Auswärtige Amt.

[20] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133173, Drahterlass des Ministerialdirigenten Gorenflos vom 9. 4. 1980 an die Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York.

[21] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133173, Aufzeichnung des Referats 213 vom 18. 5. 1980.

wärtigen Amt, Hildegard Hamm-Brücher, am 13. Mai die Angelegenheit mit Sacharows Schwiegersohn, Jefrem Jankelewitsch, der sich gemeinsam mit seiner Frau Tatjana auf Europareise befand und dabei zahlreiche öffentliche Veranstaltungen absolvierte.[22]

Aber nicht nur das sowjetische Vorgehen in Afghanistan und die kompromisslose Verfolgung der Dissidenten durch die Sicherheitsorgane warfen ihre Schatten auf die Madrider Konferenz. Auch die DDR trug mit einer Kursverschärfung dazu bei, dass sich die Ost-West-Spannungen erhöhten. Das SED-Politbüro kämpfte schon seit längerem mit einem Reformstau, der sich in einem durch den KSZE-Prozess geförderten Anwachsen der Ausreisebewegung und in wachsenden wirtschaftlichen Problemen bemerkbar machte. Die Staatsmacht reagierte darauf mit einer Verschärfung ihrer Abschottungspolitik gegenüber der Bundesrepublik. Bereits am 11. April 1979 hatte das Ost-Berliner Regime eine neue Verordnung erlassen, mit der ausländische Journalisten stärker reglementiert und kontrolliert werden sollten. So waren sie nun u. a. verpflichtet, Reisen mindestens 24 Stunden vorher unter genauer Angabe von Reiseziel und -grund anzumelden; Interviews waren grundsätzlich genehmigungspflichtig. Diese Maßnahme, darüber ließ die Bundesregierung Ost-Berlin nicht im Unklaren, verstieß sowohl gegen den Grundlagenvertrag als auch gegen die Schlussakte von Helsinki.[23] Zwar kam es im Frühjahr 1980 zwischen Bonn und Ost-Berlin noch zu Verabredungen über die Fortsetzung innerdeutscher Verkehrsprojekte im Gegenzug zur Erleichterung von Besuchsreisen. Wie dünn das Eis jedoch war, zeigte der geplante Besuch Helmut Schmidts in der DDR. Auf Druck von Stasi-Chef Erich Mielke gab Honecker bekannt, dass er Schmidt entgegen früherer Absichten abgeschirmt von der Bevölkerung in der Schorfheide und nicht, wie vorgesehen, in der Nähe von Rostock zu empfangen gedenke. Am 22. August 1980 sagte Schmidt daraufhin das Treffen ab.[24] Hinter Honeckers Entscheidung war nicht nur eine gewisse Nervosität angesichts der Entwicklungen im Nachbarland Polen zu erkennen.[25] Sie zeigte auch, dass er derzeit selbst im eigenen Lager nicht über einen hinreichenden Verhandlungsspielraum für substantielle Ergebnisse in den von Bonn gewünschten Bereichen verfügte. Die DDR, so vermutete man in Bonn, befand sich „wegen der herrschenden Lage nicht in einer optimalen Gesprächslage", ihre „Verhandlungsmarge" war „reduziert".[26]

Diese Einschätzung schien sich wenig später mit kaum zu überbietender Drastik zu bewahrheiten. Am 9. Oktober 1980 gab die DDR-Regierung überraschend

[22] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133173, Gespräch der Staatsministerin Hamm-Brücher mit Jefrem Jankelewitsch am 13. 5. 1980.

[23] Vgl. das Gespräch des Staatsministers Wischnewski mit dem Leiter der Ständigen Vertretung der DDR, Moldt, am 17. 4. 1979, in: AAPD 1979, I, S. 488, Anm. 28.

[24] Vgl. die Erklärung des Staatssekretärs Bölling, Presse- und Informationsamt, vom 22. August 1980, in: Bulletin der Bundesregierung 1980, S. 792; Bange, „Keeping Détente Alive", S. 237; Soell, Helmut Schmidt, S. 770 f.; Loth, Helsinki, S. 218 f.; Link, Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt, S. 374 f.

[25] Zur Entwicklung in Polen vgl. Kapitel VI.2.

[26] Drahterlass Nr. 4288 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Richthofen vom 22. 8. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 241, S. 1275.

die Entscheidung bekannt, den Mindestumtausch für Reisen nach Ost-Berlin (bisher 6,50 DM/Tag) und in die DDR (bisher 13 DM/Tag) auf einheitlich 25 DM anzuheben. Der von DDR-Verantwortlichen gerne als positive Implementierungsleistung herausgestellte Anstieg der Besuche aus der Bundesrepublik und West-Berlin schien dem SED-Regime angesichts des zivilen Ungehorsams in Polen unheimlich geworden zu sein.[27] Bonn reagierte mit Protesten: Am 10. Oktober machte Staatsminister Huonker dem Leiter der Ständigen Vertretung der DDR, Moldt, klar, dass die Erhöhung des Zwangsumtauschs nicht nur gegen die im Briefwechsel zum Grundlagenvertrag von der DDR eingegangene Verpflichtung zur Erleichterung des Reise- und Besuchsverkehrs verstoße, sondern auch der Schlussakte von Helsinki widerspreche. Huonker kündigte an, dass die Bundesrepublik die Angelegenheit beim KSZE-Nachfolgetreffen in Madrid ansprechen werde.[28] Einen Tag später erklärte Genscher gegenüber dem Kreml-Botschafter Wladimir Semjonow, dass die Bedeutung der Maßnahme der DDR über den deutsch-deutschen Kontext hinausgehe und „auch im Zusammenhang mit dem KSZE-Prozeß gesehen werden" müsse. „Damit aber", so schloss der Minister, „gehe es alle Staaten in Europa an und tangiere den multilateralen Teil des KSZE-Prozesses."[29]

Das Ost-Berliner Regime blieb indes von den Bonner Einwänden ungerührt. Honecker griff nur vier Tage später in einer Rede in Gera alte Forderungen zur Statusaufwertung der DDR auf. Er forderte von Bonn die Anerkennung der Staatsbürgerschaft der DDR, die Abwicklung der die Verbrechen an der innerdeutschen Grenze erfassenden Zentralstelle der Landesjustizverwaltungen in Salzgitter, die Umwandlung der Ständigen Vertretungen zu regulären Botschaften und die Anerkennung des Grenzverlaufs auf der Elbe in der Flussmitte. Der Abgrenzung gegenüber der Bundesrepublik folgte am Ende des Monats eine analoge Maßnahme gegenüber Polen. Am 30. Oktober setzte Ost-Berlin den visafreien Reiseverkehr zwischen der DDR und seinem östlichen Nachbarn bis auf weiteres aus. Wie man in Bonn vermutete, war das Regime darüber besorgt, dass Hamsterkäufe von Polen in der DDR die eigene Versorgungslage beeinträchtigen könnten. Schließlich sandte das SED-Regime nach der Erhöhung des Zwangsumtauschs damit ein weiteres Signal in Richtung Moskau, dass im eigenen Land alles „unter Kontrolle" sei.

Dies galt *mutatis mutandis* vorerst auch für die Beziehungen zu den übrigen Verbündeten Moskaus. Die Zahl der Ausreisen im Rahmen der Familienzusam-

[27] Vgl. Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 173 f.

[28] Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Bräutigam, Bundeskanzleramt, vom 10. 10. 1980; Bundeskanzleramt AZ: 21–30100 (56), Bd. 55; B 150, Aktenkopien 1980.

[29] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Botschafter Semjonow am 10. 10. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 290, S. 1507. Auch der SPD-Vorsitzende Brandt deutete am 15. 10. 1980 im Europaparlament an, dass diese „kalte Strangulierung" des deutsch-deutschen Reiseverkehrs ein Thema der Madrider Konferenz werden könnte, denn: „Wer menschliche Erleichterungen als taktisches Beiwerk behandelt, bringt mehr ins Rutschen, als ihm wahrscheinlich lieb ist." Vgl. „Brandt: Der Streit um die Teilbarkeit von Entspannung ist unfruchtbar", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. 10. 1980, S. 2.

menführung aus Polen, der UdSSR und aus Rumänien war rückläufig. Damit drohte eines der Hauptargumente, das die Regierung Schmidt/Genscher zur Verteidigung des KSZE-Prozesses nach innen, aber auch gegenüber den Zweiflern diesseits und jenseits des Atlantiks immer wieder benutzte, an Überzeugungskraft zu verlieren. Auch andere Kooperationsprojekte drohten steckenzubleiben, wie Genscher bei seinem Besuch in Warschau am 19./20. März 1981 erfahren musste. Trotz Bonner Drängens vermochte die polnische Führung der geplanten Errichtung von Kulturinstituten in den beiden Hauptstädten nicht zuzustimmen. Die „Euphorie über Helsinki", so beschied man den Bundesaußenminister, sei verflogen und die Zeit für solche Schritte „noch nicht reif".[30]

Die Rahmenbedingungen für den KSZE-Prozess verschlechterten sich aber weiter, als die Amerikaner am 4. November 1980 einen neuen Präsidenten wählten. Der ehemalige Gouverneur von Kalifornien, Ronald W. Reagan, löste den glücklosen Jimmy Carter ab, dessen demonstrative Härte nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan seine Glaubwürdigkeit bei den amerikanischen Wählern nicht entscheidend hatte verbessern können. Die neue Mannschaft in Washington leitete umgehend eine schon im Wahlkampf in Aussicht gestellte außen- und sicherheitspolitische Neurausrichtung ein, die erhebliche Auswirkungen auf den KSZE-Prozess haben sollte. Zwar war man in Bonn einigermaßen erleichtert, den unberechenbaren Carter endlich los zu sein.[31] Auch waren mit Alexander Haig, dem ehemaligen Oberbefehlshaber der US-Streitkräfte in Europa, und dem ehemaligen US-Botschafter in Bonn, Walter Stoessel, der als für Deutschland zuständiger Unterstaatssekretär ins State Department zurückkehrte, Kenner der europäischen Politik und eher gemäßigte Politiker in der amerikanischen Führung vertreten. Doch rasch wuchs in Bonn die Unruhe über den künftigen Kurs Washingtons. Mit Reagan betrat eine Mannschaft die Kommandozentrale, der man einen eher „kalifornischen" Blick auf Europa nachsagte und die der von den Bündnispartnern favorisierten Entspannungspolitik mit großer Skepsis begegnete. Die Sowjetunion, so fasste Haig die verbreitete Ansicht zusammen, habe „seit mindestens sechs Jahren die Détente pervertiert". Die „Einmischungen in Angola, Äthiopien, Mittelamerika, die Intervention in Afghanistan und die gewaltige sowjetische Aufrüstung" galten als Beleg dafür, dass die UdSSR „die Grundsätze der Reziprozität und Mäßigung nicht beachte".[32] Verhandlungen, auch im multilateralen Rahmen wie der KSZE, waren aus dieser Sicht nur nach einer vorherigen Wiederherstellung der militärischen, wirtschaftlichen und moralischen Stärke der USA sinnvoll.[33]

[30] Deutsch-polnische Regierungsgespräche am 19./20. 3. 1981 in Warschau, in: AAPD 1981, I, Dok. 78, S. 425.

[31] Vgl. dazu Wiegrefe, Das Zerwürfnis, S. 363.

[32] Gespräch des Bundesministers Genscher mit den Außenministern Lord Carrington (Großbritannien), Cheysson (Frankreich) und Haig (USA) am 23. 9. 1981 in New York, in: AAPD 1981, II, Dok. 271, S. 1428.

[33] Vgl. Loth, Helsinki, S. 209 f.; Garthoff, The Great Transition, S. 15–33, 67 f.; Leffler, For the Soul of Mankind, S. 339 f.; Stöver, Der Kalte Krieg, S. 416–421; Barrass, The Great Cold War, S. 263 f.

Aus dieser Lagebeurteilung folgte, dass die Reagan-Administration die Grundlagen der bisherigen Außen- und Sicherheitspolitik einer genauen Prüfung unterzog, die sich über den Großteil des Jahres 1981 hinzog. Dazu zählten eine neue sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Ländern des Nahen Ostens und mit China, einschließlich der Lieferung von Rüstungsgütern, sowie eine Strategie zur Eindämmung des sowjetischen Einflusses in Mittelamerika. Auch die seit Jahren laufende Vermittlung der so genannten Namibia-Kontaktgruppe, in der sich die Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien, Kanada und die USA im Auftrag des VN-Sicherheitsrats um eine Lösung des Konflikts im südlichen Afrika bemühten[34], wurde von Washington hinterfragt.

Diese Neuausrichtung betraf aber vor allem zwei für Bonn zentrale Bereiche der Ost-West-Beziehungen. Zum einen machte man sich in Bonn Sorge über die möglichen Folgen des Regierungswechsels auf die amerikanische KSZE-Politik, da Reagan bereits während des Wahlkampfs 1976 Front gegen die Unterzeichnung der Schlussakte durch Ford gemacht hatte. Zunächst lähmte die Ungewissheit über den künftigen Kurs die Vorbereitung des Madrider Folgetreffens. Die scheidende Carter-Administration hatte die Politik des neuen Präsidenten nicht präjudizieren wollen und hatte deshalb von wichtigen Entscheidungen für das Diplomatentreffen weitgehend abgesehen. Dies betraf vor allem die Unterstützung einer Abrüstungskonferenz unter dem KSZE-Dach. Die Skepsis der US-Administration in dieser Frage zeigte sich nur einen Monat nach Reagans Amtsübernahme bei den KSZE-Konsultationen, zu denen Unterabteilungsleiter Bräutigam am 19./20. Februar 1981 nach Washington gereist war. Deutlich spürte der Bonner Unterabteilungsleiter den Stimmungsumschwung in der amerikanischen Hauptstadt. „In der zentralen Frage der KAE", so hielt Bräutigam anschließend fest, „sehen die Amerikaner kaum Aussichten, mit den Sowjets zu einer Einigung in der Frage des Konferenz-Mandats zu kommen." Zwar hätten sich seine Gesprächspartner den Bonner Argumenten nicht grundsätzlich verschlossen. „Wir hatten aber den Eindruck", so resümierte Bräutigam, „daß sie den französischen Vorschlag nicht zuletzt deshalb unterstützen, weil sie ihn nicht für konsensfähig halten. Von dem Nutzen einer KAE scheinen sie bisher noch nicht überzeugt zu sein."[35]

Besonders heikel war für Bonn darüber hinaus die Frage, wie die Reagan-Regierung die nukleare Rüstungskontrolle, einschließlich des Doppelbeschlusses, weiter behandeln würde. Die gerade erst begonnenen Gespräche zwischen Washington und Moskau über die eurostrategischen Waffen wurden am 17. November auf „Halt" gestellt.[36] Gleichzeitig trieb Washington die Modernisierung des ame-

[34] Der Namibia-Kontaktgruppe gehörten die Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien, Kanada und die USA an. Zur Arbeit der Gruppe vgl. ausführlich aus der Sicht eines Beteiligten Vergau, Verhandeln um die Freiheit Namibias.

[35] PA-AA, VS-Bd. 13239 (212); B 150, Aktenkopien 1981, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Bräutigam vom 23. 2. 1981. Vgl. dazu auch den Drahtbericht Nr. 2762 des Botschafters Hermes, Washington, vom 13. 7. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 204.

[36] Eine erste Runde hatte vom 17. Oktober bis 17. November 1980 in Genf stattgefunden. Vgl. dazu AAPD 1980, II, Dok. 332.

rikanischen Rüstungsarsenals voran. Anfang August 1981 gab Reagan bekannt, die von Carter auf Eis gelegte Produktion von Neutronenwaffen wieder aufzunehmen.[37] Zwei Monate später verkündete er ein umfangreiches Programm zur Modernisierung der strategischen Nuklearwaffen, das u. a. neue landgestützte Interkontinentalraketen (MX-Raketen) sowie die Produktion neuer Atom-U-Boote und die Ausstattung der bestehenden U-Boot-Flotte sowie der neuen B-1-Bomber mit Marschflugkörpern (SLCM und ALCM) vorsah.[38] Diese Entscheidung machte das ohnehin im Ratifizierungsprozess hängen gebliebene SALT-II-Abkommen des Vorjahres endgültig hinfällig.

Bei der Kreml-Führung löste, mehr noch als beim Regierungsantritt Carters, der Stabwechsel in Washington große Verunsicherung aus[39], zumal das Reagan-Lager auch rhetorisch einen neuen Ton anschlug. Hatten die Republikaner bereits in ihrem Wahlprogramm 1980 eine „militärische und technologische Überlegenheit gegenüber der UdSSR“[40] als Ziel ausgegeben, so sorgten nach der Amtsübernahme im Januar 1981 in Moskau Äußerungen für Unruhe, denen zufolge der Präsident sogar einen auf Europa begrenzten Atomkrieg für möglich hielt.[41] In Moskau herrschte, wie Gromyko selbst eingestand, „Konfusion über die Politik Reagans“.[42] Die Kreml-Führung argwöhnte, dass Washington mit seinem Kurswechsel den mit der gemeinsamen Erklärung von 1972 eingeschlagenen Weg verlassen und mit ihrer Rüstungspolitik eine nukleare Erstschlagsfähigkeit aufbauen wollte.[43] Bei seiner Kritik an Reagans Abkehr von der Détente berief sich Moskau auch auf die KSZE-Schlussakte. Washington, so war man überzeugt, missachte die darin vereinbarten zwischenstaatlichen Verhaltensnormen der Entspannung und Kooperation, nicht zuletzt im Bereich der Rüstungskontrolle.[44]

Vor diesem Hintergrund sah sich die Bundesrepublik vor der heiklen Aufgabe, eine seit Carters Boykottpolitik drohende Sprachlosigkeit zwischen den Supermächten zu verhindern. Wichtigstes Instrument, dessen sich Schmidt und Gen-

[37] Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 11. 8. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 231.

[38] Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Citron vom 6. 10. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 285. Für den Wortlaut der Erklärung vgl. Europa-Archiv 1981, D 590–592. Vgl. auch Loth, Helsinki, S. 211 f.; Garthoff, The Great Transition, S. 33–42.

[39] Die sowjetische Beurteilung der Regierung Reagan analysiert ausführlich Garthoff, The Great Transition, S. 54–84.

[40] Vgl. den Drahtbericht Nr. 3793 des Botschafters Hermes, Washington, vom 23. 9. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, II, Dok. 270, besonders Anm. 13.

[41] Vgl. die Äußerungen Präsident Reagans am 16. 10. 1981 vor der Presse in Washington, in: Europa-Archiv 1981, D 598.

[42] Gespräch des Bundesministers Genscher mit den Außenministern Lord Carrington (Großbritannien), Cheysson (Frankreich) und Haig (USA) am 23. 9. 1981 in New York, in: AAPD 1981, II, Dok. 271, S. 1427.

[43] Schreiben des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, vom 25. 5. 1981, in: URL: <http://www.thereaganfiles.com/document-collections/letters-between-president.html>. Zu den amerikanisch-sowjetischen Kommunikationsfehlern in den ersten drei Reagan-Jahren vgl. Leffler, For the Soul of Mankind, S. 357–359.

[44] Garthoff, The Great Transition, S. 56, 67 f., 70.

scher 1980/81 zur Rettung der Entspannung bedienten, war die Gesprächsdiplomatie. „Dialog, Dialog, Dialog" rief Genscher dem bulgarischen Staatsratsvorsitzenden Todor Schiwkow zu und fuhr fort: „Wir haben die Politik von 1969 nicht begonnen, um sie 1981 zu beenden."[45] Dem Besuch am 30. Juni und 1. Juli 1980 in der UdSSR folgten weitere Gespräche des Außenministers in Prag (18. bis 20. Dezember 1980), Warschau (19./20. März 1981), erneut Moskau (2. bis 4. April 1981) und Sofia (8. bis 11. Juli 1981); am 29./30. Oktober 1981 reiste Genscher zu Gesprächen mit Ceauşescu und Außenminister Andrei auch nach Bukarest. Damit hatte der Außenminister mit Ausnahme von Ungarn und der DDR jedes WVO-Land bereist. Im Falle Ungarns führte er aber im September 1980 ausführliche Gespräche mit Außenminister Puja in Bonn, während Schmidt im Oktober 1981 Ministerpräsident Lázár empfing. Dabei beriefen sich Schmidt und Genscher immer wieder auf die Helsinki-Schlussakte, um mäßigend auf den Kreml einzuwirken.[46] Die kleineren Mächte wurden ermutigt, größere Eigenständigkeit zu zeigen und hierfür den multilateralen Rahmen zu nutzen, „wie z. B. in Madrid".[47]

Im Rahmen der „Dialog-Strategie" war es der Bundesregierung wichtig, zwischen Washington und Moskau zu vermitteln. Wie bereits nach Carters Amtsübernahme vier Jahre zuvor tat sich der Kreml, aber auch die SED-Führung in Ost-Berlin, schwer, aus den heftigen Pendelbewegungen der amerikanischen Außenpolitik schlau zu werden. Dies führte zu beträchtlichen Fehlperzeptionen über die Absichten des neuen Präsidenten.[48] Die Schwierigkeit war, in den Worten Helmut Schmidts, „daß die Russen kein Amerikanisch und die Amerikaner kein Russisch verstehen".[49] Und George Shultz warnte er davor, dass die Supermächte das Gespür für die Lage des jeweils anderen verloren hätten: „The Soviets can't read you. More human contact is needed."[50] Vor allem aber war die Überwindung der drohenden Sprachlosigkeit zwischen den beiden Supermächten auch eine Voraussetzung für die Fortsetzung der deutsch-deutschen Gespräche, wie Honecker dem Leiter der Ständigen Vertretung, Klaus Bölling, klarmachte.[51] Nun setzte Genscher alles daran, seine osteuropäischen Gesprächspartner von der „Ehrlichkeit" der amerikanischen Haltung und dem unbedingten Verhandlungswillen des US-

[45] Drahtbericht Nr. 2 des Ministerialdirektors Pfeffer, z. Z. Varna, vom 10. 7. 1981 an Staatssekretär von Staden, in: AAPD 1981, II, Dok. 197, S. 1034.

[46] Vgl. z. B. das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Botschafter Semjonow am 25. 1. 1980, in: AAPD 1980, I, Dok. 26, S. 155, 161 f.; Schreiben von Schmidt vom 31. 1. 1980 an Breschnew, in: AAPD 1980, I, Dok. 34, S. 213 f.; Gespräch zwischen Genscher und Semjonow vom 8. 2. 1980, in: AAPD 1980, I, Dok. 42, S. 257 f.

[47] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Lázár am 27. 10. 1981, in: AAPD 1091, II, Dok. 308, S. 1632.

[48] Vgl. etwa Honeckers Ausführungen gegenüber dem neuen Leiter der Ständigen Vertretung in Ost-Berlin, Bölling, am 31. 8. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 244.

[49] Aufzeichnung des Ministerialdirigenten von der Gablentz, Bundeskanzleramt, vom 12. 2. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 38, S. 205.

[50] Shultz, Turmoil and Triumph, S. 5 f.

[51] Aufzeichnung des Staatssekretärs Bölling, Ost-Berlin, vom 31. 8. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 244, S. 1282.

Präsidenten, nicht nur hinsichtlich der Raketenverhandlungen, sondern auch des Madrider KSZE-Treffens, zu überzeugen. Dessen ungeachtet vergaß er aber nie, auf die feste Absicht des Westens hinzuweisen, den NATO-Doppelbeschluss zu verwirklichen.[52]

Unterdessen stagnierten die Wiener MBFR-Gespräche über den westlichen Vorschlag für eine Zwischenlösung vom Dezember 1979 weiter. Auch die 24. Verhandlungsrunde im Juni/Juli 1981 brachte keine Fortschritte in der Datenfrage, obwohl der Westen ein weiteres Papier mit seinen Schätzungen zur Stärke der WVO-Streitkräfte vorlegte. Moskau lehnte nicht nur dieses Material als Gesprächsgrundlage, sondern auch die NATO-Forderung ab, den Geltungsbereich der begleitenden Maßnahmen auszudehnen. Die Totalblockade in der Wiener Hofburg ließ den Bonner Chefdelegierten, Botschafter Jung, zu dem Schluss kommen, dass die Verhandlungen vor dem „Verfall" standen. Die Stimmung unter den Diplomaten in Wien war denkbar schlecht. Sie spürten nur allzu deutlich, dass die Musik bei der Rüstungskontrolle mittlerweile woanders spielte. Längst standen sie im Schatten der Diskussionen über die INF-Gespräche der Supermächte und über eine europäische Abrüstungskonferenz im KSZE-Rahmen. Auch in der westlichen Öffentlichkeit, so meinte der amerikanische Delegationsleiter Dean, war MBFR „‚praktisch' vergessen".[53]

Alle diese großen und kleinen Krisen trugen dazu bei, dass das Madrider Folgetreffen unter keinem günstigen Stern stand. Das Vertrauen von Politik und Öffentlichkeit in den KSZE-Prozess war stark zurückgegangen.[54] Doch kein Ereignis sollte die KSZE so belasten wie die dramatische Entwicklung in Polen.

[52] Vgl. z. B. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Wallau vom 19. 8. 1981 über das Gespräch zwischen Genscher und dem polnischen Außenminister Czyrek, in: AAPD 1981, II, Dok. 236. Umgekehrt pries Honecker gegenüber bundesdeutschen Gesprächspartnern den „ehrlichen Verhandlungswillen" Breschnews an. Vgl. die Aufzeichnung des Staatssekretärs Bölling, Ost-Berlin, vom 31. 8. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 244.

[53] Drahtbericht Nr. 408 des Botschafters Jung, Wien (MBFR-Delegation), vom 28. 7. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, II, Dok. 221, S. 1185.

[54] Vgl. Freeman, Security and the CSCE Process, S. 79 f.

2. Die Bundesrepublik, die KSZE und die Krise in Polen 1980/81

Mitte der siebziger Jahre erreichten die deutsch-polnischen Beziehungen einen Höhepunkt. In Helsinki hatten Helmut Schmidt und der polnische Parteichef Edward Gierek eine Reihe von Vereinbarungen getroffen, darunter einen Finanzkredit und ein Abkommen zur Begleichung polnischer Rentenansprüche.[55] Ihnen folgten ein Jahr später eine Gemeinsame Erklärung über die Entwicklung der Beziehungen sowie zwei Abkommen über die wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit beider Länder.[56] Doch trotz des Milliardenkredits verschlechterte sich die wirtschaftliche Situation des Nachbarn im Osten weiter dramatisch. Als die polnische Regierung im Juli 1980 keinen anderen Ausweg mehr aus der Misere sah, als neuerlich die Preise für Nahrungsmittel zu erhöhen, kam es, wie schon 1970 und 1976, zu Streiks unter den polnischen Arbeitern. Im Unterschied zu früher verstanden es die polnischen Arbeiter nun aber, sich besser zu organisieren. Zudem hatten sie in dem Danziger Elektriker Lech Wałęsa einen charismatischen Führer, der es verstand, die Stimmung unter den Streikenden zu kanalisieren. Dies versetzte die Streikenden in die Lage, neben wirtschaftlichen Reformen jetzt auch größere politische Freiheiten zu fordern. Hatte sich der Unmut bislang gegen die schlechte Versorgungslage gerichtet, so wurde nun auch der Ruf nach sozialen Reformen, freien Gewerkschaften und nach mehr bürgerlichen Freiheiten laut.[57]

Am 1. Juli 1980 kam es zunächst in Warschau, Łodz und Tczew zu spontanen Aufständen der Arbeiter, die Mitte des Monats auch Lublin erreichten. Am 18. August traten schließlich die Danziger Werftarbeiter in einen Streik, dem sich rasch 21 weitere Betriebe anschlossen. Sie gründeten ein überbetriebliches Streikkomitee, das am 26. August 21 Forderungen für Verhandlungen mit der Regierung aufstellte. Am 30. August sah sich die polnische Regierung schließlich gezwungen, mit dem Stettiner Streikkomitee ein 28 Punkte umfassendes Papier zu vereinbaren, das neben freien Gewerkschaften und Lohnerhöhungen auch vorsah, die Schlussakte von Helsinki sowie die VN-Menschenrechtscharta wieder zu veröffentlichen. Einen Tag später unterzeichneten Wałęsa und Jagielski ein Einigungsprotokoll in Danzig, das u. a. die Tätigkeit freier Gewerkschaften regelte.

Auf der anderen Seite stand ein angeschlagener Partei- und Regierungsapparat, der sich zwischen einer immer selbstbewusster auftretenden Streikbewegung und dem argwöhnischen Auge des Großen Bruders in Moskau eingeklemmt und zunehmend in die Defensive gedrängt sah. Anfang September zog die PVAP zudem erste, jedoch kaum ausreichende personelle Konsequenzen und ersetzte Gierek durch Stanisław Kania an der Spitze des Politbüros. Durch diesen Personalwechsel

[55] Zu den deutsch-polnischen Vereinbarungen vgl. Kapitel III.5.1.1.

[56] Die Vereinbarungen wurden anlässlich des Besuchs von Gierek in der Bundesrepublik vom 8. bis 12. 6. 1976 unterzeichnet. Vgl. dazu AAPD 1976, I, Dok. 181 und Dok. 186. Für einen Überblick über die Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik und Polen nach 1975 vgl. Stokłosa, Polen und die deutsche Ostpolitik, S. 433–442.

[57] Paczkowski/Byrne (Hrsg.), From Solidarity to Martial Law, S. 6–8.

hatte Schmidt einen seiner engsten Sparringspartner im Lager der WVO-Länder verloren.[58] Der Streiksommer endete vorläufig mit der Unterzeichnung weiterer regionaler Vereinbarungen zwischen den dezentralen Streikkomitees und Regierungsvertretern. In der Folge kam es am 17. September in Danzig zur Gründung der von staatlichen Organisationen unabhängigen Gewerkschaft „Solidarność" – eine beispiellose systemgefährdende Herausforderung für den kommunistischen Partei- und Staatsapparat.[59]

Doch unbeholfene Versuche, „Solidarność" zu zähmen, führten zu einem weiteren Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Parteispitze und zu neuen Forderungen der Arbeiter. Das Gegeneinander aller Beteiligten schaukelte sich weiter hoch und führte dazu, dass, wie es der westdeutsche Botschafter in Warschau, Georg Negwer, im Rückblick beschrieb, eine „Konfliktroutine mit hohem Risiko" entstand.[60] Aus lokalen, der verzweifelten wirtschaftlichen Versorgungslage entsprungenen Protesten entstand so ein revolutionärer Geist, der nahezu alle gesellschaftlichen Bereiche durchdrang.

Wie reagierte nun die Bundesregierung auf die Ereignisse beim Nachbarn im Osten? Die Bundesregierung war sich bewusst, dass ein sowjetisches Eingreifen, nach den Belastungen durch die Afghanistan-Krise und den NATO-Doppelbeschluss ein Jahr zuvor, die Ost-West-Entspannung in ihren Grundfesten erschüttern musste. Hier ging es um das Schicksal eines östlichen Nachbarn, mit dem die Deutschen durch die nationalsozialistische Schreckensherrschaft schuldhaft verstrickt waren und mit dem eine Aussöhnung angestrebt werden musste.[61] Zugleich aber musste die Bundesrepublik, wie das Beispiel des abgesagten Bundeskanzler-Besuchs bei Honecker deutlich machte, in ihrem Handeln auf das deutsch-deutsche Sonderverhältnis Rücksicht nehmen und die Wirkung ihrer Maßnahmen auf Moskau im Auge behalten. Vor diesem Hintergrund spitzte die Entwicklung beim östlichen Nachbarn den Gegensatz von Real- und Moralpolitik für die Polen-Politik der Bundesrepublik besonders zu.[62]

Der Warschauer Vertrag und die Folgeabmachungen hatten ein Sonderverhältnis zwischen beiden Ländern geschaffen, das für die Bundesrepublik zum festen Bestandteil des *Acquis de détente* gehörte und deshalb nicht aufs Spiel gesetzt werden durfte. Umgekehrt bildete die Bundesrepublik für Polen nicht nur den wichtigsten Handelspartner, mit dem Warschau gerade in der Krise besondere Hoffnungen verknüpfte, sondern war auch der wichtigste Gesprächspartner, von dem das Land am meisten „Verständnis" erwartete.[63] Anders auch als die Vorgänge am

[58] Schmidt, Die Deutschen und ihre Nachbarn, S. 281, 502 f. Vgl. ferner Genscher, Erinnerungen, S. 259.

[59] Paczkowski/Byrne (Hrsg.), From Solidarity to Martial Law, S. 66–80; Machcewicz, Die polnische Krise von 1980/81, S. 480–487.

[60] Negwer, Ost-westliche Wanderjahre, S. 183.

[61] Vgl. Bégin, Kontakte zwischen Gewerkschaften in Ost und West, S. 298.

[62] Bingen, Ostpolitik und demokratischer Wandel, S. 119 f., 131.

[63] So etwa Polens Außenminister Czyrek gegenüber Genscher am 23. 9. 1980. Vgl. den Drahtbericht Nr. 2459 des Ministerialdirektors Blech, z. Z. New York, vom 24. 9. 1980 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1980, II, Dok. 282, S. 1455.

Hindukusch tangierte die Krise in Polen den Ost-West-Dialog über Europa und besonders die KSZE in direkter Weise. Polen war selbst KSZE-Teilnehmer, und die Geschehnisse in dem Land berührten den Kern der in Helsinki getroffenen Absprachen und waren daher legitime Konferenzthemen.[64]

Diese enge innere Verbindung zwischen der Entwicklung in Polen und dem KSZE-Prozess nutzte Bonn dazu, die Schlussakte als zentrale Referenz für ihre Appelle zur Mäßigung an die Adresse Warschaus und Moskaus einzusetzen. Besonders eindringlich warnten Helmut Schmidt und Giscard d'Estaing anlässlich des Pariser Gipfels am 5./6. Februar 1981 in Paris vor einer sowjetischen Intervention in Polen. Gemeinsam erinnerten sie den Kreml an die in Helsinki eingegangene Verpflichtung zur „Mäßigung beim politischen Handeln" und erneuerten ihre Warnung vom Vorjahr vor einem Ende der Entspannung. „Wesentlich" sei, dass Polen in der Lage bleibe, „seine ernsten Probleme selbst friedlich und ohne Einmischung von außen zu lösen".[65] Dieser öffentlichen Stellungnahme entsprachen zahlreiche weitere Warnungen an die Adresse Moskaus „hinter den Kulissen".[66]

In einer vertraulichen Weisung an die Botschaft in Moskau skizzierte Staatssekretär van Well die Bonner Polen-Politik. Er hielt es durchaus für möglich, dass die UdSSR in Polen einmarschiere, wenn sie die „Machtfrage" gestellt sehe: „Vor die Wahl zwischen Polen und der Entspannung gestellt, würde SU Polen wählen." Der Staatssekretär erläuterte dann, warum Bonn eine Doppelstrategie von politischer Zurückhaltung und wirtschaftlicher Hilfe an Polen für die angemessene Politik halte: „Alle KSZE-Teilnehmerstaaten schreiben dem Entspannungsprozeß auch die Funktion der Beherrschung und Kontrolle von Krisen zu. Diese Haltung muß sich auch und gerade im Zusammenhang mit den Vorgängen in Polen bewähren. Während unsere Öffentlichkeit diese Vorgänge mit großer innerer Anteilnahme verfolgt, übt die Bundesregierung strenge politische Zurückhaltung und befürwortet, gleichzeitig mit anderen, auf entsprechenden polnischen Wunsch im Rahmen der beiderseitigen Möglichkeiten eine verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit. Wir sind der Auffassung, daß das, was in Polen vorgeht,

[64] Drahterlass Nr. 46 des Ministerialdirektors Blech vom 6. 1. 1981 an Botschafter Hermes, Washington, in: AAPD 1981, I, Dok. 1, S. 4.

[65] Gemeinsame Erklärung anlässlich der 37. deutsch-französischen Konsultationen am 5./6. 2. 1981 in Paris, in: Bulletin der Bundesregierung 1981, S. 101. Schmidt und Giscard griffen dabei auf ihre Erklärung zurück, die sie bereits anlässlich ihres Vorjahrestreffens am 4./5. 2. 1980 in Paris abgegeben hatten. Vgl. dazu Bulletin der Bundesregierung 1980, S. 107 f. In gleicher Weise äußerte sich Schmidt eine Woche später gegenüber dem jugoslawischen Ministerpräsidenten Djuranović; vgl. AAPD 1981, I, Dok. 38, S. 205. Vgl. ferner die Mitteilung Schmidts an Honecker, in: Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 179 f.

[66] So etwa Schmidt gegenüber dem sowjetischen Botschafter Semjonow am 24. 3. 1981, in: AAPD 1981, I, S. 471, Anm. 5. Vgl. dazu auch das Gespräch des Bundesministers Genscher mit Ministerpräsidentin Gandhi am 5. 3. 1981 in Neu Delhi, in: AAPD 1981, I, Dok. 58, S. 318; Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 5. 3. 1981, in: ebd., Dok. 59, S. 321; Gespräch Genschers mit dem amerikanischen Vizepräsidenten Bush am 10. 3. 1981 in Washington, in: ebd., Dok. 65, S. 359; Gespräch Genschers mit dem amerikanischen Verteidigungsminister Weinberger am 10. 3. 1981 in Washington, in: ebd., Dok. 66, S. 365.

Sache der Polen selbst ist und entsprechend dem Grundsatz der Nichteinmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten auch bleiben muß."[67]

Wie diese Weisung zeigt, sah die Bundesregierung in der Schlussakte von Helsinki ein Schlüsseldokument, das der Westen seiner Reaktion auf die Entwicklung in Polen zugrunde legen musste. Vor allem Außenminister Genscher erkannte in der Entwicklung in Ostmittel- und Osteuropa immer deutlichere Anzeichen für eine Krise der sowjetischen Hegemonie, die im Rahmen des KSZE-Prozesses vom Westen genutzt werden konnte. Bereits im August 1979 erklärte er dem amerikanischen Außenminister Vance, dass sich die Ost-West-Beziehungen jetzt in einer Phase befänden, „wo die kommunistischen Staaten mit den Zusagen von Helsinki zunehmend in Konflikt kommen".[68] Dieser Eindruck verdichtete sich bei ihm schließlich unter dem Eindruck der Ereignisse in Polen seit dem Sommer 1980. Polen wurde für Genscher zum Schlüsselereignis, das ihn von der transformatorischen Dynamik des KSZE-Prozesses überzeugte. Die Gründung einer freien Gewerkschaft in Polen, so war er immer mehr überzeugt, wäre vor dem Helsinki-Gipfel „nicht möglich" gewesen.[69] Die Ereignisse in Polen waren zugleich wichtigstes Argument für eine Fortsetzung der KSZE. Unter ihrem Dach, so hoffte man in Bonn, sollte sich das polnische Reformexperiment ohne äußere Einmischung fortsetzen.

Die Schlussakte wurde nun für Bonn die wichtigste präventive Berufungsgrundlage, um Stellungnahmen zur Lage in Polen zu legitimieren, Mäßigung anzumahnen und die Einhaltung der Helsinki-Verpflichtungen einzufordern.[70] So wandte sich Helmut Schmidt am 24. Oktober 1980 vertraulich an Leonid Breschnew. Bereits Anfang des Monats hatte der Bundeskanzler den Kreml-Chef über den „Geheimen Kanal" vor den Konsequenzen eines militärischen Eingreifens Moskaus gewarnt.[71] Insbesondere den KSZE-Teilnehmern, so ließ der Bundeskanzler den Kreml-Chef nun wissen, sei hier „äußerste Zurückhaltung" auferlegt,

[67] Drahterlass Nr. 5154 des Staatssekretärs van Well vom 9. 10. 1980 an die Botschaft in Moskau, in: AAPD 1980, II, Dok. 289, S. 1501 f. Die Weisung wurde eine Woche später wörtlich von Reinhart Ehni, Botschaftsrat an der Ständigen Vertretung bei der NATO in Brüssel, im Politischen Ausschuss vorgetragen. Vgl. GE-14-10-80. German Delegation. Speaking Notes to the Chairman of the Political Committee, Glenn Cella, on the German evaluation of the situation in Poland and of the Soviet reaction, 14. 10. 1980, in: URL: <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_archives/20111201_19801014_GE-14-10-1980.pdf>.

[68] Drahtbericht Nr. 2849 des Gesandten Dannenbring, Washington, vom 11. 8. 1979 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1979, II, Dok. 224, S. 1077. Vgl. ferner Haig, Geisterschiff USA, S. 278.

[69] Gespräch des Bundesministers Genscher mit Ministerpräsidentin Gandhi am 5. 3. 1981 in Neu Delhi, in: AAPD 1981, I, Dok. 58, S. 318.

[70] Vgl. etwa die Gespräche des Bundesministers Genscher mit Präsident Zia ul-Haq am 17. 2. 1981 in Islamabad, in: AAPD 1981, I, Dok. 44, S. 251; Gespräch Genschers mit dem designierten Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium, Eagleburger, am 20. 2. 1981, in: ebd., Dok. 49, S. 281; Gespräch Genschers mit dem amerikanischen Außenminister Haig am 9. 3. 1981 in Washington, in: ebd., Dok. 62, S. 341; Gespräch Genschers mit dem polnischen Außenminister Czyrek am 19./20. 3. 1981 in Warschau, in: ebd., Dok. 78, S. 410; Schreiben des Bundeskanzlers Schmidt vom 4. 5. 1981 an den Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in: AAPD 1981, II, Dok. 126, S. 709, 712.

[71] Soell, Helmut Schmidt, S. 771.

hätten sie sich doch mit ihrer Unterschrift in Helsinki auf das Prinzip der Nichteinmischung verpflichtet.[72] In ähnlicher Weise erinnerte Hans-Dietrich Genscher den sowjetischen Botschafter Semjonow daran, dass Moskau als Unterzeichner der Schlussakte in der Pflicht sei, Verantwortung für die Fortsetzung der Entspannung zu tragen. Noch deutlicher als Schmidt mahnte er, dass sich die Ost-West-Entspannung am Fall Polens „bewähren" müsse, und warnte davor, „daß die Aufgabe der sowjetischen Zurückhaltung gegenüber Polen eine grundlegende Veränderung der Ost-West-Beziehungen nach sich ziehen und die Lage in der Welt außerordentlich belasten würde".[73]

Die Doppelstrategie, welche die Bundesregierung im Sommer und Herbst 1980 entwickelte, beruhte also auf materiellen Hilfszusagen für Polen zur Stärkung der moderaten Kräfte einerseits und Warnungen an die Adresse Moskaus, Warschaus und Ost-Berlins andererseits. Zugleich signalisierte sie, weiterhin in allen Fragen des Ost-West-Verhältnisses gesprächsbereit zu sein. Diese Politik setzte sich ungeachtet individueller Akzentsetzungen sowohl im Europäischen Rat als auch auf der Herbsttagung der NATO durch. Das oberste Entscheidungsorgan der Neun berief sich in seiner Polen-Erklärung vom 1./2. Dezember 1980 ausdrücklich auf die Helsinki-Akte und appellierte an den Osten, sich an die darin enthaltenen Grundsätze der staatlichen Souveränität sowie das Recht der Selbstbestimmung zu halten. Die Staats- und Regierungschefs warnten vor einer „individuellen oder kollektiven Einmischung" in den polnischen Reformprozess, was „sehr ernste Folgen für die Zukunft der internationalen Beziehungen in Europa und in der Welt" haben könnte.[74]

Nur zehn Tage später berieten die NATO-Außenminister in Brüssel in einer informellen Geheimsitzung über die Frage, wie der Westen gegebenenfalls auf einen Einmarsch Moskaus in Polen reagieren sollte.[75] Die Herbsttagung fand inmitten von Gerüchten statt, wonach Moskau und andere Verbündete Truppen an

[72] Drahterlass Nr. 808 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Arnot vom 24. 10. 1980 an die Botschaft in Moskau, in: AAPD 1980, II, Dok. 301, S. 1562.

[73] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Botschafter Semjonow am 10. 10. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 290, S. 1506. In ähnlichem Sinne sprach Genscher mit Semjonow auch am 8. 12. 1980. Der Botschafter ließ freilich keinen Zweifel daran, dass Moskau „mit allen dazu notwendigen Mitteln" verhindern werde, dass Polen „bürgerlich" werde. Vgl. AAPD 1980, II, Dok. 352, S. 1820.

[74] Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates über die Arbeiten des Europäischen Rates auf seiner Tagung in Luxemburg am 1./2. 12. 1980, in: Europa-Archiv 1981, D 10.

[75] Die informellen Sitzungen im engeren Kreis („super-restricted session") gingen zurück auf einen Vorschlag Außenminister Genschers vom Sommer 1980. Nach dem aus Bonner Sicht unbefriedigenden Krisenmanagement der Allianz im Fall der militärischen Intervention der UdSSR in Afghanistan hielt er eine Verbesserung des politischen Konsultationsmechanismus für erforderlich. Nach dem Vorbild der informellen politischen Aussprachen der EG-Außenminister, dessen erstes 1974 auf Schloss Gymnich bei Bonn stattfand und diesem Gesprächsmodell seinen Namen gab, trafen sich am 11. 12. 1980 erstmals auch die NATO-Außenminister sowie, allerdings nicht als Vorsitzender, der NATO-Generalsekretär, um, begleitet nur von den Ständigen Vertretern und den Dolmetschern, aktuelle politische Fragen zu erörtern. Vgl. dazu AAPD 1980, II, Dok. 242 und Dok. 247.

der Ostgrenze Polens zusammenzogen; erstmals bestand die reale Gefahr, der Kreml könnte dem polnischen Experiment ein gewaltsames Ende bereiten.[76] In der von amerikanischer Zurückhaltung wegen des bevorstehenden Regierungswechsels in den USA geprägten Sitzung erläuterte Genscher, warum die Bundesregierung bei ihrer Präventivtaktik bleibe. Bereits im Vorfeld, so der Außenminister, müsse alles dafür getan werden, damit es nicht zu einem Einmarsch sowjetischer Truppen komme. Und das wichtigste Instrument hierfür sei weiterhin die KSZE. Sie, so erklärte er, mache jetzt den entscheidenden Unterschied zu den früheren Volksaufständen gegen die Sowjetherrschaft: „Während es 1956 (Ungarn) und 1968 (ČSSR) noch keine Schlußakte von Helsinki gab", so führte er aus, „ist heute das Ost-West-Verhältnis durch die Schlußakte von Helsinki geprägt. Eine gewaltsame Intervention durch die Sow[jetunion], ja schon die Druckausübung durch Androhung von Gewalt (Truppenkonzentration) ist eine Verletzung der Helsinki-Schlußakte und auch des sowjetisch-amerikanischen Vertrages von 1972, Zurückhaltung bei internationalen Krisen zu üben."[77] Trotz aller Besorgnis entschieden sich die NATO-Außenminister für eine zurückhaltende Vorgehensweise. Da eine Intervention Moskaus ohnehin „militärisch nicht verhindert werden" könne, hielten sie Warnungen an die Adresse Moskaus sowie Wirtschaftshilfe für Polen als Reaktion vorerst für ausreichend. Gleichzeitig sollte das Bündnis aber mit der Arbeit an einem Krisenplan für den Fall beginnen, dass die Sowjets militärisch eingriffen.[78] Wie zuvor die EPZ berief sich auch das Bündnis in seinem Kommuniqué auf die Schlussakte. Polen, so hieß es, „sollte die Freiheit haben, über seine eigene Zukunft selbst zu entscheiden". Eine Missachtung des Grundsatzes der Nichteinmischung, warnten sie, könnte die Détente „nicht überleben", und der Westen wäre in diesem Fall „gezwungen, auf eine dem Ernst dieser Entwicklung entsprechende Weise zu reagieren".[79]

Auch das seit einem Monat tagende KSZE-Folgetreffen sollte nach den Vorstellungen der Bundesrepublik nicht abgebrochen werden, wie die Bonner Vertreter bei der Eventualfallplanung der NATO Anfang 1981 deutlich machten. Zwar war auch für sie klar, dass die Delegationen ein gewaltsames Eingreifen der UdSSR in einen KSZE-Teilnehmerstaat nicht würden hinnehmen können. Im Eventualfall sollten die Delegationen deshalb „klar, eindeutig und mit größter Entschiedenheit" ihre Kritik am sowjetischen Vorgehen darlegen. Ferner hielt sie es für angebracht, die Delegationsleiter bis auf weiteres von den Plenumssitzungen abzuziehen und die „Beteiligung an der sachlichen Konferenzarbeit" einzu-

[76] Paczkowski/Byrne (Hrsg.), From Solidarity to Martial Law, S. 13–16; Kramer, Das Verhalten der UdSSR, S. 181–185; Machcewicz, Die polnische Krise 1980/81, S. 487–494.

[77] PA-AA, VS-Bd. 14088 (010); B 150, Aktenkopien 1980, Drahtbericht Nr. 1872 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 11. 12. 1980 an das Auswärtige Amt.

[78] Drahtbericht Nr. 1876 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 12. 12. 1980 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1980, II, Dok. 363.

[79] Kommuniqué über die NATO-Ministerratstagung am 11./12. 12. 1980 in Brüssel, in: Europa-Archiv 1981, D 44.

stellen, die prozedurale Mitarbeit jedoch fortzusetzen. Ein „walk-out" der westlichen Delegationen erschien Bonn kontraproduktiv. Vielmehr sei es besser, auf eine „Suspendierung des Madrider Treffens durch einen Konsens der 35 Teilnehmerstaaten" hinzuwirken. Entschiedene Kritik, auch eine Unterbrechung des Treffens, aber kein Abbruch, das war für die Bundesrepublik der Weg, der im Falle eines sowjetischen Einmarsches einzuschlagen war.[80]

In materieller Hinsicht versuchte die Bundesregierung zunächst, im Rahmen ihrer bilateralen Wirtschafts- und Finanzhilfe die polnische Regierung zu stabilisieren. Sie gewährte Sonderbürgschaften in Höhe von 240 Mio. DM, mit denen Lieferungen von Halbfertigwaren gedeckt werden sollten, sowie Garantien über 95 Mio. DM für Nahrungsmittelkäufe und die vorzeitige Auszahlung von 120 Mio. DM im Rahmen eines ungebundenen Finanzkredits.[81] Auf multilateraler Ebene setzte sie sich für rasche Nahrungsmittelhilfen im EG-Rahmen ein. Neben humanitären Erwägungen ließ sie sich dabei auch von dem politischen Ziel leiten, die Reformfähigkeit Polens, von der Genscher fest überzeugt war[82], zu erhalten, eine weitere Verhärtung der Fronten zwischen Streikenden und Regierung zu verhindern und der UdSSR damit einen Interventionsgrund zu nehmen. Dabei ließ sie sowohl Warschau als auch Moskau wissen, dass eine gewaltsame Niederschlagung der Reformbewegung in Polen jeglicher Wirtschaftshilfe die Grundlage entziehen würde.[83]

Hinzu kam das Problem der polnischen Auslandsschulden. Allen Beobachtern war klar, dass das Land die 1981 fälligen Zins- und Tilgungssummen nicht würde aufbringen können. Im Gegenteil, der anhaltende Konflikt zwischen Arbeitern und Regierung führte zu einem nicht unerheblichen Rückgang der Produktivität. Dringend für die Einfuhr westlicher Güter benötigte Devisen fielen weg. Die Lösung dieses Problems sah die Bundesregierung in multilateralen Unterstützungsmaßnahmen, insbesondere durch kurzfristige Liquiditätshilfen und im Rahmen von Umschuldungsverhandlungen unter Beteiligung aller Gläubigerländer. Als besonders wichtig sah Genscher einen Beitritt Polens zum Internationalen Wäh-

[80] PA-AA, VS-Bd. 13333 (214); B 150, Aktenkopien 1981, Drahterlass Nr. 833/834 des Ministerialdirektors Blech an Botschafter Ruhfus, London, vom 12. 2. 1981. Zur Eventualfallplanung der NATO vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Fischer vom 16. 1. 1981, die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Bräutigam vom 10. 2. 1981 sowie die Drahterlasse Nr. 905 und Nr. 1323 des Ministerialdirektors Blech vom 16. 2. bzw. des Staatssekretärs van Well vom 10. 3. 1981 an Botschafter Wieck, Brüssel (NATO), in: AAPD 1981, I, Dok. 8, Dok. 36, Dok. 43 und Dok. 67.

[81] Vgl. die Aufzeichnung des Referats 421 vom 9. 3. 1981, in: AAPD 1981, I, S. 335, Anm. 15.

[82] Vgl. das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Haig am 1. 8. 1981 in Cancún, in: AAPD 1981, II, Dok. 225, S. 1201 f.

[83] Vgl. z. B. den Drahterlass Nr. 722 des Vortragenden Legationsrats Dassel vom 9. 2. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 33, S. 171; Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Bräutigam vom 10. 2. 1981, in: ebd., Dok. 36, besonders S. 185 f.; Drahterlass Nr. 162 des Staatssekretärs van Well vom 25. 3. 1981 an die Botschaft in Warschau, in: AAPD 1981, I, S. 452, Anm. 6; Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden, Bundeskanzleramt, vom 30. 3. 1981, in: ebd., Dok. 89, S. 472.

rungsfonds an, der dem Land nach Bonner Schätzungen Ziehungsrechte in Höhe von 3 Mrd. Dollar einbrächte.[84]

Am 19./20. März 1981, in einer Phase, in der Armee und Sicherheitskräfte in Polen erneut das Szenario der Verhängung des Kriegsrechts durchspielten[85], reiste der Bundesaußenminister in die polnische Hauptstadt. Die Anspannung auf polnischer Seite war groß, denn der Besuch wurde überschattet durch die Zwischenfälle in Bydgoszcz (Bromberg), wo es im Anschluss an eine Sitzung des Regionalparlaments zu Übergriffen polnischer Sicherheitskräfte gegen anwesende Vertreter der „Solidarność" gekommen war.[86] Trotz dieser angespannten Situation knüpfte das Jaruzelski-Regime große Erwartungen an die Bonner Delegation hinsichtlich der Erfüllung ihrer materiellen Anliegen und wegen des Einflusses der Bundesregierung, den sie mit ihrer mäßigenden Politik im westlichen Lager ausübte.

In den Gesprächen zeigten sich Außenminister Czyrek und Parteichef Kania deshalb auffallend zahm. Sie dankten ausdrücklich für die Zurückhaltung der Bundesregierung und versicherten, dass die polnische Regierung einen wirtschaftlichen Reformkurs einschlagen wolle. Genscher verteidigte den Bonner Kurs der Mäßigung, mahnte aber, „daß sich alle, die die Schlußakte von Helsinki unterzeichnet haben, in gleicher Weise verhalten"[87]. Zugleich stellte er die Bedeutung der bestehenden Verhandlungsforen KSZE, MBFR und SALT für die Stabilisierung der internationalen Beziehungen heraus und warnte vor jeder Entwicklung, durch die der dünne Gesprächsfaden der Supermächte abreißen könnte.[88] Der Außenminister war zudem nicht mit leeren Händen nach Warschau gereist. Im Reisegepäck hatte er zusätzliche Bürgschaften für polnische Kredite in Höhe von 150 Mio. DM, die das Kabinett am 18. März bewilligt hatte. Im Gegenzug erwartete die Bundesregierung, dass Polen das Ausreiseprogramm für die Deutschstämmigen ungebremst fortsetze.[89]

Auch Wojciech Jaruzelski, Verteidigungsminister und seit 9. Februar polnischer Ministerpräsident, versicherte Genscher, dass er eine politische Lösung der Krise insbesondere durch eine Reihe von Reformen anstrebe. Das Kriegsrecht, so schien es, war einstweilen vom Tisch, jedoch, so erklärte Jaruzelski vage, „könne es eines Tages erforderlich werden, alle Kräfte zum Schutz der Strukturen einzusetzen".[90]

[84] Schrifterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Heinichen vom 27. 3. 1981 an die Botschaft in Warschau, in: AAPD 1981, I, S. 443, Anm. 7; Aufzeichnung des Ministerialdirektors Fischer vom 10. 8. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 229.

[85] Vgl. Paczkowski/Byrne (Hrsg.), From Solidarity to Martial Law, S. 18f.

[86] Zu den Zwischenfällen in Bromberg vgl. Kühn, Das Jahrzehnt der Solidarność, S. 134–140.

[87] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 124418, Runderlass Nr. 27 des Vortragenden Legationsrats Steinkühler vom 24. 3. 1981.

[88] Vgl. die deutsch-polnischen Regierungsgespräche am 19./20. 3. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 78, S. 409, 413; Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Ersten Sekretär des ZK der PVAP, Kania, am 20. 3. 1981, in: AAPD 1981, I, S. 421, Anm. 56.

[89] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 124418, Runderlass Nr. 27 des Vortragenden Legationsrats Steinkühler vom 24. 3. 1981.

[90] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 124418, Runderlass Nr. 27 des Vortragenden Legationsrats Steinkühler vom 24. 3. 1981

Die Gefahr eines sowjetischen Eingreifens sah der polnische Regierungschef, wie er Genscher erklärte, indes nicht. Voraussetzung hierfür sei jedoch eine Lösung der Krise auf der Basis von drei Bedingungen. Erstens und sicherlich am wichtigsten war die Bitte um Wirtschafts- und Finanzhilfe. Der Ministerpräsident übergab Genscher eine Wunschliste mit dringend benötigten Lebensmitteln und bat um einen weiteren Milliardenkredit. Zweitens unterstrich er unter Berufung auf die Helsinki-Prinzipien, dass eine Änderung der Machtverhältnisse in Europa „mit der schlimmsten Tragödie enden würde".[91] Mit anderen Worten: Jaruzelski hegte die Vorstellung, die Streikbewegung durch maßvolle Reformen beruhigen zu können, die jedoch das bestehende Herrschaftssystem nicht in Frage stellten. Dem entsprach drittens die Stabilisierung der Supermächte-Beziehungen. Wiederholt betonten die polnischen Vertreter, dass Rüstungskontrolle und stabile Ost-West-Verhältnisse, einschließlich der KSZE, für Polen „lebenswichtig" seien: „Jeder Beitrag in dieser Richtung sei ein Beitrag zur Stabilisierung Polens." Der Polen-Besuch hatte Genscher zum einen Gelegenheit gegeben, seinen Standpunkt in Sachen Nichteinmischung und Mäßigung deutlich zu machen; zum anderen kehrte er mit der Überzeugung nach Bonn zurück, dass es Jaruzelski ernst meinte mit seinem Reformprogramm.[92]

Knapp zwei Wochen später reiste Genscher dann nach Moskau und versuchte, der Kreml-Führung seine Deeskalationspolitik unter Berufung auf Helsinki zu vermitteln. Gegenüber Gromyko lobte er die Schlussakte als „eines der bedeutendsten internationalen Dokumente" mit „unverkennbare[m] Einfluß auf die Lage und Entwicklung in Europa" und stellte sie in eine Reihe mit den Ostverträgen. Ausführlich sprach er dann über Polen, und es war spürbar, dass die Erörterung dieses Themas eines der Hauptanliegen seines Besuchs war. Ostentativ stellte er das Prinzip der Nichteinmischung als Pfeiler der deutsch-polnischen Aussöhnung heraus. Dies, so Genscher, entspreche internationalem Recht und den Verpflichtungen „nicht zuletzt in der Schlußakte von Helsinki". Die Bundesregierung, so fuhr er fort, erwarte deshalb, „daß alle anderen Unterzeichnerstaaten sich ebenfalls zurückhalten. Dies ist wichtig, weil sonst die internationale Lage grundlegend verändert würde."[93] Bezeichnenderweise gingen Breschnew und Gromyko auf Genschers Ausführungen zu Polen „mit keinem Wort" ein. Für die Bundesregierung waren die Gespräche in Moskau, die bei den Oppositionsparteien in Bonn auf heftigste Kritik stießen und zu einer turbulenten Bundestagsdebatte führten, dennoch Ausweis dafür, wie wichtig der Dialog mit dem Osten auch in Spannungszeiten war. „Wir sind sicher", so lautete das Fazit der Auswertung der Reise im Auswärtigen Amt, „daß die sowjetische Führung die schwerwiegenden

[91] Gespräch des Bundesministers Genscher mit Ministerpräsident Jaruzelski am 20. 3. 1981 in Warschau, in: AAPD 1981, I, Dok. 80, S. 435 (Zitat), 439 f.

[92] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 124418, Runderlass Nr. 27 des Vortragenden Legationsrats Steinkühler vom 24. 3. 1981. Zu dem Besuch vgl. auch Negwer, Ost-westliche Wanderjahre, S. 209–212.

[93] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 2. 4. 1981 in Moskau, in: AAPD 1981, I, Dok. 93, S. 493, 498.

und tiefgreifenden Konsequenzen sieht, die eine Intervention in Polen für das Ost-West-Verhältnis und die internationale Lage insgesamt haben würde."[94]

Im Frühjahr 1981 begann sich unter dem Eindruck der weiteren Entwicklung in Polen die Einschätzung Genschers der Bedeutung des KSZE-Prozesses als Instrument der Krisenregulierung noch zu verstärken. Je weiter sich das polnische Reformexperiment entwickelte, desto mehr rückte der Bundesaußenminister in seinen Gesprächen die Bedeutung der KSZE in den Vordergrund. „Solange die Madrider Konferenz im Gange ist", erklärte er am 23. April dem britischen Außenminister Lord Peter Carrington, „bietet sie einen guten Schirm für Polen."[95] Carrington war ganz offensichtlich skeptisch gegenüber dieser Lagebeurteilung des Bonner Außenministers. Genscher indes ging davon aus, dass das Interesse Moskaus an einer KAE groß genug war, um in der Polen-Frage vorsichtig zu sein. Nicht nur die Rüstungskontrollgespräche mit der amerikanischen Supermacht, auch die für Breschnew in greifbare Nähe gerückte Abrüstungskonferenz war in Gefahr, sollten die Hardliner im Kreml die Oberhand gewinnen und in Polen gewaltsam reinen Tisch machen. Das Madrider Folgetreffen, so beharrte Genscher gegenüber seinem britischen Gast, sei deshalb „eines der wenigen ‚Bau-Elemente für den Tunnel' […], mit dem sich die polnische Entwicklung schützen läßt".[96]

In gleichem Sinne sprach NATO-Botschafter Hans-Georg Wieck zwei Tage darauf im Bündnis von der „Schutzfunktion des KSZE-Prozesses", um „die Rahmenbedingungen für die Entwicklung in Polen zu stabilisieren" und Moskau an der Anwendung der Breschnew-Doktrin zu hindern.[97] Und Genscher hob im Vierer-Außenministergespräch am 3. Mai 1981 in Rom ausdrücklich das Madrider Folgetreffen hervor, das neben den amerikanisch-sowjetischen Mittelstreckenverhandlungen das geeignete Mittel sei, dessen sich der Westen bedienen müsse, um in den nächsten Monaten Moskau von einem gewaltsamen Vorgehen gegen Polen abzuhalten. „Dies alles kann die Risikoschwelle für die Sowjets erhöhen, denn sie würden alle diese Dinge, die ihnen wichtig sind, gefährden, wenn sie in Polen einmarschieren."[98]

Die politische Gratwanderung von Politbüro und polnischer Regierung zwischen Reform und Beharren beunruhigte die Kreml-Führung jedoch immer stärker. Mit einer Mischung aus politischem und wirtschaftlichem Druck auf die Kania-Regierung und Rückendeckung für die Hardliner in der Parteiführung ver-

[94] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 124418, Runderlass Nr. 34 des Vortragenden Legationsrats Steinkühler vom 10. 4. 1981.

[95] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem britischen Außenminister Lord Carrington am 23. 4. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 112, S. 621.

[96] Ebd., S. 622.

[97] Drahtbericht Nr. 784 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 25. 4. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, I, Dok. 115, S. 641.

[98] Gespräch des Bundesministers Genschers mit den Außenministern Lord Carrington (Großbritannien), François-Poncet (Frankreich) und Haig (USA) am 3. 5. 1981 in Rom, in: AAPD 1981, II, Dok. 125, S. 695. Auch Schmidt bediente sich dieser Argumentation z. B. im Gespräch mit dem japanischen Ministerpräsidenten Suzuki. Vgl. das deutsch-japanische Regierungsgespräch am 10. 6. 1981 in Hamburg, in: AAPD 1981, I, Dok. 164, S. 903.

suchte Moskau, Polen wieder in den kommunistischen Geleitzug zurückzubringen. Polen, so lautete die zu diesem Zeitpunkt geltende Linie in Moskau, sollte weiter Gelegenheit gegeben werden, die Dinge selbst zu regeln, notfalls mittels des Kriegsrechts, zu dessen Ausrufung Moskau und Warschau nun die Vorbereitungen trafen. Allerdings blieb für die sowjetischen Militärs die gewaltsame Lösung des Konflikts eine Option, sollte Warschau die Lage nicht unter Kontrolle bringen und um Hilfe bitten.[99] So blieb es einstweilen bei Drohungen. Auch die Gespräche, die Gromyko kurz vor dem Parteitag vom 3. bis 5. Juli in Polen führte, schienen den Eindruck zu verstärken, dass der Kreml zwar die Muskeln zeigen wollte, darüber hinaus aber weiterhin abwartete.[100]

Auch in der NATO wurde dies registriert. Als am 9. Juli 1981 die Ständigen Vertreter des westlichen Bündnisses in Brüssel zusammentraten, herrschte weitgehend Konsens, dass mit Kania der gemäßigte Flügel in Warschau an Einfluss gewonnen hatte und deshalb „mit einer Verschiebung des Parteitags oder einer militärischen Intervention der SU im Zusammenhang mit dem Parteitag nicht mehr zu rechnen sei". Der Gromyko-Besuch „deute an, daß sich die SU mit augenblicklicher Situation abgefunden habe und Risiko und Preis einer gewaltsamen Intervention scheue, solange polnische Führung gewisse Spielregeln einhalte". Dennoch gingen alle Verbündeten davon aus, dass es bei der UdSSR eine Schmerzgrenze gab, bei deren Überschreiten sie militärische Mittel einsetzen würde.[101]

Diese Lagebewertung bestätigten auch andere hochrangige Regierungsvertreter aus dem Osten. So versicherte der tschechoslowakische Außenminister Chňoupek seinem türkischen Kollegen Ilter Türkmen, dass kein WVO-Land die Absicht hege, „militärisch zu intervenieren". Und der bulgarische Außenminister Mladenow versicherte Genscher am 10. Juli 1981, dass „im sozialistischen Lager an keiner Stelle, zu keiner Zeit und von keiner Person eine militärische Intervention in Polen in Erwägung gezogen worden sei". Beide Außenminister ließen jedoch erkennen, dass diese Zurückhaltung aufgegeben würde, sollte sich die Situation in Polen dahingehend ändern, dass dessen Mitgliedschaft im östlichen Bündnis in Frage gestellt oder die sozialistische Ordnung gefährdet würden.[102]

Doch die vermeintliche Beruhigung der Lage in Polen trog. „Solidarność" und ihre regionalen Ableger, geprägt von großem Misstrauen gegenüber allen Vertretern der polnischen Staatsmacht, erhöhten den Druck mit weiteren politischen und wirtschaftlichen Forderungen.[103] Diese Entwicklung fand ihren Höhepunkt

[99] Vgl. Paczkowski/Byrne (Hrsg.), From Solidarity to Martial Law, S. 21; zu den Vorbereitungen für das Kriegsrecht vgl. Kramer, Soviet Deliberations During the Polish Crisis, S. 14–17.

[100] Kramer, Soviet Deliberations During the Polish Crisis, S. 18.

[101] Drahtbericht Nr. 1186 des Gesandten Böcker, Brüssel (NATO), vom 9. 7. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, II, Dok. 193, S. 1020–1022.

[102] PA-AA, B 26 (Referat 203), Bd. 123300, Schriftbericht Nr. 912 des Botschafters Diesel, Prag, vom 7. 7. 1981 an das Auswärtige Amt; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Edler von Braunmühl, z. Z. Varna, vom 10. 7. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 195, S. 1029.

[103] Vgl. Paczkowski/Byrne (Hrsg.), From Solidarity to Martial Law, S. 22f., 29.

auf dem ersten freien Gewerkschaftskongress, der in zwei Teilen vom 5. bis 10. September und vom 26. September bis 7. Oktober 1981 in Danzig stattfand. Damit fand der Prozess der Selbstorganisation seinen Abschluss. Von nicht geringerer Bedeutung war, dass der Kongress eine Plattform verabschiedete, die nicht nur Nahziele wie die Freilassung politischer Gefangener enthielt, sondern mehr politische Mitbestimmung, die Gleichheit vor dem Gesetz und das Recht, von den Einheitslisten unabhängige Kandidaten bei Wahlen aufstellen zu dürfen, enthielt. Forderungen nach einer besseren sozialen, wirtschaftlichen und ärztlichen Versorgung komplettierten den Katalog. Aus einer Streikbewegung war nun endgültig eine Institution geworden, die in organisatorischer wie programmatischer Hinsicht in direkte Konkurrenz zu den staatlichen Gewerkschaften trat.

Auf dem Parteitag der PVAP im Juli kam es zu einer umfassenden Neubesetzung des Politbüros, der gleich eine ganze Reihe von Hardlinern zum Opfer fiel. Im Oktober wurde schließlich Kania als Parteichef durch Jaruzelski ersetzt, der damit die wichtigsten Partei- und Regierungsämter auf sich vereinigte. Vor dem Hintergrund wachsender Spannungen wurden in Warschau im Geheimen die Vorbereitungen zur Verhängung des Kriegsrechts vorangetrieben.[104]

Unterdessen verschärfte sich das weiterhin ungelöste Problem der polnischen Auslandsschulden; die Regierung war außerdem kaum noch in der Lage, die Bevölkerung mit ausreichend Lebensmitteln und Brennmaterialien zu versorgen, was angesichts des bevorstehenden Winters nichts Gutes verhieß. Polen benötigte dringend kurzfristige Finanzhilfen, darüber hinaus war es erforderlich, die für die Industrieproduktion notwendigen Rohstoffimporte zu sichern. Davon hing wiederum die Exportfähigkeit der polnischen Wirtschaft ab, ohne deren Aufrechterhaltung keine Rettung möglich schien. Am dramatischsten war die Lage jedoch bei der Versorgung der Polen mit Nahrungsmitteln. Es fehlte an ausreichenden Mengen Fleisch, an Fetten und Milchprodukten, hier vor allem für Babynahrung.

Am 1. August bestellte Außenminister Czyrek nach einer Krisensitzung des Politbüros der PVAP deshalb noch am selben Abend den Bonner Botschafter Georg Negwer ein, um ihm mitzuteilen, dass Polen bis Jahresende neue Liquiditätshilfen in Höhe von 500 bis 700 Mio. Dollar benötige. Andernfalls werde das Land seine gegenüber der Pariser Gläubigergruppe gemachten Zusagen über die Höhe des zu erwartenden polnischen Exports nicht einhalten können. In diesem Falle aber würden die Maßnahmen zur Sanierung der polnischen Wirtschaft in Gefahr geraten. Czyrek bat ferner dringend um Fleisch- und Zuckerlieferungen, um die größten Versorgungsengpässe halbwegs zu schließen.[105]

Die wichtigste Sofortmaßnahme waren daher Nahrungsmittellieferungen. Seit dem Sommer 1981 nahmen die Lebensmittel- und Kleiderspenden aus der Bun-

[104] Ebd., S. 29.

[105] Drahtbericht Nr. 1188 des Botschafters Negwer, Warschau, vom 1. 8. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, II, S. 1217, Anm. 6. Czyrek hatte Negwer bereits unmittelbar vor der Politbüro-Sitzung eindringlich die Lage seines Landes geschildert. Vgl. dazu PA-AA, VS-Bd. 14105 (010); B 150, Aktenkopien 1981, Drahtbericht Nr. 1187 von Negwer vom 1. 8. 1981 an das Auswärtige Amt.

desrepublik erheblich zu. Die Solidarität mit der polnischen Bevölkerung in der westdeutschen Zivilgesellschaft war groß und führte zu einem nicht endenden Hilfsstrom, der auch in den folgenden Jahren anhielt.[106] Schwieriger gestaltete sich die Wirtschafts- und Finanzhilfe. Hier wies Genscher die Regierung in Warschau wiederholt darauf hin, dass ohne Aussicht auf eine wirtschaftliche Konsolidierung Polens die Bereitschaft der westlichen Länder zu entsprechenden Maßnahmen gering sei. Er drängte deshalb, eindringlich etwa gegenüber Außenminister Czyrek am 18. August in Bad Reichenhall, dass Polen dem Internationalen Währungsfonds beitrat, um so seine Kreditwürdigkeit auf dem Geldmarkt wieder zu steigern.[107]

Doch waren die Bonner Diplomaten angesichts der Dramatik der polnischen Ereignisse zwischen Bangen und Hoffen hin- und hergerissen. Es war selbstverständlich, dass dem polnischen Volk geholfen werden musste. Es lag auch im westlichen Interesse, die dortige politische Lage zu stabilisieren, um die Sowjets von einem Eingreifen abzuhalten und die Auswirkungen auf die Entspannung zu minimieren. Immer mehr verfestigte sich nun bei den Beamten in der Adenauerallee die Erkenntnis, dass die Streikenden in Danzig und andernorts vermutlich eine neue Phase auch in den Ost-West-Beziehungen einläuteten. Dies wurde besonders deutlich, als sich die vier Politischen Direktoren des State Department, des Foreign Office, des Quai d'Orsay und des Auswärtigen Amts am 8. August 1981 in Paris zu einer streng geheimen Sitzung trafen. Der Vertreter des AA, Franz Pfeffer, setzte sich vehement dafür ein, dem östlichen Nachbarn mit Wirtschaftshilfen unter die Arme zu greifen. „Wegen der historischen und strategischen Größenordnung des polnischen Experiments", so argumentierte er, „sei jede D-Mark, jeder Dollar, jeder Franc, jedes Pfund in Polen politisch und sicherheitspolitisch hervorragend investiert". Den Vieren war klar, dass die polnischen Ereignisse schwerwiegende sicherheitspolitische Folgen für das Ost-West-Verhältnis haben würden, gelänge es den Streikenden, auch nur einen Teil ihrer Forderungen durchzusetzen. Ihre Analysen ergaben, dass vor allem der sowjetischen Vorherrschaft über Osteuropa ein Schlag versetzt würde, von dem sich Moskau nicht mehr erholen würde. Pfeffer hielt die Auswirkungen der „polnischen (R)Evolution" für so brisant, dass er zu allerstrengster Geheimhaltung der westlichen Analysen riet. Denn vielleicht, so erklärte er seinen drei Kollegen, bedeuteten die Ereignisse „den Anfang vom Ende des Kommunismus". Da jedoch nicht abzusehen war, wie lange dieser Prozess dauern werde, hielt es Pfeffer für besser, solche Überlegungen nur hinter verschlossenen Türen und im allerkleinsten Kreis anzustellen: „Toujours y penser, jamais en parler".[108] Pfeffer bestätigte damit in kleinster Runde die im Auswärtigen Amt immer deutlicher sichtbare Erkenntnis, dass den Vorgängen in Polen eine geradezu epochale Bedeutung zukam.

[106] Riechers, Hilfe für Solidarność, S. 16f.

[107] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem polnischen Außenminister Czyrek am 18. 8. 1981 in Bad Reichenhall, in: AAPD 1981, II, Dok. 234.

[108] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 9./10. 8. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 228, S. 1215.

Dies traf vor allem auf Amtschef Genscher zu, der trotz der Zuspitzung der Ereignisse unbeirrt an seinem Kurs der Mäßigung festhielt. Gelegenheit hierzu boten ihm wie immer die jährlichen Gespräche am Rande der VN-Generalversammlung im September in New York, wo der Außenminister nicht müde wurde, die Einhaltung der KSZE-Schlussakte zu fordern. Die Bundesregierung verfolge die Entwicklung in Polen sehr genau, erklärte er gegenüber Czyrek, und lege Wert darauf, „daß das in Helsinki Vereinbarte ernst genommen werde".[109] Und Gromyko redete er einen Tag später ins Gewissen: „Jeder Unterzeichnerstaat von Helsinki müsse sich zurückhalten."[110]

Die Gefahr einer sowjetischen Intervention war vorerst abgewendet, jedoch keineswegs aus der Welt geschafft. Betrachtet man sich die Polenpolitik der Bundesrepublik 1980/81, so fällt die unterschiedliche Beurteilung der Vorgänge in Polen durch Schmidt und Genscher auf. Der Bundeskanzler verlor im Laufe der Krise seine wichtigsten Gesprächspartner und damit das zentrale Instrument seiner auf persönlicher Diplomatie beruhenden Ostpolitik, mit der er gerade das Verhältnis zu Polen und zur DDR steuerte. Dadurch gerieten die streikenden Arbeiter mit ihrem Ruf nach Freiheit allerdings aus dem Blickfeld.[111] Schmidt zeichnete sich in diesem Punkt durch eine pessimistischere Haltung aus als sein Außenminister. Dieser sah in der Polenkrise die entscheidende Bestätigung dafür, dass der KSZE-Prozess eine grundlegende Transformation in Polen in Gang gesetzt hatte, deren Ende zwar offen, deren Kräfte aber nicht mehr zu bändigen sein würden. Diese Erkenntnis – und das zu betonen ist von zentraler Bedeutung – reifte in Genscher erst mit den Ereignissen und war nicht von Beginn an Antriebskraft seiner Außenpolitik. Nun aber, da die Kräfte der Freiheit nicht mehr zu überhören waren, mussten sie im zwischenstaatlichen Verhältnis gefördert werden, soweit dies die Staatsräson der Bundesrepublik zuließ und den Entspannungsdialog, der für ihn allererst Handlungsräume für die gesellschaftliche Transformation im Osten öffnete, nicht gefährdete.

Doch trotz dieser Einsicht bleibt ein zwiespältiges Gefühl beim Betrachter der Bonner Polen-Politik jener Jahre zurück. Denn die konstruktive und der Streikbewegung mit Sympathie begegnende Haltung Bonns beruhte auf zwei Fehleinschätzungen, die auf Jahre hin zu einer verzerrten Außenwahrnehmung seiner Außenpolitik führte. Erstens setzte die Bundesregierung konsequent auf die Reformfähigkeit des Jaruzelski-Regimes.[112] So übte Bonn 1980/81 nachhaltig Druck auf die Regierung in Warschau aus, den Konflikt friedlich zu bereinigen und nicht hinter die Abmachungen vom Sommer 1980 zurückzugehen. Zugleich setzte sie aber unvermindert darauf, dass der Weg aus der Krise über einvernehmliche poli-

[109] Drahtbericht Nr. 2011 des Ministerialdirektors Pfeffer, z. Z. New York (VN), vom 24. 9. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, II, Dok. 274, S. 1460.

[110] Drahtbericht Nr. 2043 des Botschafters Ruth, z. Z. New York (VN), vom 25. 9. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, II, Dok. 278, S. 1478.

[111] So auch Loth, Helsinki, S. 223 f.

[112] Diesen Irrtum gesteht im Rückblick auch Egon Bahr ein. Vgl. dazu Bahr, Zu meiner Zeit, S. 343 f.

tische und wirtschaftliche Reformen zwischen kommunistischer Regierung und streikenden Arbeitern führen konnte – eine Fehleinschätzung, wie die Ereignisse nach Verhängung des Kriegsrechts zeigen sollten. Zweitens: Mochte auch die Bonner Politik – und, wie noch zu zeigen sein wird, die KSZE-Politik – eine gegenüber Moskau und Warschau gleichermaßen verfolgte Offensivstrategie zur Abschirmung der polnischen Reformbewegung sein; sie verkannte völlig die verheerende Wirkung, welche sie auf die Streikenden selbst ausübte. Diese verstanden die Bonner Politik der Zurückhaltung als Abgrenzung gegenüber ihren Anliegen und als Schwäche gegenüber der Parteiführung in Warschau.

3. Vorbereitungen für das Nachfolgetreffen in Madrid

Der Klimasturz in den Ost-West-Beziehungen hatte gravierende Auswirkungen auf den KSZE-Prozess, so dass auch die Bundesrepublik gezwungen war, ihre Konferenzstrategie und -politik den veränderten Bedingungen anzupassen. Die Krise der Détente machte, wie die Debatte um die NATO-Nachrüstung zeigte, unerwartet die innenpolitische Bedeutung der KSZE deutlich. Des weiteren schoben sich sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen wie das militärische Gleichgewicht in Europa und die Folgen des Ausgreifens Moskaus in die Dritte Welt in den Vordergrund des außenpolitischen Entscheidungsprozesses wie auch der öffentlichen Wahrnehmung. Sie drohten die KSZE an den Rand zu drängen, mindestens aber das behutsam austarierte Gleichgewicht der drei Körbe zu Lasten der „weichen" Themen, vor allem des humanitären Kapitels der Schlussakte, zu verändern. Der Kurs, den der KSZE-Prozess in dieser Phase nahm, lag nicht im Interesse der Bundesrepublik. Sie setzte daher, wie dieses Kapitel zeigen soll, schon bei der Vorbereitung des Madrider Folgetreffens alles daran, eine Verengung der Schlussakte zu verhindern. Entgegen dem Trend in den internationalen Beziehungen strebte Bonn an, den KSZE-Prozess aufzuwerten und als wichtigstes Instrument zur Erhaltung der Ost-West-Entspannung einzusetzen. Zu diesem Zweck trat die Bundesregierung dafür ein, das Folgetreffen hochrangig auf der Ebene der Außenminister anzusiedeln, eine Ausgewogenheit zwischen kritischer Bestandsaufnahme und Sachdebatte herzustellen und nach Möglichkeit weitere Maßnahmen in allen drei Körben zu vereinbaren. Zugleich würde mit der Konferenz über Abrüstung in Europa Neuland betreten und im Erfolgsfall dem KSZE-Prozess eine zusätzliche Dimension erschlossen.

3.1. Regierungschefs oder Außenminister? Die Frage der Konferenzebene

Der Verlauf des Belgrader Folgetreffens warf nachdrücklich die Frage auf, wie dem Konferenzprozess nicht nur inhaltlich, sondern auch prozedural neuer Schwung verliehen werden konnte. Noch während in der jugoslawischen Hauptstadt getagt wurde, ventilierte Helmut Schmidt beim polnischen Parteichef Gie-

rek die Idee einer weiteren Gipfelkonferenz „in etwa 1 bis 1 1/2 Jahren […], damit die führenden Politiker in Ost und West Gelegenheit zu direkten persönlichen Kontakten finden könnten".[113] Nur eine Woche später, am 1. Dezember 1977, erregte der Bundeskanzler mit dem Vorschlag Aufsehen, eine Neuauflage des KSZE-Gipfels von Helsinki ins Auge zu fassen. Am Rande des Treffens mit Italiens Ministerpräsident Giulio Andreotti in Verona verkündete er der Presse, dass er ein weiteres Treffen der Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten für notwendig halte. Ganz in Schmidt-Manier ließ er wissen, „daß persönliche Gespräche unter den Führern der Staaten wichtig für die Stabilisierung des Friedens seien".[114] Offen ließ der Kanzler freilich, ob dies im Rahmen einer Nachfolgekonferenz oder als eigene Konferenz geschehen sollte.

Der Vorstoß sorgte in der Öffentlichkeit für einiges Rätselraten, welche Absichten der Kanzler mit einem neuerlichen KSZE-Gipfel hegte. Vor allem von konservativer Seite witterte man die Gefahr, der Osten könnte den Anlass nur zu einer weiteren Propagandaschau ausnutzen. Regierungssprecher Bölling fügte am 3. Dezember in einem Interview mit dem SFB erklärend hinzu, „der Bundeskanzler wolle zu einem noch nicht festgelegten Zeitpunkt wieder einmal alle Staats- und Regierungschefs versammelt sehen, weil trotz aller seit 1975 erreichten Fortschritte auch auf dem Gebiet der Menschenrechte noch eine Menge Hürden stehengeblieben seien".[115]

Aber auch im Auswärtigen Amt war man augenscheinlich von Schmidts Auftritt in Verona überrascht. Zwar dachte man auch hier über eine höhere Ebene für das nächste KSZE-Treffen nach. Ein Gipfel sollte es aber nicht sein. Vielmehr sprach sich Genscher am 22. November 1977 in Brüssel gegenüber seinen EPZ-Kollegen dafür aus, die nächste Folgekonferenz von den Außenministern bestreiten zu lassen.[116] Einen Tag später erklärte er den Parlamentariern im Auswärtigen Ausschuss, mit dieser formalen Anhebung wolle er verhindern, dass weitere Folgetreffen „in einer zunehmenden technokratischen Behandlung der Schlußakte und ihrer Implementierung versanden".[117]

Tendenziell drohte hier eine Meinungsverschiedenheit zwischen Bundeskanzler und Außenminister über die formale Ebene weiterer KSZE-Verhandlungen, zumal der Vorstoß Schmidts sowohl in Moskau als auch in Bukarest und Belgrad zunächst auf Interesse stieß.[118] Es lag nahe, dass das Auswärtige Amt das Helsinki-

[113] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Ersten Sekretär des ZK der PVAP, Gierek, am 21. 11. 1977 in Warschau; AAPD 1977, II, Dok. 330, S. 1584.

[114] Vgl. den Artikel „Der Gipfel", in: Die Welt vom 3. 12. 1977, S. 6.

[115] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116377, Drahterlass Nr. 6327 des Ministerialdirektor Blech vom 5. 12. 1977 an die KSZE-Delegation in Belgrad.

[116] Runderlass Nr. 121 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 22. 11. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 335, S. 1606; PA-AA, VS-Bd. 11077 (200); B 150, Aktenkopien 1977, Drahterlass Nr. 454 des Ministerialdirektors Blech vom 15. 12. 1977 an die KSZE-Delegation in Belgrad.

[117] Der Auswärtige Ausschuß 1976–1980, 18. Sitzung vom 23. 11. 1977, S. 417.

[118] Vgl. dazu PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133413, Drahtbericht Nr. 1027 des Botschafters von Puttkamer, Belgrad, vom 12. 12. 1977 an das Auswärtige Amt.

Modell eines Außenministertreffens favorisierte. Aus der Sicht Genschers gab es hauptsächlich zwei Gründe für die Ministerebene: Erstens stellte die Anwesenheit der Außenminister das Nachfolgetreffen unter einen gewissen Erfolgsdruck und zwang die Teilnehmerstaaten, so die Hoffnung, zu einer im Vergleich zu Belgrad umsichtigeren und konstruktiveren Konferenztaktik; zweitens sollten dadurch dem KSZE-Prozess dringend benötigte politische Impulse verliehen werden.[119] Demgegenüber entsprach es Schmidts Verständnis von internationaler Diplomatie, Entscheidungen im Krisenfall eher durch persönliche Begegnungen der Regierungsspitzen herbeizuführen. Der Verlauf des Belgrader Treffens hatte zudem seine Vorbehalte gegen die Berufsdiplomatie eher bestätigt, so dass er in einem KSZE-Gipfel eine geeignete Möglichkeit sah, auch materielle Fortschritte zu erzielen.[120] Vor allem im österreichischen Regierungschef Bruno Kreisky fand Schmidt einen Verbündeten. Da auch die meisten anderen EPZ-Staaten eine abwartende Haltung einnahmen, entschloss sich die Leitungsebene des Außenministeriums dazu, eine Entscheidung bis auf weiteres offenzuhalten und keinen Konflikt mit dem Bundeskanzleramt zu riskieren; intern wurde eine Teilnahme der Außenminister aber weiterhin favorisiert. Nach Gesprächen zwischen den Ministerialdirektoren Kinkel und Ruhfus und nach Rücksprache mit Genscher selbst verfügte Ministerialdirektor Blech am 17. Dezember 1977, dass es nicht zweckmäßig sei, „die Problematik mehrerer politischer Ebenen im Augenblick weiterzuverfolgen."[121]

In Belgrad legte die österreichische Delegation einen Vorschlag vor, die Gesprächsebene in Madrid anzuheben, ließ jedoch die Details bewusst offen. Die Warschauer-Pakt-Staaten blieben freilich in dieser Frage sehr zurückhaltend und vermieden eine Festlegung. Es erwies sich, dass die Diskussion angesichts des Konferenzverlaufs verfrüht war und erst auf dem Vorbereitungstreffen für Madrid im Sommer 1980 entschieden werden konnte. Nach dem enttäuschenden Abschluss der ersten Nachfolgekonferenz gewann die Idee jedoch rasch an Bedeutung. Die Bundesregierung begann sofort damit, für eine politische Aufwertung von Madrid zu werben. Dabei wollte sie die verbreitete Enttäuschung über das Ergebnis von Belgrad dazu nutzen, eine Diskussion über die Ebene des nächsten Treffens anzustoßen. Vor der Beratenden Versammlung des Europarats am 27. April 1978 in Straßburg erinnerte Schmidt an den Wert der persönlichen Begegnungen beim Helsinki-Gipfel. Er würde es deshalb begrüßen, „wenn im Rahmen der KSZE-Folgetreffen eine weitere Begegnung auf politischer Ebene vereinbart werden würde".[122] Und in einem Interview mit der jugoslawischen Tageszeitung „Po-

[119] Vgl. dazu PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133413, Gesprächsvorschlag des Referats 212 vom 3. 8. 1979 für das Gespräch von Bundesminister Genscher mit dem niederländischen Außenminister van der Klaauw.

[120] In diesem Sinne äußerte sich Schmidt gegenüber dem jugoslawischen Ministerpräsidenten Djuranović. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11130 (232); B 150, Aktenkopien 1978, Drahtbericht Nr. 1262 des Ministerialdirektors Blech, z. Z. New York, vom 27. 5. 1978 an das Auswärtige Amt.

[121] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 122413, handschriftlicher Vermerk des Ministerialdirektors Blech vom 17. 12. 1977 auf der Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 16. 12. 1977.

[122] Bulletin der Bundesregierung 1978, S. 509.

litika“ am 12. Juli 1978 legte er nach: „Die KSZE-Schlußakte ist ein Meilenstein der Entspannungspolitik, und ich meine,“ so der Kanzler weiter, „daß 1980 in Madrid nach entsprechender Vorbereitung von den beteiligten Ministern ein neues Wegzeichen gesetzt werden kann.“[123] Auch Genscher versuchte den bulgarischen Außenminister Mladenow bei einem Abendessen zu überzeugen: „Das Treffen von Madrid“, so der Außenminister, „sollte zumindest teilweise auf politischer Ebene, das heißt auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs oder der Außenminister durchgeführt werden.“[124]

Die Verbündeten hielten jedoch die Zeit für eine Entscheidung immer noch nicht für gekommen. Der Schock von Belgrad saß tief. Einen wichtigen Teilerfolg errang Genscher schließlich auf der Tagung des NATO-Ministerrats am 7./8. Dezember 1978 in Brüssel. Auf sein Drängen hin nahmen die Außenminister in das Kommuniqué eine Formulierung auf, welche die beiden Kernelemente – gründliche Vorbereitung von Madrid und Tagung auf „politischer Ebene“ – umfasste.[125] Die Formel von einer „politischen Ebene“ war allerdings ein Kompromiss, ließ er doch die konkrete Ebene offen. Zudem knüpften die NATO-Partner eine mögliche Aufwertung der zweiten Nachfolgekonferenz an die Bedingung, dass deutliche Fortschritte bei der Implementierung erkennbar waren, und behielten sich damit ihre Zustimmung letztlich vor. Diese Haltung bekräftige das Bündnis auch auf seiner folgenden Ministerratstagung im Mai 1979.[126]

Trotz des Einsatzes der Bundesregierung wurde der Wunsch Schmidts nach einem Gipfel aber immer unwahrscheinlicher, zumal auch die Auseinandersetzungen um sowjetische Aufrüstung und Neutronenwaffen das weltpolitische Klima weiter verschlechterten. Das Bonner Außenministerium entschloss sich daher Anfang 1979, über die Vertretungen in den KSZE-Staaten deren Meinung zu einem Außenministertreffen in Madrid einzuholen.[127] Dabei stellte sich heraus, dass die meisten Regierungen die weitere Entwicklung der Ost-West-Beziehungen und den Stand der Implementierung weiter abwarten wollten. Nach Auskunft der Bonner Botschafter war das Meinungsbild hinsichtlich einer Gipfelkonferenz aber ohnehin insgesamt negativ; allenfalls die Außenministerebene kam in Betracht. Sowohl die amerikanische als auch die sowjetische Regierung schlossen eine Teilnahme von Carter bzw. Breschnew sogar dezidiert aus. Die Satellitenstaaten Moskaus wiederum zeigten sich der Idee eines Außenministertreffens zwar aufgeschlossen, ließen jedoch erkennen, dass aus Gründen der Blockdisziplin eine Entscheidung letztlich von der Haltung des Kremls abhing.[128]

[123] Bulletin der Bundesregierung 1978, S. 750.
[124] Bulletin der Bundesregierung 1978, S. 699.
[125] Kommuniqué der NATO-Ministerratstagung am 7./8. 12. 1978 in Brüssel, in: Europa-Archiv 1979, D 106 (Ziffer 5).
[126] Kommuniqué der NATO-Ministerratstagung am 30./31. 5. 1979 in Den Haag, in: Europa-Archiv 1979, D 326 (Ziffer 6).
[127] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133413, Runderlass Nr. 623 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 6. 2. 1979.
[128] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133413, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lücking vom 8. 3. 1979.

Die zahlreichen Sondierungen hatten im Frühjahr 1979 also deutlich gezeigt, dass die Ebene der Staats- und Regierungschefs nicht durchsetzbar war. Das Bundeskanzleramt, das über das Ergebnis der Botschaftsumfrage informiert war[129], und das Auswärtige Amt konzentrierten sich deshalb fortan darauf, für ein Treffen der Außenminister zu werben, so Schmidt bei Kreisky am 22. April und gegenüber Semjonow am 21. Mai.[130] Bonner Diplomaten warben öffentlich für die Außenministerebene[131], und beim Außenministerreffen am 18. Juni 1979 in Paris versuchte Genscher selbst, seine EPZ-Kollegen davon zu überzeugen, dass die „politische Ebene (nach unserem Verständnis Außenminister) für Madrid […] wichtig" sei.[132] Immerhin schloss kein anwesender Außenminister seine Teilnahme von vornherein aus. Aber letztlich konnten sie sich nur darauf verständigen, „zu gegebener Zeit und in Abhängigkeit von den Umständen die Möglichkeit einer teilweisen Abhaltung des Madrider Treffens auf Ministerebene ins Auge zu fassen".[133]

Im Herbst 1979 begann sich die Meinungsbildung hinsichtlich der Ebene der Nachfolgekonferenz zugunsten der Bundesrepublik zu verschieben, ohne dass jedoch eine Entscheidung getroffen wurde. Zunächst äußerte sich Frankreich auf der Sitzung des Europarats am 22. Oktober 1979 dezidiert positiv zur Außenministerebene. In Bonn wurde vermutet, dass Paris seine Skepsis aufgegeben habe, um für eine europäische Abrüstungskonferenz auf gleicher Ebene in Madrid ein Mandat der KSZE-Außenminister zu erhalten. Da sich auch immer mehr N+N-Staaten für diesen Vorschlag einsetzten, schien sich das Meinungsbild im westlichen Lager nun aufzuhellen.[134]

Von besonderer Bedeutung war für Bonn schließlich die Herbsttagung der NATO im Dezember in Brüssel. Vor dem Hintergrund der Billigung des NATO-Doppelbeschlusses gewann auch die Frage einer weiteren Aufwertung des Madrider Folgetreffens an zusätzlicher entspannungspolitischer Bedeutung. Intensiv bemühten sich die Diplomaten darum, einen entsprechenden Passus in das Kommuniqué aufzunehmen. „Die Beschlüsse des Bündnisses zur LRTNF-Modernisierung", so hieß es noch unmittelbar vor Beginn der NATO-Tagung in einer Weisung für die Vertretung in Brüssel, „bedürfen sowohl aus innen- wie auch aus außenpolitischen Gründen der Absicherung durch einen mit Initiative weiterge-

[129] Vgl. FES, 1/HSAA 006763, Aufzeichnung Höynck vom 22. 3. 1979.

[130] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133413, Drahtbericht Nr. 257 des Botschafters Grabert, Wien, vom 23. 4. 1979; Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem sowjetischen Botschafter Semjonow am 21. 5. 1979; AAPD 1979, I, Dok. 148, S. 693.

[131] Vgl. beispielsweise Joetze, Die KSZE in geschichtlicher Perspektive, S. 283.

[132] PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 112897, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 19. 6. 1979.

[133] So das Relevé de conclusions des Treffens. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133413, Aufzeichnung des Referats 212 vom 3. 8. 1979.

[134] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133388, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lücking vom 15. 11. 1979. Paris hatte im Komitee der Ministerbeauftragten des Europarats am 18. 6. 1979 eine Unterstützung des Bonner Anliegens noch von ausreichenden Erfolgsaussichten für Madrid abhängig gemacht und darauf verwiesen, dass der Westen nicht in die Situation des „Demandeurs" kommen dürfe. Vgl. PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 123197, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Bauch vom 10. 7. 1979.

führten, breit angelegten Entspannungsdialog mit dem Osten. Dabei müssen alle Anknüpfungspunkte für diesen Dialog genützt werden. […] Die Bundesregierung tritt deshalb dafür ein, das KSZE-Folgetreffen in Madrid auf der Ebene der Außenminister abzuhalten, weil sie der Verwirklichung der Schlußakte von Helsinki und einem erfolgreichen Abschluß des KSZE-Folgetreffens von Madrid mit konkreten Ergebnissen in allen Bereichen hohe Bedeutung beimißt."[135] Trotz Genschers Einsatz vermochten sich die Außenminister aber wieder nur dazu durchzuringen, ihre bisherige Haltung zu bestätigen. Erneut hieß es, dass Fortschritte bei der Implementierung der Schlussakte und eine gute Vorbereitung auch „die Grundlage einer Beteiligung der politischen Ebene" bildeten.[136]

Aber auch in den osteuropäischen Staaten musste die Bundesregierung weiter Überzeugungsarbeit leisten. Bei den in relativer Dichte folgenden Besuchen und Gegenbesuchen zwischen der Bundesregierung und Vertretern der Ostblockstaaten während des zweiten Halbjahres 1979 versuchten Kanzler und Außenminister mit vereinten Kräften, deren Zustimmung zu erhalten, die Madrider Konferenz zumindest zeitweise auf der Ebene der Außenminister abzuhalten. Während Polen[137] und Rumänien[138] der Bundesregierung ihre Unterstützung zusagten, hielt sich Ungarn bedeckt – Budapest wollte bis zu einer Entscheidung aus Moskau lieber in Deckung bleiben.[139] Im Kommuniqué ihrer Budapester Tagung vom 15. Mai 1979 hatten die WVO-Länder anklingen lassen, dass sie die Frage der Ebene im Lichte „der Bedeutung für die Sache der Entspannung, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" treffen würden. Was das hieß, erklärte der tschechoslowakische Außenminister Chňoupek gegenüber Genscher am 24. September 1979 in New York: „Wenn man eine Art Garantie habe, dass das Treffen gut ausgeht, sei man bereit, auf Außenministerebene daran teilzunehmen. Wenn nur Beschimpfungen zu erwarten seien, sollte man sich dem nicht aussetzen."[140]

[135] PA-AA, VS-Bd. 13137 (212); B 150, Aktenkopien 1979, Drahterlass Nr. 6271 des Ministerialdirigenten Lücking vom 11. 12. 1979.

[136] Punkt 7 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung am 13./14. 12. 1979 in Brüssel, in: Europa-Archiv 1979, D 39. Vgl. dazu ferner den Drahtbericht Nr. 1380 des Ministerialdirektors Blech, z. Z. Brüssel, vom 13. 12. 1979 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1979, II, Dok. 378, S. 1911 f.

[137] Vgl. die Äußerungen Schmidts gegenüber Gierek am 17. 8. 1979 auf der Halbinsel Hela: „Er selbst sei sehr an Madrid interessiert und sei der Auffassung, daß diese Verhandlungen zumindest zeitweise auf Außenministerebene geführt werden sollten. Die Außenminister könnten sich einen Fehlschlag nicht leisten, während die Diplomaten so etwas eher verkraften könnten. Er gehe davon aus, daß auch Herr Gierek seine Meinung teile und das Treffen in Madrid auf Außenministerebene befürworte." Gierek stimmte dem zu. AAPD 1979, II, Dok. 236, S. 1141 f., 1148.

[138] So hieß es im Kommuniqué über den Besuch von Genscher am 11./12. 10. 1979 in Bukarest: „Beide Seiten befürworteten die Durchführung dieses Treffens auf der Ebene der Außenminister." Vgl. Bulletin der Bundesregierung 1979, S. 1163. Vgl. dazu ferner das Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Ceauşescu am 12. 10. 1979 in Bukarest, in: AAPD 1979, II, Dok. 290, S. 1432, 1435.

[139] Vgl. dazu das Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Ersten Sekretär des ZK der USAP, Kádár, am 4. 9. 1979 in Budapest, in: AAPD 1979, II, Dok. 251, S. 1242.

[140] Vgl. den Drahtbericht Nr. 1895 des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut, z. Z. New York (VN), vom 25. 9. 1979 an das Auswärtige Amt; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133382.

Der sowjetische Einmarsch in Afghanistan an Weihnachten 1979 bedeutete freilich einen schweren Rückschlag für die bundesdeutsche Initiative. Hans-Dietrich Genscher wollte aber nichts unversucht lassen. Am 10. April 1980 reiste er persönlich zur Sitzung des Ministerkomitees des Europarats nach Lissabon, um die Sichtweise Bonns darzulegen. Er verurteilte Moskaus Intervention am Hindukusch als schwerwiegende „Verletzung des Völkerrechts" und „der Grundgedanken und der Grundsätze" der Helsinki-Schlussakte. Zugleich aber hielt er dem Komitee nachdrücklich vor Augen, dass die Madrider Nachfolgekonferenz „jetzt noch wichtiger und notwendiger geworden ist". Gerade in der gegenwärtigen Lage, so der Außenminister, sei es notwendig, „diese Konferenz auf politischer Ebene abzuhalten", möglichst unter Teilnahme der Außenminister.[141] Rückenwind bekam Genscher auch von der Interparlamentarischen Union, die sich auf ihrer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mai 1980 in Brüssel ebenfalls uneingeschränkt für ein zweites Folgetreffen und eine Konferenz über militärische Vertrauensbildung aussprach.[142]

Doch die Stimmung blieb frostig. Während des Besuchs von Schmidt und Genscher in Moskau im Juni 1980 kam das Thema nicht zur Sprache. Die AG KSZE kam in Brüssel bei ihren Konferenzvorbereitungen ebenfalls zu keiner einheitlichen Linie.[143] Bonn musste einen Schritt weiter gehen. Und so bot der fünfte Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte am 1. August 1980 den willkommenen Anlass, einen noch deutlicheren Akzent zu setzen. In einer Erklärung gab Genscher nun offiziell seine Absicht bekannt, die Leitung der Bonner Delegation in Madrid selbst zu übernehmen.[144] Unmittelbar vor Beginn der Vorbereitungskonferenz am 9. September war Bonn damit vorgeprescht und hatte bewusst den Entscheidungsdruck auf die übrigen Teilnehmerstaaten erhöht.

Ein wichtiger Teilerfolg war errungen, als sich das Vorbereitungstreffen in Madrid am 18. September 1980 (auf Schweizer Empfehlung) darauf einigte, den für die Belgrader Nachfolgekonferenz gültigen Prozedurbeschluss zu streichen, wonach für das Treffen von den Außenministern zu benennende Vertreter entsandt würden.[145] Damit waren zumindest schon die formalen Voraussetzungen geschaffen worden, damit die Außenminister selbst an der Konferenz teilnehmen konnten. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten sich, so bilanzierte man im Auswärtigen Amt,

[141] Das Ministerkomitee des Europarats hob in seinem Kommuniqué ebenfalls die Bedeutung der Madrider Konferenz für den Fortgang der Entspannung hervor, äußerte sich jedoch nicht zur Ebene. Für die Erklärung des Bundesministers Genscher und das Kommuniqué vom 10. 4. 1980 vgl. PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 120017.

[142] Skilling, The Madrid Follow-up, S. 310. Für den Wortlaut des Schlussdokuments der IV. Interparlamentarischen Konferenz über europäische Zusammenarbeit und Sicherheit vom 12. bis 18. 5. 1980 in Brüssel vgl. Europa-Archiv 1980, D 510–518.

[143] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Bericht der AG KSZE der EPZ „Allgemeine Erwägungen im Hinblick auf das Madrider Vorbereitungstreffen" vom 27. 6. 1980.

[144] Erklärung des Bundesministers Genscher vom 31. 7. 1980, in: Bulletin der Bundesregierung 1980, S. 762.

[145] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtbericht Nr. 674 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 18. 9. 1980 an das Auswärtige Amt.

Dänemark, Island, Jugoslawien, Liechtenstein, Österreich, Norwegen, Schweden, Spanien und Rumänien grundsätzlich positiv zur Außenministerebene geäußert, während die Niederlande eine Teilnahme ihres Außenministers zumindest zu Beginn der Konferenz immer noch ablehnte. Großbritannien hatte die Absicht, erneut einen Staatsminister zu entsenden. Die übrigen Teilnehmerstaaten waren noch unentschieden.[146] Die Tür für die Teilnahme der Minister war geöffnet, ein positiver Beschluss stand jedoch noch aus.

Die Bundesregierung setzte daher ihre Bemühungen fort, für ihr Anliegen zu werben. In einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung rührte der Bundeskanzler am 23. September 1980 – die Vorbereitungskonferenz befand sich schon in der dritten Woche – noch einmal die Werbetrommel und erklärte, dass gerade angesichts der weltpolitischen Lage eine hohe Konferenzebene „nicht nur zu rechtfertigen", sondern „dringend zu wünschen" sei. „Ich war der erste vor mehr als einem Jahr", so fuhr er fort, „der Regierungen in anderen europäischen Hauptstädten vorgeschlagen hat, mindestens einen Teil der Madrider Nachfolgekonferenz auf Ministerebene abzuhalten. Weshalb? Weil Diplomaten nur im Rahmen der ihnen gegebenen Weisungen und Direktiven reden können. Politische Minister sind darin freier, sie können in Vier-Augen-Gesprächen oder im kleinen Zirkel Gedanken aussprechen, die auszusprechen oder anzuhören für Diplomaten sehr viel schwieriger ist. Ich bin der Meinung, daß in der gegenwärtig gefährlichen Lage der Welt – und die Gefahr wird tief in das Jahr 1981 hineinreichen – ich bin der Meinung, daß in dieser gefährlichen Lage West und Ost erst recht miteinander reden müssen."[147]

Am 24. September legte Genscher Außenminister Gromyko noch einmal die Bedeutung dar, welche die Bundesregierung nicht nur Raketenverhandlungen, sondern gleichzeitig einem positiven Ergebnis des Madrider Folgetreffens beimaß – und dazu sollten die Außenminister selbst in der spanischen Hauptstadt ihren Beitrag leisten. Gromyko blieb zwar skeptisch, zeigte sich jedoch offen, diesen Punkt als Teil der Verhandlungsmasse zu behandeln.[148] Am selben Tag wies Bonn die Delegation an, die Frage mit westlichen und N+N-Diplomaten informell aufzunehmen und auch im Plenum unter Hinweis auf die Erklärung Genschers vom 5. August „on the record" zu gehen. Sie sollte dabei auf folgende Gründe hinweisen: „a) neue Impulse für den KSZE-Prozeß; b) größere politische Bedeutung für das Madrider Treffen, besonders angesichts internationaler Lage; c) Vermeidung einer Bürokratisierung des KSZE-Prozesses; d) größeres Gewicht vor allem auch für unsere Implementierungskritik und für westliche Vorschläge."[149] Und Staats-

[146] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133413, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 19. 9. 1980.

[147] Vgl. den Artikel „Schmidt: Das Gleichgewicht stabilisieren", in: Süddeutsche Zeitung vom 23. 9. 1980, S. 8.

[148] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 24. 9. 1980 in New York, in: AAPD 1980, II, Dok. 281, S. 1452–1454.

[149] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133413, Drahterlass Nr. 4819 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 24. 9. 1980 an die KSZE-Delegation in Madrid.

ministerin Hamm-Brücher wandte sich Mitte Oktober 1980 in Straßburg erneut an ihre Kollegen im Ministerkomitee des Europarats mit der Bitte, dem Beispiel Genschers zu folgen.[150]

In Washington indes gestaltete sich der Entscheidungsprozess in dieser Frage wegen der andauernden Ungewissheit über das Schicksal der amerikanischen Geiseln in Teheran und des Präsidentschaftswahlkampfs schwierig. Der Abteilungsleiter im State Department, Vest, teilte Klaus Blech am 6. Oktober mit, dass im Falle eines Wahlsiegs von Carter Außenminister Muskie „nicht umhin könne", nach Madrid zu fahren, da es für Washington „undenkbar [sei], daß Minister Genscher in Madrid die Menschenrechtsfrage ansprechen werde, ohne daß dies auch vom amerikanischen Außenminister in Madrid getan werde".[151] Davon war jedoch wenig später keine Rede mehr. Am 24. Oktober 1980 ließen die USA im Politischen Ausschuss der NATO wissen, dass Außenminister Muskie wegen einer geplanten Lateinamerikareise definitiv nicht zur Eröffnung der Nachfolgekonferenz reisen werde.[152]

Damit hatten sich bis Ende Oktober insgesamt fünf westliche Staaten gegen die Entsendung ihrer Außenminister nach Madrid entschieden (Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, die Niederlande und die USA). Angesichts des schwierigen Verlaufs der Vorbereitungskonferenz, der eine Einigung bis zum Beginn des Haupttreffens immer unwahrscheinlicher machte, zögerten auch zahlreiche andere Außenminister ihre Entscheidung, in die spanische Hauptstadt zu reisen, immer weiter hinaus. Dadurch gelang es der Bonner Diplomatie nicht mehr, eine einheitliche Haltung wenigstens innerhalb der westlichen Staatengruppe herzustellen. Am Ende waren 17 KSZE-Staaten, also knapp die Hälfte, bei der Eröffnung der Madrider Folgekonferenz mit ihren Außenministern vertreten. Angesichts des Verlaufs des Vorbereitungstreffens und der allgemeinen Verschlechterung des Ost-West-Verhältnisses mochte dies keine schlechte Bilanz darstellen.[153]

3.2 Die Vorbereitung auf bi- und multilateraler Ebene

Wie für den gesamten KSZE-Prozess, so legte die Bundesrepublik auch bei der Vorbereitung für Madrid allergrößten Wert auf eine gründliche und enge Abstimmung mit den EPZ- und NATO-Partnern. Gerade den Konsultationen im Bündnis wuchs eine besondere Bedeutung zu, da in Brüssel nicht nur die ver-

[150] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133413, Drahtbericht Nr. 154 des Botschafters Dreher, Straßburg, vom 16. 10. 1980 an das Auswärtige Amt.

[151] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 8. 10. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 286, S. 1477.

[152] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133413, Drahtbericht Nr. 1481 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 4. 10. 1980 an das Auswärtige Amt.

[153] Mit ihren Außenministern waren in Madrid vertreten: Belgien, die Bundesrepublik, Dänemark, Finnland, Griechenland, Irland, Island, Italien, Jugoslawien, Kanada, Luxemburg, Norwegen, Österreich, Rumänien, Schweden, die Türkei und Zypern.

traulichen Halbjahresberichte der Botschaften zur Menschenrechtslage in Osteuropa zusammengeführt wurden, sondern weil abzusehen war, dass der französische KAE-Vorschlag ein zentrales Konferenzthema werden würde. Wie immer wurden die Abstimmungen durch bilaterale Konsultationen der AA-Diplomaten mit den WVO-Ländern und den wichtigsten Vertretern der N+N-Gruppe ergänzt.

Die Vorarbeiten in Bonn begannen im Frühjahr 1979. Auf Ressortebene wurde die Interministerielle Arbeitsgruppe reaktiviert, die im Mai eine erste Besprechung abhielt. Zugleich wurden die Auslandsvertretungen in den Teilnehmerländern nach ihrer Einschätzung über Stand, Defizite und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des KSZE-Prozesses insbesondere in dem Bonn interessierenden Bereich von Korb III befragt. Das Ergebnis war eine Zielprojektion, die keineswegs als fertig zu betrachten war, sondern flexibel gehandhabt und im Lichte der Diskussion in den Gremien von EPZ und NATO angepasst wurde. Dabei blieb jedoch die inhaltliche und taktische Grundposition Bonns unangetastet.

Hinsichtlich des zweiten Folgetreffens griff die Bonner Diplomatie auf die liegen gebliebenen Vorschläge von Belgrad zurück, die weitgehend übernommen, jedoch umformuliert und den neuen Gegebenheiten angepasst werden sollten. Die beiden Kernziele, für die sich die Bundesregierung bei den Partnern stark machte, betrafen Fortschritte im humanitären Bereich und ein KAE-Mandat, das den geografischen Anwendungsbereich der VBM nach Osten ausdehnte und Teil einer rüstungskontrollpolitischen Gesamtkonzeption des Westens war.[154] Wie im gesamten KSZE-Prozess legte sie aus taktischen wie sachlichen Gründen Wert darauf, dass das Gleichgewicht der Körbe gewahrt blieb und die Behandlung rüstungskontrollpolitischer Themen nicht auf Kosten des humanitären Bereichs ging. Noch wichtiger war es freilich, mit einem solchen diplomatischen *approche équilibré et globale* Moskaus Bereitschaft an der Fortsetzung des Ost-West-Dialogs wachzuhalten. Um dieses „System von Anreizen und Sachzwängen" am Laufen zu halten, sollte die Bonner Delegation auch mit konkreten Vorschlägen zu Korb II im Gepäck nach Madrid reisen. Dabei griff sie auf zwei ihrer Belgrader Kernanliegen zurück, die Einberufung einer Energiekonferenz und die Einbindung Moskaus in die Verantwortung für die Entwicklung der Dritten Welt.[155] Was die Konferenzfolgen anging, so strebte Bonn erstmals eine gewisse Institutionalisierung an, indem neben einem weiteren Folgetreffen auch eine begrenzte Zahl an Expertentagungen vereinbart werden sollte. Der Westen, so erläuterte Klaus Blech diese Strategie im Politischen Komitee, müsse in Madrid durch eigene Vorschläge und eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit eine Lage schaffen, die es

[154] PA-AA, VS-Bd. 11444 (221); B 150, Aktenkopien 1980, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 25. 2. 1980 („Konzeption für eine Konferenz über Abrüstung in Europa"); Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 2. 4. 1980, in: AAPD 1980, I, Dok. 100.

[155] PA-AA, B 14 (Referat 201), Bd. 120127, Rundschreiben des Vortragenden Legationsrats Gescher vom 21. 7. 1980 (Einführungspapier zum EPZ-Papier „Main Themes for Discussion at Madrid"); PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 116914, Sachstandsaufzeichnung des Referats 212 vom 29. 8. 1980.

Moskau unmöglich mache, ohne Verlust seiner entspannungspolitischen Glaubwürdigkeit aus dem einmal in Gang gesetzten dynamischen Prozess auszuscheren.[156]

Bereits kurz nach dem Ende der drei Expertentagungen im Frühjahr 1979 drängte Genscher die Verbündeten, mit den Vorbereitungen für Madrid zu beginnen.[157] Anfang Juni legte die Arbeitsgruppe KSZE der EPZ eine erste allgemeine Zielprojektion vor, die am 18. Juni 1979 die Zustimmung der Außenminister erhielt. Sie enthielt inhaltlich wenig Konkretes und wiederholte die schon für Belgrad geltende Verhandlungslinie, eine Bestandsaufnahme vornehmen sowie neue Maßnahmen vereinbaren zu wollen.[158] Dem folgte im September 1979 unter wesentlicher Beteiligung Bonns ein Strategiepapier. Es empfahl eine gleichgewichtige Behandlung aller Körbe, was der Bundesrepublik besonders am Herzen lag. Die Implementierungsdebatte sollte ohne Polemik geführt, und neue Vorschläge sollten ohne Preisgabe der westlichen Grundsatzpositionen geprüft werden.[159] Auch die inhaltliche Vorbereitung versuchte das Auswärtige Amt in seinem Sinne zu beeinflussen. Auf der Basis von Informationen der Vertretungen in den WVO-Hauptstädten sowie von Haus- und Ressortbesprechungen erarbeiteten die Beamten einen Maßnahmenkatalog für Korb III. Dessen Schwerpunkt lag zum einen auf dem Gebiet der menschlichen Kontakte, die durch die schnellere Bearbeitung von Besuchs-, Heirats- und Ausreiseanträgen, die Senkung des Mindestumtauschs und der Gebühren für die Ausstellung von Reisedokumenten sowie den ungehinderten Zugang zu ausländischen Vertretungen verbessert werden sollten. Zum anderen wollte sich die Bundesrepublik für weitere Lockerungen im Informationsbereich einsetzen, darunter die Erleichterung der Arbeit von Journalisten und der Verbreitung von Druckerzeugnissen.[160] Auf seiner Sitzung am 20./21. Mai 1980 billigte das Politische Komitee der EPZ schließlich einen entsprechenden Forderungskatalog, der jedoch bis zum Beginn der Hauptkonferenz weiter ergänzt werden konnte.[161] Im Unterschied zum humanitären Kapitel verlief die Vorbereitung für Korb II allerdings nicht zur Zufriedenheit Bonns. Der Wunsch, ein hochrangiges Energietreffen und die entwicklungshilfepolitische

[156] PA-AA, VS-Bd. 11078 (200); B 150, Aktenkopien 1979, Runderlass Nr. 5831 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 19. 11. 1979 über die Sitzung des PK am 14./15. 11. 1979 in Dublin.

[157] Vgl. etwa die Ausführungen Genschers auf der Frühjahrstagung des NATO-Ministerrats am 30. 5. 1979 in Den Haag, in: AAPD 1979, I, Dok. 156, S. 739f.

[158] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116367, Bericht der Arbeitsgruppe KSZE „Zielsetzungen der Neun und der anderen Teilnehmerstaaten für das Treffen von Madrid", 12. 6. 1979. Zum EPZ-Ministertreffen am 18. 6. 1979 in Paris vgl. PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 111777, Runderlass Nr. 66 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Boll vom 21. 6. 1979.

[159] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116367, Draft Report „The Strategy of the Nine for Madrid".

[160] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133424, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lücking vom 4. 12. 1979 („Vorschläge der Neun auf dem Gebiet des III. Korbes"); PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133376, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 2. 1. 1980.

[161] PA-AA, VS-Bd. 11079 (200); B 150, Aktenkopien 1980, Runderlass Nr. 2884 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 23. 5. 1980.

Einbindung des Ostens in den EPZ-Zielkatalog aufzunehmen, fand nicht die Zustimmung der übrigen acht EG-Partner.

Im Bündnis begannen die Vorbereitungen im April 1979. Im Politischen Ausschuss, zu dessen Sitzungen gelegentlich auch die KSZE-Experten aus den jeweiligen Hauptstädten hinzugerufen wurden, widmete man sich außer verhandlungstaktischen Fragen vor allem der Aufgabe, ein Paket Vertrauensbildender Maßnahmen zu schnüren und das Mandat für eine KAE zu entwerfen. In Madrid, so hieß es zu diesem Zeitpunkt noch, dürfe es nicht noch einmal zu einer „blutleere[n] Diplomatenkonferenz" kommen. Im Unterschied zu Belgrad strebte das Bündnis jetzt eine „kritische, aber unpolemische Erörterung" an mit dem Ziel, ein „konstruktive[s] und zukunftsweisende[s] Schlußdokument zur inhaltlichen Stimulierung der KSZE" auszuhandeln.[162] Die Ausarbeitung einer Allianzposition – der Politische Ausschuss widmete sich erneut am 13. September und am 29./30. November ausführlich dem zweiten Folgetreffen – gestaltete sich jedoch im weiteren Verlauf schwierig, so dass sich die Bonner Diplomaten wieder einmal in einer Vermittlerposition sahen zwischen den USA auf der einen Seite, die den inhaltlichen Schwerpunkt erwartungsgemäß auf die Menschenrechtsdiskussion legen wollten, und Frankreich auf der anderen, dessen Hauptinteresse sich auf seinen KAE-Vorschlag konzentrierte.[163] Wie gesehen, verabschiedeten die NATO-Außenminister auf ihrer Herbsttagung im Dezember 1979 dann ein Rüstungskontrollpaket, das neben dem Doppelbeschluss eine MBFR-Initiative mit „Begleitenden Maßnahmen" und ein Bekenntnis zu einer KSZE-Abrüstungskonferenz enthielt.[164]

Doch fanden alle diese Vorbereitungen in Bonn und Brüssel vor dem Hintergrund sich weiter verschlechternder Ost-West-Beziehungen statt. Die Prozesse gegen sowjetische und tschechoslowakische Andersdenkende bestärkten die USA in ihrem Vorhaben, auch das Madrider Folgetreffen wieder für ihre Menschenrechtskritik zu nutzen. Vor allem aber warf der Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan alle konstruktiven Vorsätze des Bündnisses über den Haufen. Während Kanada darüber nachdachte, das Hamburger Wissenschaftliche Forum ganz abzusagen, erwog Paris zeitweilig, das Folgetreffen zu verschieben, um zu verhindern, dass sein KAE-Projekt im Falle des Scheiterns in Madrid irreversiblen Schaden nahm.[165]

[162] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133387, Drahtbericht Nr. 501 des Gesandten Pfeffer, Brüssel (NATO), vom 26. 4. 1979 an das Auswärtige Amt (Zitate); Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 2. 5. 1979; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133388, Drahterlass Nr. 2146 von Joetze vom 30. 4. 1979 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel.

[163] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116363, Drahtberichte Nr. 936 und Nr. 1309 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 19. 9. bzw. 4. 12. 1979 an das Auswärtige Amt.

[164] Vgl. Kapitel V.3.2 und V.3.3.

[165] Vgl. den Drahtbericht Nr. 563 des Botschafters Herbst, Paris, vom 6. 3. 1980 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1980, I, S. 421, Anm. 4; PA-AA, VS-Bd. 13140 (212); B 150, Aktenkopien 1980, Drahtbericht Nr. 563 des Botschafters Herbst, Paris, vom 6. 3. 1980 an das Auswärtige Amt; PA-AA, VS-Bd. 11444 (221); B 150, Aktenkopien 1980, Drahterlass Nr. 1478 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Holik vom 12. 3. 1980 an die Botschaft in Paris; PA-AA, VS-Bd. 13140 (212); B 150, Aktenkopien 1980, Drahterlass Nr. 1611 des Vortragenden Legationsrats Bauch vom 19. 3. 1980 an die Botschaft in Paris.

Großbritannien, die Niederlande und Belgien wiederum vertraten die Ansicht, dass eine Debatte über neue Vorschläge im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht opportun sei und sich der Westen vorerst auf eine umfassende Kritik an der sowjetischen Interventions- und Menschenrechtspolitik konzentrieren müsse.[166] Überhaupt wurde in den Vorbereitungen deutlich, dass neben den USA auch die übrigen Verbündeten stärker als bislang bereit waren, Menschrechtsverletzungen des Ostens unter Nennung konkreter Namen anzuprangern.[167] Dies brachte die weiteren Vorbereitungen zunächst zum Stillstand. Das Drängen der Bundesregierung im Bündnis, unverzüglich die Arbeiten am Text eines KAE-Mandats wieder aufzunehmen, wurde jedoch nur „ohne nennenswerte Diskussion zur Kenntnis genommen". Auch das Angebot Bonns, im Ausschuss auf Gesandtenebene seine Überlegungen wenigstens hochrangig vorstellen zu dürfen, fand keinen Widerhall.[168]

Sorge bereitete der Bundesregierung im Besonderen die noch immer unentschiedene Haltung Washingtons zu Madrid, die zu einem Auseinanderfallen von EPZ- und Bündnisvorbereitungen zu führen drohte. Gerade die Unterstützung Washingtons für das KAE-Projekt war aus mehreren Gründen unabdingbar. Erstens stand und fiel mit dem Vorschlag die Bonner Konferenztaktik, und sicherheitsrelevante Vorschläge mussten vom gesamten Bündnis getragen werden. Und zweitens hielt Bonn eine amerikanische Unterstützung des KAE-Projekts mit Blick auf die innenpolitische Auseinandersetzung um den Nachrüstungsbeschluss der NATO für unverzichtbar.[169] Mehr als je zuvor beurteilten die amerikanische Öffentlichkeit und der Kongress, aber auch das Weiße Haus die KSZE aus der Perspektive der Menschenrechte. Kein Wunder, dass die Zweifel am KAE-Projekt immer lauter wurden. Befürchteten die Vertreter des Helsinki-Komitees, dass die Verhandlungen über eine Abrüstungskonferenz das Menschenrechtsthema in den Hintergrund drängen könnten, so lehnten Sicherheitspolitiker in Kongress und Regierung Abrüstungsverhandlungen im Kreis der 35 KSZE-Teilnehmer ab.[170] In

166 PA-AA, VS-Bd. 11079 (200); B 150, Aktenkopien 1980, Runderlass Nr. 514, des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 14. 1. 1980; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133404, Aufzeichnung des Referats 212 vom 25. 2. 1980 („Stand der Vorbereitungen für das Madrider KSZE-Folgetreffen").

167 Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133388, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 31. 3. 1980 über die Vorbereitungen in der NATO und im Europarat.

168 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133372, Drahtbericht Nr. 463 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 24. 3. 1980 an das Auswärtige Amt. Vgl. auch Drahterlass Nr. 1478 des Botschafters Ruth vom 12. 3. 1980 an die Botschaften in Paris und Warschau, in: AAPD 1980, I, S. 550, Anm. 5; PA-AA, VS-Bd. 13143 (212); B 150, Aktenkopien 1980, Drahtbericht Nr. 855 des Gesandten Pfeffer, Brüssel (NATO), vom 3. 6. 1980 an das Auswärtige Amt.

169 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133377, Aufzeichnung des Referats 212 vom 18. 4. 1980 über die Sitzung der AG KSZE des Politischen Komitees der EPZ am 14./15. 4. 1980 in Rom.

170 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133368, Aufzeichnung des Referats 212 vom 7. 12. 1979 („Sachstand: KSZE-Folgekonferenz von Madrid"); Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden, Bundeskanzleramt, z. Z. Washington, vom 5. 3. 1980 über das Gespräch Schmidt–Carter vom selben Tag, in: AAPD 1980, I, Dok. 71, S. 414; PA-AA, VS-Bd. 13142 (212); B 150, Aktenkopien 1980, Drahtbericht Nr. 1610 des Botschafters Hermes, Washington, vom 16. 4. 1980 an das Auswärtige Amt. Zu den amerikanischen Vorbehalten vgl. auch Roth, Die zweite KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid, S. 20f.

der NATO gaben die amerikanischen Vertreter zu Protokoll, dass Washington in Madrid zwar über Vertrauensbildende Maßnahmen reden wolle, Vorbereitungen für eine Sicherheitskonferenz – erst recht nach dem Scheitern von SALT II – aber nicht für zweckmäßig halte.[171] In der Sitzung des Politischen Ausschusses am 15. April 1980 lehnte der amerikanische Sprecher entsprechende Wünsche Bonns deshalb ab. Falls die USA ihre Einstellung nicht ändere, so warnte die Bonner NATO-Botschaft, „sind die Aussichten für eine gemeinsame westliche Verhandlungsstrategie zu den militärischen Aspekten der Sicherheit im KSZE-Prozess nicht sehr ermutigend".[172]

Der Bundesaußenminister intervenierte im Frühjahr 1980 deshalb mehrfach bei der US-Regierung, um sie vom Grundsatz einer kritischen, aber zielorientierten Vorgehensweise in Madrid zu überzeugen und sie zu veranlassen, die Zusage des NATO-Ministerrats vom Dezember 1979 auf der Frühjahrstagung in Ankara zu bestätigen.[173] Am 16. Mai drängte er Muskie in Wien, die amerikanische Blockadehaltung aufzugeben. Ohne Beteiligung Frankreichs traf sich am 17. Juni in Washington daraufhin eine Gruppe hochrangiger deutscher, britischer und amerikanischer Diplomaten, um eine Kompromisslinie für Ankara auszuarbeiten. Sie sah vor, dass sich das Bündnis zu einer KAE-Diskussion bekennen, ihre Zustimmung aber unter den Vorbehalt der weiteren internationalen Entwicklung stellen würde. Im Gegenzug willigte Washington ein, sich an den Bündnisvorbereitungen für ein KAE-Mandat zu beteiligen. Die Entscheidung über dessen weitere Verwendung sollte allerdings der NATO-Herbsttagung im Dezember vorbehalten bleiben und im Lichte der weiteren Entwicklung getroffen werden.[174] Genscher glaubte die amerikanische Regierung damit endgültig von seinem Kurs überzeugt zu haben[175], doch Washington hatte sich in der KAE-Frage zu nichts verpflichtet. Der Kommuniqué-Kompromiss überdeckte

[171] PA-AA, VS-Bd. 13169 (213); B 150, Aktenkopien 1980, Drahtbericht Nr. 60 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 12. 1. 1980 an das Auswärtige Amt.

[172] PA-AA, VS-Bd. 13142 (212); B 150, Aktenkopien 1980, Drahtbericht Nr. 558 des Gesandten Pfeffer, Brüssel (NATO), vom 16. 4. 1980 an das Auswärtige Amt.

[173] Vgl. z. B. die Gespräche Genscher–Vance am 21. 1. 1980 in Washington, am 20. 2. 1980 in Bonn, in: AAPD 1980, I, Dok. 20 und Dok. 55. Vgl. auch das Gespräch Schmidt–Vance am 5. 3. 1980 in Washington, in: AAPD 1980, I, Dok. 73.

[174] Vgl. PA-AA, VS-Bd. 13142 (212); B 150, Aktenkopien 1980, Drahtbericht Nr. 642 des Gesandten Pfeffer, Brüssel (NATO), vom 28. 4. 1980 an das Auswärtige Amt; PA-AA, VS-Bd. 11530 (221); B 150, Aktenkopien 1980, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 18. 6. 1980; Drahtbericht Nr. 811 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 25. 6. 1980 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1980, I, Dok. 190; Vgl. dazu auch das Gespräch zwischen Genscher und Muskie am 2. 7. 1980 in Washington, in: AAPD 1980, II, Dok. 196, S. 1066 f. Vgl. auch Ziffer 8 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung am 25./26. 6. 1980 in Ankara, in: Europa-Archiv 1980, D 420 f.

[175] Selten, so erzählte Genscher später stolz dem schwedischen Außenminister Ullsten, habe er „so viel Zeit aufgewandt, um einen wichtigen Verbündeten von der Notwendigkeit einer bestimmten Maßnahme zu überzeugen". Vgl. das Gespräch des Bundesministers Genscher mit Ullsten am 9. 2. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 32, S. 163 f. In gleicher Weise äußerte sich Genscher am 10./12. 2. 1981 gegenüber dem jugoslawischen Außenminister Djuranović. Vgl. AAPD 1981, I, Dok. 38, S. 206 f.

deshalb nur, wie Außenminister Muskie später feststellte, die Meinungsverschiedenheiten im Bündnis.[176]

Die amerikanische Haltung in der KAE-Frage machte der Bundesregierung umso mehr Kopfzerbrechen, als sich im Laufe des Jahres 1980 die Zeichen für einen allmählichen Kurswechsel des Kreml verstärkten. Erste KSZE-Gespräche mit den WVO-Ländern hatten schon im Oktober und Dezember 1979 mit Rumänien bzw. der DDR stattgefunden, denen ungeachtet der Nachrüstungsentscheidung und des Afghanistan-Einmarschs im Februar 1980 Konsultationen mit Ungarn, im April erneut mit der DDR sowie im August mit Polen folgten.[177] Moskaus Verbündete hatten dabei übereinstimmend ihr großes Interesse an Madrid[178] bekundet und die Linie des Budapester Außenministertreffens im Mai 1979 bestätigt: Der Fokus des WVO-Interesses lag auf Fragen der militärischen Sicherheit und insbesondere auf dem Vorschlag einer europäischen Abrüstungskonferenz. Zugleich signalisierten einige Bündnispartner Moskaus, dass sie einen von der Hegemonialmacht unabhängigen Kurs zu steuern wünschten.[179]

Was die Konsultationen nicht zeigten, war, dass sich im Gefüge des östlichen Militärbündnisses beträchtliche Spannungen aufzubauen begannen. Sein Ziel einer europäischen Abrüstungskonferenz fest im Blick war der Kreml anscheinend zu Konzessionen sowohl bei den Vertrauensbildenden Maßnahmen als auch in Korb III bereit. Zu Letzteren zählten neben unkontroversen Themen wie dem Jugendaustausch und dem Denkmalschutz auch Vorschläge, die bislang eher tabu waren: die Vereinfachung des Verfahrens für die Familienzusammenführung und die Arbeitsbedingungen von Journalisten. Dies waren vor allem für die DDR äußerst sensible Themen. Trotz intensiver Bemühungen gelang es Ost-Berlin im Sommer 1980 allerdings nicht, die sowjetische Regierung zu einer Kursänderung zu bewegen: Auf der Tagung der WVO-Außenminister im Oktober in Warschau setzte sich Gromyko über die Einwände des Verbündeten hinweg und machte unmissverständlich klar, dass Moskau zur Durchsetzung einer Abrüstungskonferenz bereit war, dem Westen in Korb III entgegenzukommen. Vor dem Hintergrund dieses übergeordneten Ziels, von dem sich Moskau nicht zuletzt eine propagandistische Wirkung in der Auseinandersetzung um den NATO-Doppelbe-

[176] Gespräch der vier Außenminister Genscher, Lord Carrington, François-Poncet und Muskie am 10. 12. 1980 in Brüssel, in: AAPD 1980, II, Dok. 357, S. 1846. Zur NATO-Ministerratstagung am 25./26. 6. 1980 in Ankara vgl. den Drahtbericht Nr. 811 des Botschafters Pauls, z. Z. Ankara, vom 25. 6. 1980 an das Auswärtige Amt, in: ebd., Dok. 390, besonders S. 1003. Das Kommuniqué ist abgedruckt in: Europa-Archiv 1980, D 417–424, besonders S. 421.

[177] Vgl. Tabelle 8.

[178] Die tschechoslowakische Regierung ließ die Bundesregierung am 10. 3. 1980 über ihren VN-Botschafter in New York zum Folgetreffen wissen, „daß die sozialistischen Staaten Osteuropas nach wie vor an dem Konferenztermin festhalten […] würden". Drahtbericht Nr. 633 des Botschafters von Wechmar, New York (VN), vom 10. 3. 1980 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1980, I, Dok. 81, S. 459.

[179] Vgl. z. B. das Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem rumänischen Außenminister Andrei am 28. 5. 1980 in Frankfurt am Main, in: AAPD 1980, I, Dok. 160.

schluss versprach, nahm der Kreml keine Rücksicht mehr auf die Interessen Ost-Berlins.[180]

Zwar war von diesen internen Auseinandersetzungen beim Besuch von Schmidt und Genscher am 30. Juni und 1. Juli in Moskau noch wenig zu spüren, doch auch ihre Gespräche standen ganz im Zeichen der Rüstungskontrolle.[181] Klare Hinweise für ein begrenztes Umdenken der Moskauer Führung erhielt das Auswärtige Amt aber, als am 8. August 1980 Alexander Bondarenko zu den schon ein Jahr zuvor verabredeten KSZE-Konsultationen in Bonn eintraf. Der Leiter der Dritten Europäischen Abteilung im sowjetischen Außenministerium ließ keinen Zweifel daran, dass seine Regierung die Einberufung einer Abrüstungskonferenz als die Hauptaufgabe des Folgetreffens erachtete und „unfruchtbare Polemik, Konfrontation und Propaganda" eine Einigung in Madrid – auch in anderen Körben – gefährdeten. Er kündigte an, dass die östlichen Delegationen in diesem Zusammenhang zu einem Ausbau der militärischen Vertrauensbildung bereit seien. Als Ziel einer ersten Konferenzphase nannte er u. a. die Senkung der Ankündigungsschwelle für Manöver auf 20 000 Mann und die Anhebung der Frist von 21 auf 30 Tage im Voraus; der Kreml, so Bondarenko weiter, sei ebenfalls bereit, militärische Bewegungen der Landstreitkräfte ab 20 000 Soldaten anzukündigen und Manöver auf eine Stärke von 40 000 bis 50 000 Mann zu begrenzen. Schließlich sollten nach sowjetischer Vorstellung auch Manöver von Seestreitkräften ankündigungspflichtig werden. Mit Nachdruck lehnte Bondarenko jedoch eine Ausdehnung des Geltungsbereichs der VBM ab und kündigte harten Widerstand gegen entsprechende westliche Forderungen an.[182] Hinsichtlich des Korbs II wünschte Moskau, den Handel mit dem Westen auszuweiten und den Technologietransfer zu erleichtern; nicht zuletzt hielt die UdSSR an ihrer Forderung nach einer gesamteuropäischen Energiekonferenz fest. Die Überraschung bewahrte er sich freilich bis zum Schluss auf. Denn Bondarenko stellte im Gegenzug Zugeständnisse in Korb III in Aussicht, darunter den Austausch von Nachrichtensendungen und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Journalisten. Auch die Erteilung von Mehrfachvisa für Korrespondenten lag im Bereich des Möglichen. Ausdrücklich stellte der Sowjet-Diplomat darüber hinaus in Aussicht, dass die Kontakt-

[180] Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess, S. 261–264. Vgl. ferner PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178820, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 20. 10. 1980. Für die Rede Gromykos vgl. URL: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=20072&navinfo=15699>.

[181] Vgl. dazu die Darstellungen Genschers im Gespräch mit Muskie am 2. 7. 1980 und von van Well gegenüber Warren Christopher am 14. 7. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 196, S. 1066, und Dok. 214, S. 1147 f.

[182] Gegenüber französischen Gesprächspartnern bezeichnete der sowjetische Vizeaußenminister Kornijenko entsprechende Forderungen als „Attentat auf die Souveränität der Sowjetunion". Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11092 (202); B 150, Aktenkopien 1980, Drahtbericht Nr. 587 des Botschafters Herbst, Paris, vom 7. 3. 1980 an das Auswärtige Amt. Nicht so kategorisch ablehnend äußerte sich Kornijenko gegenüber Staatssekretär van Well beim Bundeskanzlerbesuch am 30. 6./1. 7. 1980 in Moskau. Vgl. dazu das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem französischen Außenminister François-Poncet am 7. 7. 1980 in Bonn, in: AAPD 1980, II, Dok. 204, S. 1094.

möglichkeiten durch die Senkung der Visagebühren verbessert und die Fristen für die Antragsteller im Rahmen von Familienzusammenführungen und Eheschließungen vereinfacht werden könnten.[183] Als Ausweis dieses neuen Kurses genehmigte Moskau nur wenig später über einhundert Familien, die auf einer von Schmidt bei seinem Besuch übergebenen Härtefallliste standen, die Ausreise in die Bundesrepublik.[184]

Angesichts dieser Entwicklung musste es für die Bonner Diplomatie mehr denn je darum gehen, amerikanische Bedenken zu entkräften und die NATO-Haltung in Bezug auf die militärische Vertrauensbildung und die Abrüstungskonferenz jetzt auf eine solide verhandlungsfähige Grundlage zu stellen, um die notwendige Substanz für einen Tauschhandel in Madrid zu schaffen. In Brüssel kamen die Arbeiten aber nur schleppend voran. Zwar lagen dem NATO-Rat am 17. Juli zwei Berichte des Politischen Ausschusses über die Vertrauensbildenden Maßnahmen vor.[185] Doch erst nach langen und zähen Diskussionen verabschiedete das Bündnis am 8. Dezember, also einen Monat nach Beginn der Hauptkonferenz, ein VBM-Paket. Es beinhaltete Vorschläge wie den Austausch militärischer Informationen und eine Verbesserung der Manöverbeobachtung, ferner die Ausweitung der Notifizierungsvorschriften z. B. auf die Vorankündigung militärischer Bewegungen sowie Maßnahmen zur Verifikation der VBMs. Ungeklärt blieb aber die Frage, ob das Paket in Madrid eingebracht oder nur zu illustrativen Zwecken genutzt werden sollte, um eine Sachdebatte der KAE selbst vorzubehalten. Auch hinsichtlich des VBM-Pakets hatte sich Washington also zunächst alle Optionen offengehalten.[186]

Ohne Ergebnis blieben dagegen trotz eines seit Juli vorliegenden französischen Entwurfs die Arbeiten an einem KAE-Mandat.[187] Washington wollte sich nach wie vor nicht an eine KSZE-Konferenz zur Rüstungskontrolle binden. An dieser Situation sollte sich wegen der Präsidentschaftswahlen in den USA vorerst nichts

[183] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133364, Runderlass Nr. 4143 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 11. 8. 1980.

[184] PA-AA, VS-Bd. 538 (014); B 150, Aktenkopien 1980, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Höynck, Bundeskanzleramt, vom 19. 9. 1980.

[185] Vgl. Drahtbericht Nr. 1058 des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), vom 1. 8. 1980 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1980, II, Dok. 224. Vgl. dazu auch PA-AA, VS-Bd. 11444 (221); B 150, Aktenkopien 1980, Sachstandsbericht des Referats 221 über die bündnisinternen Vorbereitungen vom 3. 9. 1980; Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 8. 10. 1980 über den Stand der KAE-Vorbereitungen, in: AAPD 1980, II, Dok. 287; PA-AA, VS-Bd. 13144 (212); B 150, Aktenkopien 1980, Drahtbericht Nr. 1417 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 16. 10. 1980 an das Auswärtige Amt. Für den Entwurf des VBM-Maßnahmenpakets vgl. PA-AA, VS-Bd. 11434 (221); B 150, Aktenkopien 1980, Anlage zur Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Holik vom 9. 9. 1980.

[186] Vgl. dazu im Einzelnen PA-AA, VS-Bd. 11531 (221); B 150, Aktenkopien 1981, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 10. 1. 1981.

[187] Der französische Mandatsentwurf ist abgedruckt in AAPD 1980, II, Dok. 287, S. 1486f. Eine im Lichte der Bündnisdiskussion überarbeitete Fassung lag Ende Oktober 1983 vor. Für diese Fassung vgl. PA-AA, VS-Bd. 11443 (221); B 150, Aktenkopien 1980, Drahtbericht Nr. 2154 des Botschafters Herbst, Paris, vom 29. 10. 1980 an das Auswärtige Amt. Vgl. auch Heyde, Nicht nur Entspannung und Menschenrechte, S. 95.

mehr ändern. Auch auf einer eigens einberufenen NATO-Sondersitzung, der letzten Aussprache vor Beginn des Madrider Treffens, zu der am 6. November in Brüssel sogar die KSZE-Experten hinzustießen, erschien die amerikanische Haltung, wie man in Bonn enttäuscht vermerkte, wieder „verhärtet". Es sei das Bestreben deutlich geworden, „jede Festlegung der neuen Administration auf die Konferenz zu vermeiden, gleichzeitig aber unter Berufung auf die Notwendigkeit eines Konsenses im Bündnis die Einführung des Vorschlags in Madrid zu verhindern".[188]

Am Ende konnte sich das Bündnis doch noch auf einen Mandatstext einigen. Der Entwurf wurde allerdings auf amerikanisches Drängen stark abgeschwächt. In seiner ursprünglichen Fassung hatte er noch eine zweite Phase mit Verhandlungen über konkrete Abrüstungsschritte fest vorgesehen. Nun hieß es, dass ein weiteres Folgetreffen lediglich „prüfen" solle, ob die Voraussetzungen für Rüstungskontrollgespräche im KSZE-Rahmen gegeben seien.[189] Die Zurückhaltung, welche die Mandatsdiskussion prägte, machte sich auch auf der Dezember-Tagung des NATO-Ministerrats bemerkbar. Zwar gelang es Genscher, die Einbeziehung sowjetischen Territoriums in die VBM-Zone zur „Conditio sine qua non" für eine Teilnahme der NATO-Länder an einer KAE zu machen. Zu einem eindeutigen KAE-Bekenntnis sah sich US-Außenminister Muskie wegen des bevorstehenden Regierungswechsels indes nicht in der Lage. Ungeachtet des internen Konsenses hieß es deshalb im Kommuniqué lediglich, dass die Außenminister vom französischen Vorschlag „Kenntnis genommen" hätten – für Genscher eine herbe Enttäuschung.[190]

Was das humanitäre Kapitel betraf, so verabschiedete das Politische Komitee der EPZ im Sommer 1980 eine vorläufige Vorschlagsliste für Korb III, den revidierten Text über die Hauptthemen der politischen Diskussion in Madrid und einen Bericht über die Konferenzfolgen.[191] Alle Papiere waren von einer stärkeren Zurückhaltung geprägt als noch im Vorjahr und ein deutlicher Beleg dafür, wie sehr die internationale Lage auch im Lager der Westeuropäer die Diskussion beherrschte. Dies zeigte beispielhaft die Auseinandersetzung der Neun über die Frage, ob eine weitere Folgekonferenz in den Zielkatalog aufgenommen werden sollte. In diesem Punkt wollte die Bundesregierung eine einschränkende Formulierung wie im Ankara-Kommuniqué vermeiden und die Neun unter Berufung auf die Belgrader Verfahrensordnung („Gelbes Buch"), welche ein weiteres Folgetreffen vorgesehen hatte, frühzeitig auf eine dritte Zusammenkunft festlegen. Ein

[188] PA-AA, VS-Bd. 11460 (221); B 150, Aktenkopien 1980, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Holik vom 7. 11. 1980. Vgl. dazu auch PA-AA, VS-Bd. 11443 (221); B 150, Aktenkopien 1980, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 18. 11. 1980.

[189] Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 5. 2. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 30, S. 152.

[190] Drahtbericht Nr. 1882 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 12. 12. 1980 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1980, II, Dok. 364; Ziffer 8 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung vom 11./12. 12. 1980, in: Europa-Archiv 1981, D 46.

[191] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133377, Aufzeichnung des Referats 212 vom 16. 5. 1980; PA-AA, B 14 (Referat 201), Bd. 120127, Rundschreiben des Vortragenden Legationsrats Gescher vom 21. 7. 1980; PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 116914.

entsprechender Vorschlag traf indes vor allem bei Großbritannien und den Niederlanden auf Widerstand. Die Kompromissformulierung lautete am Ende, dass die Neun einem weiteren Folgetreffen zustimmen würden, sofern „die internationale Situation dies nicht verbietet". Auf seiner Sitzung am 4./5. September in Luxemburg bestätigte das Politische Komitee diese „rebus sic stantibus"-Klausel.[192]

Die Ergebnisse des Brüsseler Konsultationsprozesses wurden schließlich ergänzt durch die Richtlinien, welche die Leitung des Auswärtigen Amts der bundesdeutschen Delegation nach Madrid mitgab. Im Sommer 1980 lagen zwei „Politische Grundorientierungen" vor. Ein erstes Papier behandelte in bekannter Weise das Deutschland- und Berlin-Problem und bestimmte, dass die Haltung der Bundesrepublik, wie sie im Brief zur deutschen Einheit zum Ausdruck kam, zu Beginn des Folgetreffens darzulegen, die deutsche Frage ebenso wie Statusfragen ansonsten aber aus der Konferenz herauszuhalten seien. Diese Vorgehensweise gehörte mittlerweile zum festen Bestandteil der Bonner Verhandlungsführung. Die Delegation wurde autorisiert, Menschenrechtsverletzungen allgemein anzusprechen, ebenso andere Defizite in den Bereichen menschliche Kontakte und Informationsfreiheit, die DDR dabei aber wie alle anderen Ostblockländer zu behandeln. Ein „Schlagabtausch" sei zu vermeiden. Nur im Notfall sollte ein vorbereiteter „Große Koffer" mit konkreten Anschuldigungen geöffnet werden, dem Fälle wie der Schießbefehl an der Mauer oder der Fall Biermann entnommen und in verschärfter Tonlage vorgebracht werden konnten.[193]

Wichtiger noch waren aber die allgemeinen Leitlinien, die rechtzeitig zu Beginn des Haupttreffens Anfang November 1980 vorlagen. Danach war es oberstes Ziel der Bundesrepublik für Madrid, den KSZE-Prozess zu erhalten und, wenn möglich, weiterzuentwickeln. Die Bonner Diplomaten waren sich dabei im Klaren, dass der Konferenzverlauf in hohem Maße von der Entwicklung in Polen abhing. Das Schicksal der polnischen Arbeiter, so hieß es, war für die KSZE ein Härtetest und ein Gradmesser für deren Lebensfähigkeit in einer „Krise des Ost-West-Verhältnisses von historische[n] Dimensionen". Die Delegation wurde deshalb ausdrücklich angewiesen, sich auf eine Behandlung des Themas einzustellen, vor der Abgabe von Erklärungen jedoch entsprechende, im Rahmen von EPZ und NATO abgestimmte Weisungen der Zentrale abzuwarten. Hinsichtlich der anderen östlichen Verstöße gegen die Helsinki-Akte sollte die Delegation allerdings offensiv vorgehen und sie während der Implementierungsdebatte ansprechen. Zurückhaltung wurde ihr aber erneut mit Blick auf das Konferenzziel auferlegt: Kritik ja, Polemik nein. „Nach rückwärts blicken wir in dem Maße", so lautete die Marschrichtung, „als dies notwendig ist, um sicherer voranschreiten zu können."

[192] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 116914, Aufzeichnung des Referats 212 vom 29. 8. 1980 über die Sitzung der AG KSZE des Politischen Komitees vom 26./27. 8. 1980; PA-AA, VS-Bd. 11079 (200); B 150, Aktenkopien 1980, Runderlass Nr. 4534 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 8. 9. 1980.

[193] PA-AA, B 38 (Referat 210), Bd. 132507, Aufzeichnung des Referats 210 vom 9. 9. 1980 („Politische Grundorientierung für die KSZE-Folgekonferenz in Madrid, hier: Deutschland- und berlinpolitische Aspekte und Implementierungskritik an der DDR").

Was die neuen Vorschläge betraf, so setzte sich die Bundesregierung zwei Schwerpunkte. Erstens war ein Beschluss über die Einberufung einer KSZE-Abrüstungskonferenz herbeizuführen, deren Aufgabe es sein sollte, VBMs zu beschließen, die „militärisch bedeutsam, konkret, politisch verbindlich sein und ganz Europa umfassen" sollten. Das zweite Ziel lag für Bonn in der Verbesserung der Menschenrechtslage und der Vereinbarung weiterer humanitärer Maßnahmen. Gegenüber diesen beiden Zielen trat der Korb II zurück. Trotzdem kam aber auch der wirtschaftlichen Zusammenarbeit eine Bedeutung zu. Auch hier sollte ein weiteres Kapitel aufgeschlagen werden, um Verhandlungsmasse in einem den Osten besonders interessierenden Bereich herzustellen und die Ausgewogenheit der Schlussakte zu bewahren.[194]

Genscher und seine Diplomaten waren bemüht, die Erwartungshaltung in Parlament und Öffentlichkeit zu dämpfen. Sowohl die Koalitionsfraktionen als auch die Opposition hatten im Juni bzw. September 1980 zwei Große Anfragen zur Madrider Konferenz an die Regierung gerichtet. Gerade CDU und CSU fühlten der Bundesregierung mit Dutzenden von Fragen zur Durchführung der Helsinki-Bestimmungen und zur Vorbereitung des Folgetreffens auf den Zahn. Immerhin stellten die Unionsparteien den KSZE-Prozess nicht mehr grundsätzlich in Frage. Madrid, so hieß es nun, könne unter der Voraussetzung zu einem „nützlichen west-östlichen Gesprächsforum" werden, dass alle Beteiligten bereit seien, sowohl offen über den Implementierungsstand als auch über konstruktive Vorschläge „für eine realistische Friedenspolitik der achtziger Jahre" zu sprechen.[195] Dennoch warnte die Bundesregierung angesichts der internationalen Lage vor zu hohen Erwartungen und hielt sich mit Prognosen darüber, welche der westlichen Vorschläge sich würden durchsetzen lassen, zurück. Stattdessen verwies sie auf den langfristigen Charakter des KSZE-Prozesses.[196] Auch Helmut Schmidt vermied in seiner Regierungserklärung am 24. November 1980 konkrete Zielvorgaben und mahnte nur, „daß die Schlußakte gerade in schwierigen Zeiten in allen ihren Teilen Richtschnur für das Handeln aller Teilnehmerstaaten sein muß".[197]

[194] Anlage zum Schrifterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 17. 12. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 369. Die „Grundorientierung" wurde von Ministerialdirektor Blech am 6. November 1980 Staatssekretär van Well vorgelegt. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133389.

[195] Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU vom 15. 9. 1980 („Verwirklichung der KSZE-Schlußakte und Vorbereitung des zweiten KSZE-Folgetreffens in Madrid"), in: BT Drucksachen, Bd. 267, Drucksache 8/4480, S. 3. Für die Große Anfrage der Fraktionen der SPD und FDP vom 16. 6. 1980 („Die zukünftige Weiterentwicklung des Entspannungsprozesses auf der Grundlage der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa"), in: ebd., Drucksache 8/4209.

[196] Vgl. die Antwort der Bundesregierung vom 23. 9. 1980 auf die Große Anfrage der Fraktionen der SPD und FDP („Die zukünftige Weiterentwicklung des Entspannungsprozesses auf der Grundlage der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa"), in: BT Drucksachen, Bd. 267, Drucksache 8/4486, S. 8.

[197] So Bundeskanzler Helmut Schmidt in der Regierungserklärung am 24. 11. 1980, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 117, 5. Sitzung, S. 26f.

Bei den innerwestlichen Vorbereitungen, so lässt sich zusammenfassen, konnte Bonn wegen des Klimasturzes in den Ost-West-Beziehungen nicht alle Ziele erreichen, mit denen es das Folgetreffen auf den richtigen Kurs bringen wollte. Nach den Dissidentenprozessen und angesichts der Krisen in Polen und Afghanistan wollten die meisten Bonner Verbündeten das Treffen zunächst zu einer ausführlichen Kritik an der sowjetischen Außen- und Menschenrechtspolitik nutzen. In inhaltlicher Hinsicht konnte nur ein Minimalkonsens über ein gegenüber Belgrad abgespecktes Paket an weiterführenden Vorschlägen sowie ein weiteres mit erweiterten VBMs erzielt werden. Die Behandlung dieser Vorschläge aber sollte von der internationalen Entwicklung und dem Verlauf der Implementierungsdebatte abhängig gemacht werden. Am schwersten wog aus Bonner Sicht jedoch, dass die westlichen Delegationen ohne Mandatsentwurf für die KAE nach Madrid reisen würden, da Washington sich jeder weitergehenden Verpflichtung entzog. Da war es für Genscher zumindest ein kleiner Trost, dass sich die Verbündeten auf die Forderung nach einer erweiterten VBM-Zone als Bedingung für die westliche Zustimmung zu einer KSZE-Sicherheitskonferenz festlegten. Dies war umso enttäuschender, als Moskau im Sommer 1980 als Gegenleistung für eine KAE Bereitschaft zu humanitären Konzessionen signalisierte.

4. Das Vorbereitungstreffen

Wie schon zwischen Helsinki-Gipfel und Belgrader Nachfolgetreffen waren auch zwischen diesem und der zweiten Folgekonferenz nur etwas mehr als zwei Jahre vergangen, in denen sich aber das internationale Umfeld noch einmal dramatisch verschlechtert hatte. So mochte es geradezu „paradox“[198] erscheinen, dass sich die Abgesandten der 35 KSZE-Länder in Madrid versammelten, um entgegen der Zeitläufte über Entspannung und Menschenrechte zu diskutieren. Wie dunkel die Wolken waren, die über dem Treffen hingen, wurde schon beim Vorbereitungstreffen deutlich, auf dem wie immer die Verfahrensregeln vereinbart werden sollten.[199]

Nach den Erfahrungen des Belgrader Folgetreffens, vor allem aber wegen der wachsenden Ost-West-Spannungen war zu erwarten, dass der Osten auf Anpassungen des Regelwerks bestehen würde. Entsprechende Signale hatte Bonn schon während der bilateralen Konsultationen mit den Ostblock-Staaten im Rahmen der Konferenzvorbereitung erhalten. So hatte die DDR schon im November/Dezember 1979 ihre Präferenz für ein möglichst kurzes Folgetreffen zu erkennen gegeben. Die Debatte über die Verwirklichung der Helsinki-Beschlüsse sollte zeitlich begrenzt und die gesamte Materie vor Weihnachten abschließend behandelt

198 Kastl, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 46.

199 Zu der bislang wenig beachteten Madrider Vorbereitungskonferenz vgl. Roth, Die zweite KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid, S. 17 f.; Freeman, Security and the CSCE Process, S. 80 f.; Skilling, The Madrid Follow-up, S. 316 f.; Schlotter, Das zweite KSZE-Folgetreffen in Madrid, S. 142–144. Davidson, Multilateral Diplomacy, S. 168 f.; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 131–152.

werden. Auch das polnische Regime fürchtete westliche Kritik und drängte auf eine kurze Konferenz. Nach dem Afghanistan-Einmarsch und den anschließenden internationalen Protesten wollte der Osten eine Bewertung seiner Implementierungspraxis auf ein Minimum beschränken und das Menschenrechtsthema durch neue Vorschläge im Bereich der militärischen Entspannung umgehen.

Diese Strategie widersprach erwartungsgemäß dem Verfahrensziel der westlichen Staatengruppe. Die Bundesrepublik und die übrigen EPZ-Staaten hatten sich im Juni 1980 darauf geeinigt, die Verfahrensordnung des Belgrader „Gelben Buchs" mit wenigen Änderungen („toilette de texte") für Madrid zu übernehmen. Hinsichtlich der Organisation der Hauptkonferenz bedeutete dies, dass an der Dreiteilung – öffentliche Plenumssitzung mit den Eröffnungserklärungen; geschlossenes Plenum für die Aussprache; Arbeitsgruppensitzungen – festgehalten werden sollte. Wie beim ersten Folgetreffen sollte es nach dem Willen der Europäer auch möglich sein, die Implementierungskritik in späteren Phasen fortzusetzen. Im Grunde beriefen sich die westlichen Staaten damit auf die seit dem „Teesalon" in Helsinki 1972 angewandten Verfahrensregeln, mit deren Hilfe sie bislang ihre Hauptanliegen hatten durchsetzen können. Auf diese Weise, dies ist ein nicht unwichtiger Punkt, wollte der Westen „Verfahrenstradition" entwickeln, die sich in ihrem Sinne bewährt hatte.[200]

Das Vorbereitungstreffen wurde schließlich am 9. September 1980 im Kongresspalast in Madrid durch den spanischen Delegationsleiter Javier Rupérez und den neuen spanischen Außenminister José Pédro Pérez-Llorca eröffnet.[201] Die Delegation der Bundesrepublik wurde von Detlev Graf zu Rantzau geleitet. Er war ein in Ost-West-Fragen erfahrener Diplomat. Von 1970 bis 1974 an der Brüsseler NATO-Vertretung mit Bündnis- und Verteidigungsfragen befasst, leitete er anschließend für weitere vier Jahre im Bundeskanzleramt das Referat „Ost-West-Beziehungen, bilaterale Beziehungen zu osteuropäischen Staaten, zur UdSSR und zu Nordamerika". Im Juli 1978 ging Rantzau dann als Gesandter an die Bonner Ständige Vertretung bei den Internationalen Organisationen der VN in Genf, bevor er ab Juli 1980 zur KSZE-Folgekonferenz abgeordnet wurde. Sein Vertreter war Hartmut Hillgenberg, stellvertretender Leiter des Völkerrechtsreferats im Auswärtigen Amt. Zusammen mit Hans G. Petersmann bildeten sie die kleine dreiköpfige Delegation.

Ganz im Gegensatz zur schlechten politischen Großwetterlage begannen die Diplomaten ihre Arbeit zunächst in einer weitgehend unpolemischen und ge-

[200] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 1. 9. 1980; Bericht der AG KSZE der EPZ „Allgemeine Erwägungen im Hinblick auf das Madrider Vorbereitungstreffen" vom 27. 6. 1980; PA-AA, VS-Bd. 11079 (200); B 150, Aktenkopien 1980, Runderlass Nr. 4534 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 8. 9. 1980 über die EPZ-Sitzung am 4./5. 9. 1980 in Luxemburg. Vgl. ferner Skilling, The Madrid Follow-up, S. 312.

[201] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtbericht Nr. 375 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 9. 9. 1980 an das Auswärtige Amt. Pérez-Llorca übernahm am selben Tag das Amt des spanischen Außenministers. Die Eröffnung des Vorbereitungstreffens war daher seine erste internationale Amtshandlung. Vgl. dazu Sánchez-Gijón, Spanien als Gastgeber des zweiten KSZE-Folgetreffens, S. 19.

schäftsmäßigen Atmosphäre. Doch erwartungsgemäß entpuppte sich das Verhältnis von Bilanzaufnahme und Behandlung weiterführender Vorschläge als unüberwindlicher Streitpunkt. Zunächst legte Spanien am 17. September 1980 ein auch von der westlichen Staatengruppe mitgetragenes Arbeitspapier vor. Es sah eine zweiwöchige Plenumsphase vor, der sich bis Weihnachten eine vierwöchige Implementierungsdebatte anschließen sollte, in der auch neue Vorschläge eingebracht werden konnten. Nach der Weihnachtsunterbrechung sollten vier Wochen lang die Vorschläge geprüft und anschließend redaktionell in eine Textform gegossen werden. Wie vom Westen gewünscht, sollte es auch nach dem Ende der Implementierungsdebatte grundsätzlich möglich sein, neuerliches Fehlverhalten des Ostens anzusprechen.[202]

Demgegenüber liefen die in den folgenden Tagen unterbreiteten Gegenentwürfe der WVO-Gruppe auf eine Komprimierung des Konferenzablaufs hinaus. Die von Ungarn, der Tschechoslowakei und der DDR unterbreiteten Vorschläge sahen vor, Bestandsaufnahme und Vorschlagsdiskussion auf sechs Wochen zu begrenzen und die Textredaktion unmittelbar nach der Weihnachtspause zu beginnen; um das Verfahren zu beschleunigen, sollte die „Einbringung und Prüfung von Vorschlägen" bereits in der Phase der allgemeinen Aussprache zulässig sein.[203] Nach Abschluss der Bilanzdebatte sollte überdies eine Wiederaufnahme der Implementierungskritik ausgeschlossen sein („Guillotine").[204]

Zwar billigte der Osten damit die Grundstruktur von Plenum, Arbeitsgruppen und Redaktionsarbeiten. Der Zeitplan allerdings war sowohl für die westliche Staatengruppe als auch für die N+N völlig inakzeptabel. Zu durchsichtig war das östliche Manöver, der zu erwartenden Kritik durch ein enges Zeitkorsett den Boden zu entziehen. Nach Berechnungen des französischen Vertreters stünden nach östlichen Vorstellungen jeder Delegation gerade einmal eine Stunde und 19 Minuten Redezeit zur Verfügung.[205] Der Vorschlag, so kritisierte Graf zu Rantzau, widerspreche dem Prinzip der souveränen Gleichheit, da die kleineren Teilnehmerländer kaum in der Lage seien, den gedrängten Arbeitsplan zu bewältigen, und missachte den ungeschriebenen Grundsatz der KSZE, dass jeder Staat zu jedem Zeitpunkt zu jedem Thema das Wort ergreifen dürfe.[206]

[202] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, spanische Arbeitspapiere CSCE/RM-P 2 und CSCE/RM-P 8 vom 17. 9. 1980 bzw. vom 25. 9. 1980; Drahtbericht Nr. 667 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 17. 9. 1980 an das Auswärtige Amt.

[203] Für die ungarischen Arbeitspapiere CSCE/RM-P 3 und P 4 vom 18. 9. 1980 über eine Präambel sowie eine Tagesordnung, den tschechoslowakischen Vorschlag CSCE/RM-P 7 vom 23. 9. 1980 zur organisatorischen Struktur und den Vorschlag CSCE/RM-P 9 der DDR vom 10. 10. 1980 zum Arbeitsprogramm der Hauptkonferenz vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390.

[204] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtberichte Nr. 702 und Nr. 718 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 29. 9. bzw. 4. 10. 1980 an das Auswärtige Amt.

[205] Vgl. „Düstere Aussichten für KSZE-Konferenz", in: Süddeutsche Zeitung vom 16. 10. 1980, S. 8.

[206] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtberichte Nr. 690 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 24. 9. 1980 an das Auswärtige Amt.

Intern forderten Großbritannien und die Niederlande ein hartes Vorgehen. Dem neigte auch die Bundesrepublik zu. Der deutsche Delegationsleiter riet aber aus taktischen Gründen zu einer „geschäftsmäßigen" Behandlung der tschechoslowakischen und spanischen Texte, um in der Zwischenzeit die Konzessionsbereitschaft der Warschauer-Pakt-Staaten weiter auszuloten. Der Westen, so Rantzau, stehe in Madrid „nicht unter Zeitdruck".[207] Auch in der Bonner Zentrale sah man dies so. Ungeachtet des Stillstands in Madrid bestand Genscher darauf, dass der Westen an seiner Forderung nach einer durchgehenden Implementierungskritik festhielt. „Die prozedurale Lage", so meinte er, „sei gut, zu Nervosität sei kein Anlass." Notfalls müsse die Hauptkonferenz eben ohne feste Verfahrensordnung beginnen.[208]

In Madrid trat die Konferenz unterdessen auf der Stelle. Weder eine von sowjetischer Seite vorgeschlagene informelle Arbeitsgruppe noch gelegentliche vermittelnde Vorstöße des Gastgebers Spanien und der Neutralen konnten die gegensätzlichen Vorstellungen über den zeitlichen Ablauf überbrücken. So konzedierten die Warschauer-Pakt-Staaten am 17. Oktober eine Verlängerung der Hauptkonferenz auf den 5. März 1981, lehnten aber eine Wiederaufnahme der Implementierungsdebatte weiterhin ab.[209] Drei Tage später reagierte die westliche Staatengruppe mit dem Vorschlag, das Zeitfenster für die Prüfung neuer Maßnahmen zu vergrößern und dafür den Beginn der Redaktionsphase auf den 27. Februar 1981 zu verschieben. Dies wiederum lehnten die Warschauer-Pakt-Staaten umgehend ab, da die Möglichkeit zu kritischen Stellungnahmen in diesen Phasen nicht ausdrücklich ausgeschlossen war und nur eine Woche für die Textarbeit verblieben wäre.[210]

Bewegung kam vorübergehend durch die WVO-Außenminister in die Verhandlungen, die am 19./20. Oktober 1980 zu ihrem Routinetreffen in Warschau zusammenkamen, um die Madrider Konferenz weiter vorzubereiten.[211] In starkem Kontrast zur harten Haltung ihrer Diplomaten in Madrid erklärten sie in ungewohnt sachlichem Ton, dass sie auf dem Nachfolgetreffen zu Vereinbarungen „im Rahmen aller Teile der Schlußakte" bereit seien, wenn im Gegenzug eine KAE beschlossen würde. Dazu legten sie ein Stufenkonzept vor, dessen erster Teil Beratungen über Vertrauensbildende Maßnahmen umfassen sollte. Zu einem späteren Zeitpunkt würden dann Gespräche über Maßnahmen zur „Begrenzung der militärischen Aktivitäten sowie der Streitkräfte und Rüstungen" folgen.[212]

[207] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtberichte Nr. 687 und Nr. 707 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 23. 9. und 30. 9. 1980 an das Auswärtige Amt.

[208] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 10. 10. 1980.

[209] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtbericht Nr. 784 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 17. 10. 1980 an das Auswärtige Amt.

[210] Für das Arbeitspapier CSCE/RM-P 10 von Luxemburg und Portugal vom 20. 10. 1980 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390.

[211] Für Dokumente zum Treffen vgl. URL: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=17108&navinfo=14465>.

[212] Vgl. die Ziffern 4 und 5 des Kommuniqués über die Tagung des Komitees der Außenminister des Warschauer Pakts am 19./20. 10. 1980 in Warschau, in: Europa-Archiv 1980, D 656f. Für

War dies ernst gemeint oder doch nur ein weiteres taktisches Manöver des Kreml, um der westlichen Öffentlichkeit seine friedlichen Absichten vorzuspielen? Unter dem Eindruck des Warschauer Außenministertreffens ließen die Amerikaner Graf zu Rantzau wissen, dass eine Lösung auf der Basis eines „Gentlemen's Agreement" – d. h. ohne Fixierung in den Verfahrensregeln – möglich sei, demzufolge die Implementierungsdebatte mit der Weihnachtspause beendet würde, wenn die Möglichkeit zu deren späterer Wiederaufnahme grundsätzlich erhalten blieb.[213] In Bonn, wo der Botschafter Polens, Chyliński, persönlich im Auswärtigen Amt vorstellig wurde, um das Kommuniqué zu erläutern, bewertete man die Warschauer Beschlüsse als Ausweis dafür, dass sich der Warschauer Pakt auf den 11. November als Beginn eindeutig festgelegt hatte und Dubinin in Madrid nun unter Zugzwang stand.[214] Positiv wurde auch vermerkt, dass die Außenminister hinsichtlich des KAE-Projekts die Anwendung der Vertrauensbildenden Maßnahmen auf „ganz Europa" nicht ausgeschlossen hatten.[215] Die Taktik des Westens, so folgerte man in der Adenauerallee, „beginnt sich auszuzahlen". Graf zu Rantzau wurde angewiesen, im Sinne der amerikanischen Vorstellungen von einem „Gentlemen's Agreement" an der Forderung festzuhalten, gegebenenfalls kritisch auf die KSZE-Praxis des Ostens zurückkommen zu können. Davon abgesehen „können wir in der Frage der Länge der Implementierungsdebatte und ihrer Aufteilung auf einzelne Sitzungen jede Lösung mittragen, die die Amerikaner akzeptieren".[216]

Doch die Hoffnung auf ein sowjetisches Einlenken erfüllte sich nicht. Am 4. November 1980 fanden in den USA Präsidentschaftswahlen statt, und die Unsicherheit Moskaus über den Wahlausgang brachte die Arbeiten in Madrid fast zum Stillstand. Diese Lähmung führte, wie Graf zu Rantzau vermerkte, zeitweilig zu einer Atmosphäre, die an Becketts „Warten auf Godot" erinnere: „Alle warten auf etwas Ungewisses, in der Zukunft Liegendes. […] Die Sprecherrollen und die Texte sind seit langem verteilt und in jeder Nuance bekannt, gelegentlich belebt

tschechoslowakische Dokumente zur Außenministerkonferenz vgl. URL: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=16513&navinfo=15699>.

213 Vgl. den Drahtbericht Nr. 802 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 23. 10. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 299.

214 PA-AA, VS-Bd. 13145 (212); B 150, Aktenkopien 1980, Drahterlass Nr. 210 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 24. 10. 1980 an die KSZE-Delegation in Madrid.

215 Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Richthofen vom 29. 10. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 308, S. 1593.

216 PA-AA, VS-Bd. 13145 (212); B 150, Aktenkopien 1980, Drahterlass Nr. 210 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 24. 10. 1980 an die KSZE-Delegation in Madrid. Im Unterschied zur deutschen und amerikanischen Delegation wiesen die Vertreter Dänemarks, Frankreichs, Großbritanniens, Italiens, Kanadas und der Niederlande auf den ihrer Meinung nach taktischen Charakter des Kommuniqués hin, das das Ziel habe, den Osten als Freund der Entspannung darzustellen. In der Sache selbst, so das Urteil, habe die Sowjetunion nun das gesamte Bündnis auf seine Linie verpflichtet, „das Schicksal der Hauptkonferenz und weiterer Folgetreffen vom Erfolg ihres Abrüstungskonferenz-Vorschlags" abhängig zu machen. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtbericht Nr. 796 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 22. 10. 1980 an das Auswärtige Amt.

ein kurzer Disput mit erhobener Stimme die Szene – geschehen tut nichts."[217] Nach dem Wahlsieg Ronald Reagans setzte zunächst eine hektische Betriebsamkeit unter den Diplomaten ein. Die Zeit drängte, blieb den Diplomaten bis zum vorgesehenen Beginn der Hauptkonferenz am 11. November doch nur noch eine Woche für eine Einigung. In „Korridoren, bei privaten Gesprächen oder bei Essen" wurden nun Lösungsmöglichkeiten „immer intensiver diskutiert": „Vorschläge werden so schnell verworfen, wie sie gemacht werden, Formulierungen werden ausgetauscht, irreführende und zutreffende Informationen gehen von einem zum anderen, über nichtexistierende Non-paper wird gesprochen – kurz: ein Fermentierungsprozess hat eingesetzt, dessen Ergebnis im einzelnen nicht vorherzusagen ist."[218]

Zunächst legte Schweden für die N+N am 6. November einen Vorschlag vor, in dem als Konzession an den Osten die optische Trennung der beiden Mandate – Überprüfung und Erörterung neuer Vorschläge – aufgehoben war. Trotzdem reagierten die Warschauer-Pakt-Staaten noch am selben Tag mit der Vorlage eines eigenen Papiers, das auf den schwedischen Vorschlag nicht einmal einging.[219] Einen Tag später unterbreiteten die Neun dem Plenum ein auch nicht sonderlich hilfreiches Non-paper, das als Zugeständnis an östliche Vorstellungen lediglich eine Bemühensklausel enthielt, die Implementierungsdiskussion vor Weihnachten abzuschließen.[220] Einen Tag vor dem offiziellen Ende des Treffens präsentierten schließlich Österreich und Ungarn einen weiteren Vermittlungsvorschlag.[221]

Doch diese Flut neuer Entwürfe machte die Lage für die Diplomaten nur noch komplizierter. Sämtliche Delegationen für das Haupttreffen waren mittlerweile in Madrid eingetroffen und befanden sich im Wartestand. Aus Wien drängte Genscher, der auf Besuch bei seinem österreichischen Kollegen Willibald Pahr weilte, unverdrossen auf einen rechtzeitigen Beginn der Hauptkonferenz. Eine „freimütige und sachliche" Diskussion über die Verwirklichung der Schlussakte sei, so meinte er, „gerade in der gegenwärtigen Lage wichtig".[222] Die feste Haltung Genschers war in den Regierungsparteien jedoch nicht unumstritten. Sowohl aus den Reihen der SPD als auch aus der FDP kam Kritik. Jürgen Möllemann riet dringend dazu, Bonn solle „prozedurale Fragen nicht überbewerten" und „nicht von sich aus das

[217] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtbericht Nr. 817 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 28. 10. 1980 an das Auswärtige Amt.

[218] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtbericht Nr. 854 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 5. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

[219] Für die schwedischen und die von Ungarn, der Tschechoslowakei und der DDR eingebrachten Vorschläge vom 6. 11. 1980 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtberichte Nr. 858 und Nr. 864 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 6. 11. bzw. vom 8. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

[220] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtbericht Nr. 864 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 8. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

[221] Für den österreichisch-ungarischen Vorschlag vom 10. 11. 1980 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtberichte Nr. 970 und Nr. 971 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom selben Tag an das Auswärtige Amt.

[222] „KSZE-Folgetreffen am seidenen Faden", in: Süddeutsche Zeitung vom 8./9. 11. 1980, S. 6.

Madrider Instrumentarium blockieren". Und Bundestagsvizepräsidentin Annemarie Renger kritisierte Genschers KSZE-Politik als zu „statisch". Zustimmung für seinen Kurs erhielt der Außenminister dagegen von der CDU, die sich in ihrer Bewertung des KSZE-Prozesses immer mehr der Position des Auswärtigen Amts anzunähern schien. Deren außenpolitischer Sprecher Alois Mertes unterstützte den Wunsch nach einem „unverfälschten Überprüfungstreffen mit eindeutiger Tagesordnung" und „gebührender Zeitdauer" für die Implementierungskritik. Er sagte auch die Unterstützung der Union für den KAE-Vorschlag zu, einschließlich der Ausdehnung Vertrauensbildender Maßnahmen „bis zum Ural".[223]

In dieser dramatischen Situation griffen die Diplomaten zu einem bewährten Hilfsmittel, um die Vorbereitungskonferenz nicht scheitern zu lassen: In der Nacht vom 10. zum 11. November hielten sie sämtliche Uhren im Kongressgebäude um 23.56 Uhr an, um am folgenden Morgen – weiter unter dem Datum des 10. November und unter ungarischem Vorsitz – die Arbeit wieder aufzunehmen. Damit war ein Tag gewonnen, wenngleich bis Mitternacht die Hauptkonferenz eröffnet werden musste, wollte man dem Belgrader Schlussdokument entsprechen.[224] Würde die Zeit reichen?

Der eigentliche Eröffnungstag des Folgetreffens war schließlich an Dramatik kaum zu überbieten. Am Vormittag legten Österreich und die Schweiz in einem letzten Versuch ein Papier vor, das aber von der westlichen und der östlichen Staatengruppe gleichermaßen zurückgewiesen wurde.[225] Wie das schwedische Papier der Vorwoche hatte auch das neue Kompromissdokument die optische Trennung von Implementierungs- und Vorschlagsdiskussion aufgehoben. Es entsprach auch dem Wunsch der Kreml-Führung, kein Mandat zur Festlegung eines weiteren Folgetreffens zu formulieren, das Moskau der Verhandlungsmasse der Hauptkonferenz zuschlagen wollte. Der Osten lehnte das Papier trotzdem ab und forderte, die Implementierungsdiskussion nun sogar auf fünf Wochen zu verkürzen – ein Rückfall auf den DDR-Vorschlag vom 10. Oktober! Was nun begann, war ein diplomatisches Pokerspiel, bei dem sogar ein völliger Abbruch der Gespräche möglich war. In einer spannenden Aussprache beschlossen die NATO-Länder, trotz der verhärteten Fronten die Konferenzuhr nicht noch einmal anzuhalten. Stattdessen unterstützten sie die Absicht der spanischen Regierung, die

[223] Vgl. den Artikel „Vor der Konferenz in Madrid", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. 11. 1980, S. 2.

[224] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtbericht Nr. 974 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 11. 11. 1980 an das Auswärtige Amt; „Nervenkrieg in Madrid um KSZE-Konferenz", in: Süddeutsche Zeitung vom 12. 11. 1980, S. 1; „Wenn es dienstags noch Montag ist", in: Süddeutsche Zeitung vom 13. 11. 1980, S. 3. Die Ostblock-Staaten sollten auf diese Weise auch daraufhin getestet werden, wie ernst es ihnen nach der auf dem Vorbereitungstreffen gezeigten Verzögerungsstrategie mit der Durchführung der Hauptkonferenz tatsächlich war. Vgl. Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 194.

[225] Für das österreichisch-schweizerische Papier vom 11. 11. 1980 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtberichte Nr. 975 und Nr. 976 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 11. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

Hauptkonferenz in jedem Fall zu eröffnen. Die Öffentlichkeit, so war man überzeugt, würde kaum Verständnis dafür aufbringen, wenn das Treffen „mittels eines Kunstgriffs" verschoben würde.[226]

Diese Vorgehensweise unterstützte auch Genscher ausdrücklich. In einem Telefongespräch um 14.45 Uhr mit dem bereits in Madrid weilenden Delegationsleiter des Haupttreffens, Jörg Kastl, erteilte er die Weisung, „jetzt Aufweichungen zu vermeiden" und den österreichisch-schweizerischen Vorschlag abzulehnen. Der Minister bat Kastl, „eine klare Position durchzuhalten, unseren Weg auf der gleichen Linie wie die USA, GB und NL fortzusetzen und keine faulen Kompromisse einzugehen. Alles, was wir jetzt weggäben, könnten wir nicht mehr nachbessern." Der Außenminister war überzeugt, dass Moskau die Konferenz „nicht scheitern lassen" werde.[227]

Um 23.30 Uhr eröffnete schließlich Spaniens Außenminister Pérez-Llorca die Nachfolgekonferenz. Dem waren zahlreiche informelle Gespräche zwischen den nahezu ununterbrochen tagenden Ländergruppen vorausgegangen, aber erst ein Vier-Augen-Gespräch des spanischen Delegationsleiters Rupérez mit Dubinin brachte die östliche Seite dazu, einzulenken. Auch dürfte die Anwesenheit zahlreicher Außenminister in dieser Situation von entscheidender Bedeutung gewesen sein. In einer nur wenige Minuten dauernden Zeremonie teilte Pérez-Llorca mit, dass eine Arbeitsgruppe die Verfahrensfragen weiter bearbeiten werde, und setzte die erste Plenarsitzung auf 11.00 Uhr des folgenden Tages fest.[228] Damit war das Vorbereitungstreffen formal beendet, das zweite KSZE-Folgetreffen entsprechend den Belgrader Beschlüssen eröffnet und die Verfahrensdiskussion in eine neue Arbeitsgruppe übergeleitet worden. Die Uhren liefen weiter, auch wenn sich der ungarische Vorsitzende zunächst beharrlich weigerte, seinen Platz für den irischen Kollegen zu räumen. Der Eindruck westlicher Diplomaten, dass Moskau „die Konferenz jetzt haben möchte", trog nicht.[229]

Nach einer feierlichen Zeremonie am folgenden Vormittag mit einer Ansprache des spanischen Ministerpräsidenten Suarez begannen die anwesenden Außenminister, Staatsminister und Staatssekretäre mit der Abgabe ihrer Eröffnungserklärungen. Am Rande nahm sich Genscher den sowjetischen Delegationsleiter für das Haupttreffen vor, hatte die Vorbereitungskonferenz doch sein ganz persönliches Ziel gefährdet, gemeinsam mit möglichst vielen anderen Außenministern die Konferenz auf den Weg zu bringen. Die internationale Lage sei für „Hahnenkämpfe" über das Konferenzverfahren „viel zu ernst". Die noch offenen Proze-

[226] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtbericht Nr. 988 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 12. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

[227] Vgl. das Telefongespräch des Bundesministers Genscher mit Botschafter Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), am 11. 11. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 319, S. 1655.

[228] Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 196; Skilling, The Madrid Follow-up, S. 313; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtbericht Nr. 988 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 12. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

[229] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Dreher vom 12. 11. 1980. Vgl. ferner Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 196f.

durfragen, so forderte er von Leonid F. Iljitschow ultimativ, müssten „noch in dieser Woche“ geklärt werden.[230]

Als sich in der Arbeitsgruppe die alten Fronten wieder auszubilden begannen, überraschte der anwesende Außenminister Österreichs, Pahr, am 13. November mit einem „absolut letzten“ Kompromisspapier der N+N-Staaten, auf dessen Basis es am folgenden Tag zu einer Einigung über die noch offenen Fragen kam.[231] Die Einigung, entsprechend der Farbe ihres Einbands das „Violette Buch“ genannt, beruhte im Wesentlichen auf dem österreichisch-schweizerischen Papier vom 11. November. Sie machte bei der Tagesordnung keine Unterscheidung mehr zwischen der Diskussion über den Stand der Durchführung und über neue Vorschläge. Der Zeitplan sah nun, wie von den westlichen und neutralen Staaten gewünscht, eine sechswöchige Implementierungsdebatte vor, in deren Verlauf aber zugleich neue Vorschläge unterbreitet werden durften. Die Tätigkeit der Arbeitsorgane, welche die Warschauer-Pakt-Staaten eigentlich gerne vor Weihnachten beendet hätten, war bis zum 11. Februar 1981 verlängert worden. An diese Phase sollte sich schließlich die redaktionelle Textarbeit anschließen. Dieser Zeitplan war möglich geworden, weil sowohl die von Moskau geforderte „Guillotine“ für die kritische Bestandsaufnahme als auch das Recht der westlichen und neutralen Gruppen zur fortgesetzten Implementierungskritik aus der Verfahrensordnung herausgelassen worden waren. Dies entsprach dem Grundsatz nach der amerikanischen Idee des „Gentlemen's Agreement“.[232] Als zukunftsweisend sollte es sich schließlich erweisen, dass die Verfahrensordnung als Schlusstag nur ein Orientierungsdatum nannte (5. März 1981); das tatsächliche Konferenzende sollte im Konsens von allen Teilnehmerstaaten festgestellt werden. Dieses noch in Belgrad heftig umstrittene Element wurde von der Sowjetunion in der Annahme akzeptiert, damit eine Vetomöglichkeit zu erhalten, um auf der Konferenz ein KAE-Mandat durchzusetzen. Tatsächlich aber sollte es den westlichen und neutralen Staaten eine Handhabe geben, den Konferenzverlauf im Lichte der dramatischen Ereignisse in Polen zu beeinflussen.[233]

Das dramatische Ende der Vorbereitungskonferenz wirft die Frage auf, warum die sowjetischen Diplomaten trotz zahlreicher anders lautender Signale, die die Bundesregierung im Vorfeld aus Moskau erhalten hatte, derart kompromisslos auftraten. War dies ein Zeichen der Stärke oder eher der Schwäche? Andreas Mey-

[230] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Leiter der sowjetischen KSZE-Delegation, Iljitschow, am 13. 11. 1980 in Madrid, in: AAPD 1980, II, Dok. 322, S. 1664.

[231] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtbericht Nr. 996 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 13. 11. 1980 an das Auswärtige Amt. Vgl. ferner Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 410–412; Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 252.

[232] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133390, Drahtbericht Nr. 973 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 11. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

[233] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtbericht Nr. 1008 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 15. 11. 1980 an das Auswärtige Amt; Skilling, The Madrid Follow-up, S. 313f. Für den Wortlaut des Schlussdokuments des Vorbereitungstreffens vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 126–131. Für eine ausführliche Analyse des „Violetten Buchs“ vgl. Sizoo/Jurriens, CSCE Decision-Making, S. 131–151.

er-Landrut, der neue Bonner Botschafter in Moskau, deutete den sowjetischen Auftritt in letzterem Sinne als Krisensymptom. Dass der Kreml in Madrid den Ost-West-Dialog leichtfertig aufs Spiel gesetzt habe, so meinte er, „beweist erneut die sowjetische Unfähigkeit zur Subtilität, zur Differenzierung, zum sophisticated approach. Diese Haltung ist ein erneuter Beweis dafür, wie wenig die Großmacht SU sich in einer schwierigen Lage wie der heutigen von ihrer Einkreisungsangst und ihrem Festungsdenken befreien kann."[234]

Dies war sicherlich bedenkenswert. Vermutlich waren aber einfache Interessenabwägungen die Ursache für das Einlenken des Kreml. Es ist wahrscheinlich, dass Moskaus Chef-Unterhändler Iljitschow nach Beginn der Hauptkonferenz neue Instruktionen erhielt, die eine rasche Einigung möglich machten.[235] Die UdSSR hatte mit ihrer schroffen Ablehnung der N+N-Vorschläge das Lager der Neutralen verärgert und sich damit weitgehend isoliert. Ein Scheitern der bereits eingeleiteten KSZE-Folgekonferenz wäre auf sie zurückgefallen. Am Ende dürfte das sowjetische Interesse an einer KAE-Entscheidung noch vor dem KPdSU-Parteitag im Februar 1981 den Ausschlag dafür gegeben haben, dass ein Abbruch des Treffens abgewendet werden konnte. Dies belegt auch Iljitschows Eröffnungserklärung am 14. November, in der er die Einberufung einer Abrüstungskonferenz ohne Vorbedingungen zum Hauptziel erklärte und erneut die Bereitschaft zur Weiterentwicklung von Korb III ankündigte.[236] Wie seinerzeit in Genf, wo das Ziel, die Nachkriegsgrenzen zu sanktionieren und den Prinzipien der „friedlichen Koexistenz" Geltung zu verschaffen, die Furcht des Ostblocks vor den Konferenzfolgen verdrängte, machte schon das Vorbereitungstreffen deutlich, dass für den Kreml in Madrid das materielle Interesse an der Abrüstungskonferenz überwiegen würde und ihn am Ende unter einen Erfolgszwang setzte, den er selbst hervorgerufen hatte.

Obwohl es also nur um Verfahrensregeln ging, hatte die Vorbereitungskonferenz wie kein KSZE-Treffen vor ihr die stürmische internationale Großwetterlage meistern müssen. „Madrid", so kommentierte die Presse folgerichtig, „war über dem dramatischen Tauziehen um die Tagesordnung zur Probe darauf geworden, ob die Entspannung noch Zukunft hat".[237] Einstweilen, so schien es, hatten die Diplomaten die KSZE gerade noch einmal gerettet. Auch wenn ein britischer Diplomat ernüchtert feststellte, dass „der Geist von Helsinki tot ist"[238]; zumindest das Konferenzsystem lebte einstweilen fort. Was dieses Ergebnis wert war, musste freilich die Nachfolgekonferenz selbst erweisen.

[234] Drahtbericht Nr. 5017 des Botschafters Meyer-Landrut, Moskau, vom 13. 11. 1980 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1980, II, Dok. 325, S. 1678.

[235] So die Vermutung von Botschafter Kastl. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtbericht Nr. 1009 vom 15. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

[236] Vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 159f.

[237] „In Madrid will Moskau nicht die Rolle des Stiers spielen", in: Süddeutsche Zeitung vom 17. 11. 1980, S. 4. Vgl. auch Kastl, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 45f.

[238] „KSZE: ‚Der Geist von Helsinki ist tot'", in: Der Spiegel, Nr. 47 vom 17. 11. 1980, S. 144–149 (Zitat S. 149).

5. Das Nachfolgetreffen

Wie der Verlauf der Vorbereitungskonferenz deutlich zeigte, stand der Beginn des Madrider Folgetreffens unter keinem guten Stern. Der NATO-Doppelbeschluss, der sowjetische Einmarsch in Afghanistan mit dem sich anschließenden Boykott der Olympischen Sommerspiele in Moskau durch westliche Länder, die sich weiter zuspitzende Situation in Polen und schließlich die Präsidentenwahl in den USA kurz vor der Konferenzeröffnung, der zu einem Wechsel sowohl des außenpolitischen Kurses als auch der Tonlage gegenüber Moskau führte, veränderten die internationalen Rahmenbedingungen grundlegend. Eine rasche Einigung, wie sie das Drehbuch für Madrid eigentlich vorsah, erschien vor diesem Hintergrund eher unwahrscheinlich.

5.1. Die erste Phase (11.11.1980 bis 28.7.1981)

5.1.1. Die Bonner Delegation und der Einfluss der Nichtregierungsorganisationen

Wie bei der ersten Folgekonferenz stellten auch in Madrid die Diplomaten des Auswärtigen Amts das Gros der bundesdeutschen Delegation. Geleitet wurde sie von Hans Jörg Kastl. Kastl gehörte schon seit 1950 dem Höheren Dienst des Auswärtigen Amts an und war damit gleichsam ein „Mann der ersten Stunde". Nach mehreren Auslandsposten wirkte er zwischen 1963 und 1969 im Osteuropareferat (ohne UdSSR und DDR), dessen Leitung er 1967 übernahm. Danach wechselte er für sechs Jahre ins NATO-Generalsekretariat nach Brüssel. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre übernahm er dann die Botschafterposten in Buenos Aires und Brasilia, bevor ihn das Auswärtige Amt als Delegationsleiter zur KSZE-Folgekonferenz nach Madrid entsandte. Mit Bühnentalent ausgestattet – Kastl hatte sich in jungen Jahren als Schauspieler versucht – stand der fließend Spanisch sprechende Diplomat einer Delegation vor, die im westlichen Lager als bestens vorbereitet galt.[239] Diese bestand wie schon bei der Belgrader Konferenz aus einem „zweiten Mann", dem Gesandten Detlev Graf zu Rantzau (in der Schlussphase Wilhelm Höynck), sowie sechs weiteren Diplomaten mit Aufgabenbereichen, die den drei Körben einschließlich der Mittelmeerfragen entsprachen. Für die militärischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten wurden außerdem zwei Spezialisten des Verteidigungs- bzw. des Wirtschaftsministeriums hinzugezogen.[240]

Nach dem ersten Folgetreffen und den drei Expertentagungen sowie den zahlreichen Konsultationen unter den KSZE-Teilnehmern hätte erwartet werden können, dass die zweite Folgekonferenz mehr als fünf Jahre nach dem Helsinki-Gipfel

[239] Für ein biographisches Porträt von Jörg Kastl aus der Feder des Spanien-Korrespondenten der FAZ, Walter Haubrich, vgl. den Artikel „Gut vorbereitet", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.3.1981, S. 10.

[240] Vgl. Tabelle 14.

in einem wesentlich routinierteren Umfeld verlaufen würde. Doch weit gefehlt. Neben der gewandelten internationalen Großwetterlage war hierfür vor allem das wachsende Engagement von Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechtsaktivisten ursächlich. Im Unterschied zu Belgrad, wo die Diplomaten, von den akkreditierten Pressevertretern abgesehen, noch weitgehend abgeschirmt getagt hatten, wollten sich die spanischen Gastgeber nach der Franco-Ära bewusst als demokratisches und weltoffenes Land präsentieren. Darüber hinaus hatten aber auch die mit den Menschenrechten befassten zivilgesellschaftlichen Vertreter einen Grad der Selbstorganisation und Vernetzung erreicht, der nicht mehr mit der Zeit des ersten Folgetreffens zu vergleichen war. Es waren die zahlreichen NGOs, die in Madrid am sinnfälligsten den Wandel des KSZE-Prozesses verkörperten.

Anfang November 1980 wurde die Gründung einer „Europäischen Helsinki-Gruppe" bekannt gegeben, zu deren Präsident der nach Gorkij verbannte Andrej Sacharow ernannt wurde und deren Geschäftsführung der Schweizer Historiker Walter Hofer übernehmen sollte. Diese Dachorganisation plante, dem Folgetreffen in Madrid „ein ständiges Gremium" mit der Aufgabe zur Seite zu stellen, die Lage der Menschenrechte zu dokumentieren und auf die Einrichtung eines „Kontrollorgans" zu drängen. Zu ihren bislang 20 Mitgliedern gehörte auch die „Gesellschaft für Menschenrechte", die bereits seit Beginn der Vorbereitungskonferenz in der spanischen Hauptstadt ein „Informations- und Beschwerdebüro" betrieb.[241] Aus dem Gefängnis riefen Václav Benda, Jiři Dienstbier und Václav Havel von „Charta 77" dazu auf, sich in Madrid „in erster Linie mit Fragen der Menschen- und Bürgerrechte" zu befassen und konkret Verurteilung, Lebensbedingungen und Gesundheit politischer Gefangener durch eine Kommission zu prüfen.[242] In der Sowjetunion traten 150 Juden in einen Hungerstreik, um ihre Ausreise zu erzwingen; eine Russlanddeutsche machte mit einem Plakat auf dem Roten Platz in Moskau auf ihr Schicksal aufmerksam.[243] Jurij Orlow wiederum forderte aus seinem Arbeitslager die Delegationen dazu auf, die sowjetische Menschenrechtspraxis zu thematisieren.[244]

Aber auch die Bonner Auslandsvertretungen waren in der Zwischenzeit immer stärker der Adressat für Petitionen und Appelle, mit denen unterschiedlichste Interessengruppen Einfluss auf den KSZE-Prozess zu nehmen versuchten. Jüdische Organisationen in den USA wandten sich an die Botschaft in Washington, um sich angesichts rückläufiger Zahlen bei der Bundesregierung für die Ausreise von Juden aus der Sowjetunion einzusetzen. In gleicher Absicht traten Vertreter der französischen Sozialisten an die Botschaft in Paris mit dem Wunsch heran, die Bonner Delegation in Madrid auf das Schicksal der sowjetischen Juden aufmerk-

241 „Gründung einer Helsinki-Gruppe", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 11. 1980, S. 4.

242 Für den Wortlaut vgl. „Madrid und die totalitäre Angst", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 11. 1980, S. 6.

243 „Nicht raus, nicht bleiben", in: Der Spiegel, Nr. 47 vom 17. 11. 1980, S. 149 f.

244 „Letzer Versuch Österreichs und Ungarns", in: Süddeutsche Zeitung vom 11. 11. 1980, S. 2.

sam zu machen. Die den französischen Kommunisten nahestehende Opferorganisation „Fédération Nationale des Déportés et Internés Résistants et Patriotes" wiederum wurde im Palais Beauharnais vorstellig, um – ganz im östlichen Sinne – für militärische Entspannung im KSZE-Rahmen zu werben.[245] Zahlreiche ähnliche Eingaben von Einzelpersonen und Gruppen – von Parteien über die Kirchen beider Konfessionen bis zu Menschenrechtsgruppen und Interessenverbänden für Nationalitätenrechte – erreichten das Auswärtige Amt in Bonn aus dem In- und Ausland.[246]

Die Hauptaktivitäten der NGOs konzentrierten sich allerdings auf den Schauplatz der Folgekonferenz selbst. In Madrid traf rechtzeitig zu Beginn eine immer größere Zahl an Menschenrechts- und Friedensaktivisten ein, die, oft mit Akkreditierung, ihr Anliegen im Scheinwerferlicht der Medien vortrugen. Während im Kongressgebäude die Diplomaten noch um die Verfahrensregeln stritten, versammelten sich außerhalb bereits zahlreiche Vertreter von Menschenrechts- und Exilgruppen zu einem bunten Protest. Ein Vertreter der West-Berliner „Arbeitsgemeinschaft 13. August" übergab einem Bonner Diplomaten die Nachbildung einer DDR-Selbstschussanlage, wie sie an der innerdeutschen Grenze installiert waren. Aber auch bizarre Protestaktionen erregten Aufmerksamkeit. So schnitt sich ein lettischer Priester die Adern auf, um sein Blut auf eine sowjetische Fahne fließen zu lassen, die von Demonstranten anschließend mit Füßen getreten wurde. Japanische Buddhisten wiederum protestierten mit Trommeln für den Frieden und forderten „Nie wieder Hiroshima".[247]

Aber auch nach Beginn der Hauptkonferenz verschafften sich die Menschenrechtsgruppen immer wieder Gehör. Das im Januar 1980 gegründete polnische Helsinki-Komitee übergab den Delegationen einen „Madrid Report", der umfassende Angaben zu Menschenrechtsverstößen in Polen enthielt.[248] Zum „Tag der Menschenrechte" am 10. Dezember 1980, an dem an die Verabschiedung der VN-Menschenrechtserklärung 1948 erinnert wurde, reiste eigens eine Gruppe von 150 Mitgliedern der „Gesellschaft für Menschenrechte" aus Frankfurt am Main an, gab Pressekonferenzen und traf auch mit der bundesdeutschen KSZE-Delegation zusammen.[249] Journalisten waren zwar von den geschlossenen Sitzungen der Delegationen ausgeschlossen, hatten jedoch Zutritt zum Konferenzgebäude. Dort konnten sie ungehindert mit den Diplomaten sprechen, welche die Medien be-

[245] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133278, Drahtbericht Nr. 3456 des Gesandten Pabsch, Paris, vom 6. 8. 1983; Schriftbericht Nr. 3545 des Botschafters Hermes, Paris, vom 18. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

[246] Vgl. das Material in PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133432 und Bd. 133433.

[247] „Nervenkrieg in Madrid", in: Süddeutsche Zeitung vom 12. 11. 1980, S. 2; „Weitere Bemühungen in Madrid" und „Die DDR-Tötungsgeräte", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 11. 1980, S. 2. Vgl. auch Snyder, Human Rights Activism and the End of the Cold War, S. 151 f.

[248] Jarząbek, Troublesome Human Rights, S. 133 f.; Snyder, Human Rights Activism and the End of the Cold War, S. 154.

[249] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtbericht Nr. 1229 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 12. 12. 1980 an das Auswärtige Amt.

reitwillig mit Informationen versorgten. Diese bunte Mischung schuf eine gegenüber dem Belgrader Treffen, auf dem die jugoslawischen Sicherheitskräfte das zivilgesellschaftliche Engagement noch eindämmen konnten, völlig neue Konferenzatmosphäre. Die französische Tageszeitung „Le Monde" kürte Madrid deshalb sogar zur „Stadt der Dissidenz". Auch wenn die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit sich mit zunehmender Konferenzdauer anderen Dingen zuwandte, so war der Auftritt der Menschenrechtsaktivisten vor allem zu Beginn ein deutliches Zeichen dafür, dass die Schlussakte als Berufungsgrundlage und Legitimationsdokument unter ihnen endgültig akzeptiert worden war.[250] Dieser Entwicklung trug auch das Auswärtige Amt Rechnung, indem die Delegation angewiesen wurde, die Vertreter insbesondere deutscher Nichtregierungsorganisationen angemessen zu unterstützen.[251]

5.1.2. Die Implementierungskritik (11. 11. bis 19. 12. 1980)

Unter den bundesdeutschen Diplomaten wie auch bei den anderen EG-Delegationen herrschte zu Beginn der Hauptkonferenz nicht nur wegen des schwierigen Vorbereitungstreffens großes Unbehagen. Auch der bevorstehende Übergang der Regierungsgeschäfte auf die neue republikanische US-Administration – der designierte Präsident Reagan übernahm traditionell erst Ende Januar 1981 die Amtsgeschäfte – verbreitete Unsicherheit über den künftigen KSZE-Kurs Washingtons. Ungeachtet des noch offenen Ausgangs der amerikanischen Revisionsarbeit beruhigte der Leiter der US-Delegation, Max Kampelman, nach seiner Ankunft in der spanischen Hauptstadt am 5. November die Verbündeten, dass Washington weiterhin zur KSZE stehen werde.[252]

Kampelman war kein Berufsdiplomat, sondern Jurist und ehemaliger Berater von Demokraten wie Hubert Humphrey und Lyndon B. Johnson. Dass er dem „Committee for the Present Danger" angehörte, einer antikommunistischen Lobbygruppe in Washington, mochte ihn dem Verdacht aussetzen, ein Kalter Krieger zu sein. Allerdings war er, von Carter zum KSZE-Sonderbotschafter ernannt, als einer der wenigen führenden Regierungsmitarbeiter des Alt-Präsidenten von Reagan ohne Umschweife in seiner Funktion bestätigt worden. Auch der Bonner Botschaft in Washington galt er als „ein Exponent des liberalen Flügels" der Demokratischen Partei.[253] Im Unterschied zu seinem Vorgänger Goldberg sollte er sich, obwohl auch dieses Mal wieder mehrere Vertreter des „Helsinki-Komitees" des Kongresses in der amerikanischen Delegation die Rolle der „Aufpasser" übernah-

[250] Zum Einfluss der anwesenden Vertreter von Presse, Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechtsgruppen vgl. Skilling, The Madrid Follow-up, S. 317–321 (Zitat S. 318); Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 117–123.

[251] Vgl. dazu Kapitel I.1.4.

[252] Kampelman, Entering New Worlds, S. 245.

[253] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133388, Drahtbericht Nr. 1934 des Botschafters Hermes, Washington, vom 12. 5. 1980 an das Auswärtige Amt; Kampelman, Entering New Worlds, S. 253f. Zu Kampelman vgl. auch das Kurzporträt in: Der Spiegel, Nr. 12 vom 21. 3. 1983, S. 131.

men, als flexibler Diplomat erweisen, der im wiederbelebten NATO-Caucus Druck auf die europäischen Verbündeten ausübte, gleichzeitig aber in Washington den KSZE-Prozess vor allem gegenüber den Falken im Weißen Haus und im Pentagon zu verteidigen wusste.[254]

Wie im „Violetten Buch" vereinbart, begann das Haupttreffen mit der Abgabe von Eröffnungserklärungen, denen eine öffentliche Plenardebatte folgte, bevor die Diplomaten die kritische Rückschau auf das zwischenzeitlich Geleistete im geschlossenen Plenum sowie in fünf Arbeitsorganen fortsetzten. Erwartungsgemäß nutzten die westlichen und viele N+N-Länder diese Phase, um mit Moskau wegen dessen Afghanistan-Politik ins Gericht zu gehen und die Menschenrechtsverletzungen in den Ostblockländern anzuprangern, welche die Angriffe zur allgemeinen Überraschung weitgehend hinnahmen.[255]

Auch die Vertreter der Bundesregierung lieferten im Verlauf der sechswöchigen Implementierungsdebatte eine Reihe von gegenüber dem ersten Folgetreffen schärferen Beiträgen ab. Schon die Eröffnungserklärung, die Genscher am 13. November im Madrider Kongresspalast abgab, hob sich in ihrer Direktheit markant von derjenigen van Wells vor zwei Jahren ab. Der Außenminister, der wegen der turbulenten Schlussphase des Vorbereitungstreffens seine Reise in die spanische Hauptstadt um einige Tage hatte verschieben müssen, kritisierte das militärische Eingreifen Moskaus in Afghanistan als Bruch der Schlussakte von Helsinki. Ohne Polen direkt zu nennen, zitierte er warnend die deutsch-französische Erklärung vom 5. Februar 1980, „daß die Entspannung einem neuen Schlag gleicher Art nicht standhalten würde", und fuhr fort: „Das gilt für die Mißachtung der Souveränität jedes Landes außerhalb Europas und in Europa, es gilt für jedes Land, unabhängig davon, welche Staats- und Gesellschaftsordnung es hat, unabhängig davon, ob es einem Paktsystem angehört oder nicht." Genscher forderte ferner die Verwirklichung der Menschenrechte in den kommunistischen Ländern und bekräftigte ausdrücklich das Recht des Einzelnen, dies gegenüber den Regierungen ohne Furcht vor Repressalien einzufordern. Ausführlich ging er auch auf das deutsch-deutsche Verhältnis ein. Er warf dem SED-Regime vor, mit der Erhöhung der Einreisegebühren die Verpflichtungen des Dritten Korbes zu unterlaufen, und bezog Stellung gegen die mit Selbstschussanlagen ausgestatteten Sperranlagen an der innerdeutschen Grenze. Hinsichtlich seiner Erwartungen an das Treffen kündigte er die Unterstützung Bonns für eine europäische Energiekonferenz an und erinnerte die WVO-Länder an die Verpflichtung aller Industriestaaten zur Hilfe für die Dritte Welt. Der Schwerpunkt der Ausführungen lag aber naturgemäß auf Korb III. Hier forderte er mehr Reisefreiheit und eine Einstellung der Störsender. Zugleich kündigte er Vorschläge zur Verbesserung des Besuchsverkehrs und zur

[254] Snyder, The CSCE and the Atlantic alliance, S. 59 f.

[255] Nach der Zählung von H. Gordon Skilling kritisierten insgesamt vierzehn Delegationen offen die UdSSR wegen ihres Afghanistan-Einsatzes, weitere acht ohne explizite Namensnennung. Sechzehn Länder verurteilten die Menschenrechtsverletzungen in der Sowjetunion. Vgl. Skilling, The Madrid Follow-up, S. 321.

Erleichterung von Ausreisen an sowie neue Maßnahmen für einen freien Informationsaustausch und eine stärkere Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur und Bildung. Bei aller Kritik vergaß Genscher jedoch nicht das Grundziel seiner Konferenzpolitik. Der KSZE-Prozess, so verkündete der Außenminister, müsse „lebendig" gehalten werden: „Wer ihn unterbricht, wer diese Konferenz einengt, wer gar die Einberufung einer weiteren Überprüfungskonferenz in zwei Jahren verweigern würde, liefe Gefahr, mehr zum Scheitern zu bringen als nur eine Konferenz." Es müsse alles dafür getan werden, damit das durch die KSZE Geschaffene „nicht auseinanderbricht oder versandet".[256]

Die mit Genschers Erklärung eingeschlagene Marschroute behielt auch die bundesdeutsche Delegation in der folgenden sechswöchigen Generaldebatte bei. In seiner Auftakterklärung wies Kastl Moskaus Ausrede, wonach man mit der Mobilisierung sowjetischer Truppen in Afghanistan lediglich einem Hilfeersuchen der Kabuler Regierung entsprochen habe, als eine „Hilfskonstruktion zur Legitimierung der Anwendung von Gewalt" und als Verstoß gegen das Gewaltverzichtsprinzip der Helsinki-Akte zurück.[257] Im weiteren Verlauf äußerte sich Kastl noch zwei Mal – am 3. Dezember im Arbeitsorgan S und am 11. Dezember im Plenum – ausführlich zu Afghanistan und den Menschenrechten. In den Mittelpunkt seiner Ausführungen zum VII. Prinzip der Schlussakte rückte er die Verwirklichung der individuellen und bürgerlichen Grundfreiheiten, namentlich die Informations-, Reise- und Religionsfreiheit. Im Besonderen stellte er das Schicksal politisch Verfolgter und von Ausreisewilligen heraus und kritisierte die Menschenrechtspraxis in der UdSSR und der ČSSR, erwähnte jedoch die DDR mit keinem Wort.[258] Auf ausdrückliche Weisung Bonns unterließ er es auch, konkrete Einzelfälle unter Nennung von Namen anzusprechen. Der schon in Belgrad praktizierte Kurs, deutliche, aber anonyme Kritik zu üben, galt auch für das Madrider Folgetreffen.[259]

256 Eröffnungserklärung des Bundesministers Genscher vom 13. 11. 1980 in Madrid, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 147–153, Zitat S. 153. Mit seiner öffentlichkeitswirksamen Kritik an Afghanistan und der Abgrenzungspolitik der DDR entsprach Genscher sogar den Erwartungen, die zuvor der CDU-Vorsitzende Kohl an die Bundesregierung gerichtet hatte. Vgl. dazu den Artikel „Genscher will am Donnerstag nach Madrid", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 11. 1980, S. 2.

257 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtbericht Nr. 1011 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 16. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

258 Kastl kritisierte aber – als Erwiderung auf Anschuldigungen der DDR-Delegation einige Tage zuvor – am 12. 12. 1980 in einer separaten Stellungnahme das DDR-Grenzregime, einschließlich der Selbstschussanlagen, die nur dem Zweck dienten, „die Flucht von Bürgern der DDR zu verhindern". Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtbericht Nr. 1234 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 13. 12. 1980 an das Auswärtige Amt.

259 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtberichte Nr. 1152, Nr. 1186/1187 und Nr. 1217 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 3. 12., 8. 12. und 11. 12. 1980 an das Auswärtige Amt. Kastl hatte für seine zweite Intervention ursprünglich einen im Ton schärferen Beitrag entworfen, der jedoch nicht die Billigung der Bonner Zentrale fand. Vgl. ebd., Drahtbericht Nr. 1192/1193 vom 9. 12. 1980. In der Weisung von Staatssekretär van Well hieß es zur Begründung: „Eine Nennung von prominenten Dissidenten in der DDR würde das Problem der Selektivität aufwerfen. Dieses ist nicht nur ein Sachproblem, sondern auch

Den Schwerpunkt ihrer Beiträge legte die Bonner Delegation jedoch erwartungsgemäß auf die Materie des Korbs III. Hier konzedierte sie durchaus Fortschritte, prangerte aber wie Genscher die Erhöhung des Zwangsumtauschs, die Arbeitsbedingungen von Journalisten, das DDR-Grenzregime und die Störung westlicher Radiosender an. Dementsprechend forderte Kastl, die Kontaktmöglichkeiten weiter zu erleichtern, die Hürden für gegenseitige Besuche und Ausreisen zu senken sowie einen freien Informationsfluss zu gewährleisten. Auch in diesen Beiträgen vermied es Kastl, die DDR direkt zu benennen.[260] Flankierend zu diesen Einlassungen übergaben die bundesdeutschen Diplomaten ihren osteuropäischen Kollegen hinter den Kulissen immer wieder Listen mit Härtefällen der Familienzusammenführung.[261]

Hinsichtlich der militärischen Vertrauensbildung bemängelten die bundesdeutschen Vertreter die enge Auslegung der Helsinki-Vereinbarungen zur Manöverankündigung und -beobachtung. Kastl forderte einen „qualitativen Sprung" bei der Weiterentwicklung verbindlicher und verifizierbarer VBM und kündigte an, hierzu den Plan einer europäischen Abrüstungskonferenz vorantreiben zu wollen. Dabei würde es „dem in der Schlußakte verankerten Prinzip der Gleichheit sicherlich widersprechen, wenn die größte europäische Militärmacht sich vom Geltungsbereich von CBM-Vereinbarungen ausschließen oder in einer Ausnahmeregelung nur einen Teil ihres europäischen Territoriums davon betroffen haben will".[262] Was schließlich Korb II betraf, so mahnte Kastl die Umsetzung der in der Schlussakte empfohlenen Maßnahmen zur Förderung direkter Unternehmenskontakte an. Namentlich forderte die Bonner Delegation Verbesserungen für die Arbeit westlicher Geschäftsleute, insbesondere eine freiere Kontaktaufnahme zu östlichen Wirtschaftspartnern und die Senkung der exorbitanten Hotel- und Mietpreise für westliche Firmenvertreter.[263]

Erwartungsgemäß wiesen die WVO-Länder die westliche Menschenrechtskritik als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten zurück und erklärten die KSZE für Afghanistan unzuständig. Im Übrigen zogen sie für sich ein positives

eine Frage der innen- und außenpolitischen Absicherung unseres KSZE-Kurses. Aus diesen Gründen könnte die Nennung ausgewählter Dissidentennamen aus Osteuropa Probleme schaffen. Die notwendige Selektivität bei der Namensnennung innerhalb der Ländergruppe wirft die Frage der Chancengleichheit auf. Sie wird zudem zweifellos zu einem Druck auf die Bundesregierung führen, auch die Namen derjenigen zu nennen, die bei der ersten Intervention unterdrückt worden waren." Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133391, Drahterlass Nr. 352 vom 10. 12. 1980 an Kastl.

260 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtberichte Nr. 1031, Nr. 1052 und Nr. 1090 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 18. 11., 21. 11. und 26. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

261 Vgl. die Antwort der Staatsministerin Hamm-Brücher (FDP) auf eine entsprechende Anfrage des CDU-Abgeordneten Hupka am 19. 3. 1981 im Bundestag, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 117, 26. Sitzung, S. 1203 f.

262 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtbericht Nr. 1120 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 1. 12. 1980 an das Auswärtige Amt.

263 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtberichte Nr. 1144 und Nr. 1202 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 3. 12. bzw. 9. 12. 1980 an das Auswärtige Amt.

Fazit, das bisweilen die Form einer ermüdenden „Leistungsbilanz" annahm.[264] Die Bestandsaufnahme unterschied sich auf den ersten Blick also nicht wesentlich von jener des ersten Folgetreffens drei Jahre zuvor. Was sich jedoch geändert hatte, war, dass die WVO-Diplomaten nur mäßigen Streitwillen zeigten und die sechswöchige Implementierungskritik „geduldig, in defensiver Grundhaltung ‚durchgesessen' und ausgehalten"[265] hatten. Dahinter stand jedoch ein taktisches Kalkül, wie die Aussprache in dem für Sicherheitsfragen (Korb I) zuständigen Arbeitsorgan S zeigte. Hier parierte die sowjetische Delegation die Vorhaltungen des Westens und einiger Neutraler wegen Afghanistan mit Angriffen auf die amerikanische Verteidigungspolitik und machte damit deutlich, worin sie den eigentlichen Zweck der Zusammenkunft sah. Der Kreml wollte mit Blick auf den KPdSU-Parteitag Ende Februar 1981 Ergebnisse und – daran ließen WVO-Vertreter auch in den informellen Gesprächen keinen Zweifel – „Madrid" zugleich als Forum gegen den NATO-Doppelbeschluss nutzen.[266] In deutlichen Worten beschuldigte der sowjetische Sprecher die USA, „Europa" zur Ausführung ihres „globalen Kernwaffenplans" zu missbrauchen, um in Kontrast hierzu anschließend die eigenen, im Rahmen einer KAE zu verwirklichenden „Friedenspläne" darzulegen: „Festigung bestehender CBM; Gewaltverzicht; Freeze für Personal einzeln oder kollektiv ab einem zu beschließenden Datum; Verzicht auf Ausbau von Angriffspotentialen; Verzicht auf Erlangung militärischer Überlegenheit".[267]

Parallel zur allgemeinen Aussprache brachte die Bundesrepublik gemeinsam mit den übrigen westlichen Ländern, jeweils zu Paketen geschnürt, eine Reihe angekündigter Vorschläge ein. Dazu gehörten aus dem Bereich von Korb II die Erleichterung der Arbeitsbedingungen für Unternehmensvertreter sowie eine größere Transparenz bei den Wirtschaftsdaten und Statistiken.[268] Im Zentrum des Bonner Interesses standen natürlich die Erleichterung der menschlichen Kontakte und die Durchsetzung größerer Bewegungsfreiheit. Dazu schlug der Westen vor, die Bearbeitungszeit von Anträgen für Ausreisen, Verwandtenbesuche und Eheschließungen zu verkürzen, die Gebühren zu senken und Antragsteller nicht zu schikanieren. Eine weitere Forderung betraf den freien Zugang der Menschen zu den diplomatischen Missionen der KSZE-Länder. Hinsichtlich des Kapitels „Information" setzte sich die westliche Staatengruppe dafür ein, die Verbreitung von Zeitungen und anderen Druckerzeugnissen zu erleichtern, Journalisten nicht mehr für ihre Berichterstattung auszuweisen und ihnen zu gestatten, sich frei zu bewegen; ein weiterer Punkt betraf die Einstellung der östlichen Störsender. Im kulturellen Be-

[264] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtbericht Nr. 1076 und Nr. 1089 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 26. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

[265] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133364, Drahtbericht Nr. 5543 des Botschafters Meyer-Landrut, Moskau, vom 19. 12. 1980 an das Auswärtige Amt.

[266] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtbericht Nr. 1065 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 24. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

[267] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtbericht Nr. 1080 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 26. 11. 1980 an das Auswärtige Amt.

[268] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 153477, CSCE/RM/E.2, CSCE/RM/E.3 und CSCE/RM/E.4 vom 10. 12. 1980 sowie CSCE/RM/E. 18 und CSCE/RM/E. 19 vom 16. 12. 1980.

reich schließlich sollte die Einrichtung von Lesesälen und Kulturinstituten möglich und der freie Zugang hierzu für alle Interessierten garantiert werden.[269]

Von besonderer Bedeutung war schließlich der westliche Textvorschlag zum Menschenrechtsprinzip der Schlussakte. Darin sollte erstmals das Recht der Menschen verbrieft werden, die Verwirklichung der Schlussakte in ihren Ländern zu überwachen. Neben dieser auf eine Stärkung der „Helsinki-Monitore" zielenden Passage sollte auch der freien Religionsausübung angemessener Ausdruck verschafft werden.[270] Ergänzt wurde dieser Vorschlag durch einen nur von den USA, Kanada und Spanien eingebrachten Text zur Einberufung eines Expertentreffens über Menschenrechte, auf dem über die „Rolle der Regierungen, Institutionen, Organisationen und Personen" bei der Verwirklichung der Schlussakte beraten werden sollte. Ein weiterer Text, für den die USA, Dänemark und Norwegen verantwortlich zeichneten, betraf die Förderung bilateraler „Roundtable"-Gespräche unter Beteiligung von NGO-Vertretern.[271]

Eine Sonderstellung nahm erwartungsgemäß die KAE-Frage ein, zu der die NATO-Gruppe noch keine einheitliche Haltung formuliert hatte. Das Problem stellte sich besonders, als Polen am 8. Dezember den östlichen Vorschlag für eine „Konferenz über militärische Entspannung und Abrüstung" auf den Tisch legte und den Westen damit unter Zugzwang setzte. Schon der Name der Konferenz ließ keinen Zweifel daran, wo der Osten die Aufgabenschwerpunkte der Konferenz sah. Zwar sollte sie auch über eine Erweiterung bestehender und die Verabschiedung neuer VBMs beraten. Ihre eigentliche Aufgabe lag aber darin, einen Gewaltverzicht und einen Aufnahmestopp für beide Militärbündnisse zu vereinbaren. Die Konferenz sollte bereits im folgenden Jahr, am 20. Oktober, in Warschau beginnen.[272] Damit hatte die WVO, entsprechend den Warschauer Beschlüssen vom Oktober, die Idee einer ersten Konferenzphase über Vertrauensbildende Maßnahmen zwar grundsätzlich akzeptiert.[273] Der Vorschlag enthielt darüber hinaus aber keine näheren Angaben. Vor allem ging er nicht auf die zentralen Kriterien ein, die der Westen mit neuen VBMs verknüpfte, vor allem den höheren Grad an Verbindlichkeit und ihren erweiterten Anwendungsbereich. Vielmehr war die Konferenz mit den bekannten östlichen Vorschlägen zur „militärischen Entspannung"

269 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 153477, CSCE/RM.11 und CSCE/RM.12 vom 10. 12. 1980 sowie CSCE/RM.15 vom 11. 12. 1980. Hierzu legten die EPZ-Länder in den Arbeitsgruppen mehrere Textvorschläge vor. Vgl. dazu PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 153477, CSCE/RM/H.1 vom 10. 12. 1980, CSCE/RM/H.2 und CSCE/RM/H.3 vom 11. 12. 1980 sowie CSCE/RM/H.11 vom 12. 12. 1980.

270 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 153477, CSCE/RM.19 vom 11. 12. 1980.

271 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 153477, CSCE/RM.16 vom 12. 12. 1980 und CSCE/RM.26 vom 12. 12. 1980.

272 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133419, Drahtbericht Nr. 1184 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 8. 12. 1980 an das Auswärtige Amt. Vgl. auch die Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 5. 2. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 30, S. 151f. Für den Vorschlag CSCE/RM.6 vom 8. 12. 1981 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 153477. Vgl. auch Roth, Die zweite KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid, S. 19.

273 Dies bestätigte auch SED-Politbüromitglied Hermann Axen gegenüber Günter Gaus. Vgl. PA-AA, B 1 (Referat 010), Bd. 178840, Schriftbericht von Gaus vom 30. 1. 1981.

verbunden. Der Mandatsentwurf war aus Bonner Sicht deshalb zu vage und entsprach nicht westlichen KAE-Vorstellungen.[274]

Unter dem Eindruck der polnischen Initiative und angesichts der Unentschlossenheit der NATO entschied sich Frankreich dazu, seinen im Bündnis revidierten KAE-Vorschlag am 9. Dezember allein einzubringen. Anders als der polnische Vorschlag zeichnete sich der französische Mandatsentwurf durch seine konkreten Vorgaben aus. Er sah eine Abrüstungskonferenz in zwei Phasen vor. In einer „Anfangsphase" sollten die Delegationen erstens über politisch verbindliche und militärisch bedeutsame VBM sprechen, „die auf den gesamten europäischen Kontinent vom Atlantik bis zum Ural anwendbar sind", und zweitens „Bestimmungen" zur Verifizierung der Verpflichtungen vereinbaren. Die VBM sollten umfassen: a) die Verbesserung des Austauschs von Informationen über die jeweiligen Streitkräfte; b) die vorherige Notifizierung „des Ausmaßes und der Tragweite spezifischer militärischer Aktivitäten"; c) Maßnahmen zur Überprüfung der übernommenen Verpflichtungen. Einem weiteren KSZE-Folgetreffen sollte es vorbehalten bleiben, im Lichte der Ergebnisse weitere Verhandlungsoptionen zu prüfen, d. h. auch die Einberufung einer Konferenz, die über konkrete Abrüstungsschritte beraten könnte.[275]

Als sich die Diplomaten am 19. Dezember schließlich in die Weihnachtspause verabschiedeten, waren bereits 87 neue Vorschläge eingebracht worden.[276] Im Auswärtigen Amt war man sich schon zu diesem Zeitpunkt im Klaren, dass angesichts dieser Textfülle sowie der kontroversen Menschenrechts- und Rüstungskontrollthemen kaum Aussicht bestand, das Treffen bis zu dem im „Violetten Buch" avisierten Zieldatum, dem 5. März, zu beenden. In einer Zwischenbilanz dämpfte Genscher deshalb öffentlich die Erwartungen und stellte lieber den Zusammenhalt des Westens sowie die Menschenrechtsdiskussion in Madrid als positive Elemente heraus.[277] Bemühungen der Bonner Diplomaten, auch nach dem 5. März weiterzuverhandeln, gestalteten sich schwierig. Am 19./20. Januar bestätigte die Arbeitsgruppe KSZE der EPZ in Brüssel die Grundziele der Zehn, hielt jedoch offen, ob und unter welchen Voraussetzungen nach Erreichen des Zieldatums weiterverhandelt werden könne.[278] Die N+N, mit denen am 22. Januar im Straßburger Europa-

[274] PA-AA, VS-Bd. 11447 (221); B 150, Aktenkopien 1980, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Bräutigam vom 10. 12. 1980; Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 19. 1. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 10, S. 57.

[275] Für den französischen Vorschlag CSCE/RM.7 vom 9. 12. 1980 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 153477. Vgl. auch AAPD 1981, I, S. 32, Anm. 11. Vgl. dazu auch Heyde, Nicht nur Entspannung und Menschenrechte, S. 96. Den polnischen und französischen KAE-Vorschlägen folgten in den nächsten Tagen noch jene Jugoslawiens, Schwedens und Rumäniens, die jedoch im weiteren Verlauf des Treffens keine weitere Bedeutung erlangten. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 19. 1. 1980, in: AAPD 1981, I, Dok. 10, S. 57–60.

[276] Roth, Die zweite KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid, S. 18 f.

[277] Erklärung des Bundesministers Genscher zum Abschluss der ersten Phase des Madrider Folgetreffens, in: Bulletin der Bundesregierung 1980, S. 1144.

[278] PA-AA, B 21 (Referat 200), Bd. 122708, Drahtbericht Nr. 260 aus Den Haag (Coreu) vom 27. 1. 1981 an das Auswärtige Amt.

rat eine Aussprache stattfand, bekundeten zwar nach wie vor großes Interesse an einer substantiellen Schlusserklärung, beurteilten die Aussichten hierfür unter Hinweis auf das abgekühlte Verhältnis der beiden Supermächte aber pessimistisch. Sie schlossen sogar eine Beendigung des Treffens mit einem Minimaltext nach Belgrader Strickmuster nicht aus.[279] Auch im Brüsseler NATO-Rat, der sich einen Tag später mit den Leitern der westlichen KSZE-Delegationen zur Bestandsaufnahme traf, zeigten sich die Diplomaten mit der Implementierungskritik grundsätzlich zufrieden. Zugleich äußerten sie sich skeptisch hinsichtlich der weiteren Erfolgsaussichten in Madrid. Wie bei den Neutralen überwog die Stimmung, das Treffen im Falle anhaltender sowjetischer Obstruktion mit einem kommuniquéartigen Text über Ort und Zeit eines weiteren Folgetreffens zu beenden.[280]

Mit großer Sorge registrierte man in Bonn, dass sogar einige Europäer wie Großbritannien und die Niederlande keinen großen „Verhandlungswillen" mehr an den Tag zu legen schienen.[281] Wie gesehen, war auch die Haltung der Reagan-Administration noch völlig offen; an Carters Zusage, an der geplanten Sicherheitskonferenz teilzunehmen, war sie jedenfalls nicht gebunden.[282] Da sich auch die UdSSR in der zentralen Frage des geografischen Geltungsbereichs der VBM weiter ausschwieg, wuchs in Bonn die Befürchtung, dass sich die nun beginnende Textarbeit „weitaus schwieriger gestalten" werde. Die Aussichten für ein Schlussdokument seien „nicht gerade rosig".[283] Dessen ungeachtet beharrten Genscher und das Auswärtige Amt darauf, weiter „geduldig und beharrlich" zu verhandeln und „sich nicht selbst unter Zeitdruck [zu] setzen" Dies schloss auch die Bereitschaft zu Konzessionen an den Osten ein, sofern sie der Durchsetzung nicht verhandelbarer Grundpositionen des Westens etwa beim KAE-Mandat dienten.[284]

5.1.3. Die Sachdebatte (27.1. bis 27.7.1981)

Als die Diplomaten nach der Weihnachtsunterbrechung am 27. Januar 1981 ihre Arbeit wieder aufnahmen, begannen entsprechend des vereinbarten Zeitplans die Textverhandlungen in den einzelnen Redaktionsgruppen. Im Wesentlichen beschränkten sich die Delegationen in dieser Phase aber darauf, ihre Entwürfe zu erläutern und ihre Standpunkte zu bekräftigen. Während sich die Positionen der

[279] Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Dreher vom 27.1.1981, in: AAPD 1981, I, S. 39, Anm. 44.

[280] Drahtbericht Nr. 120 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 23.1.1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, I, Dok. 17, S. 95 (Zitat), 97.

[281] Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Bräutigam vom 4.2.1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 27, S. 134f.

[282] Im NATO-Rat konnte US-Delegationsleiter Kampelman am 23.1.1981 erneut nur mitteilen, „daß die USA noch keine endgültige Position zur KAE entwickelt habe." Drahtbericht Nr. 120 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 23.1.1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, I, Dok. 17, S. 96.

[283] Runderlass Nr. 165 des Vortragenden Legationsrats Boll vom 23.12.1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 375, S. 1943f.

[284] Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Bräutigam vom 4.2.1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 27, S. 136.

westlichen und östlichen Staatengruppen noch unversöhnlich gegenüberstanden, nahmen die Neutralen und Ungebundenen allmählich ihre Position als Vermittler ein.[285]

Ein Element der Verzögerung konnte Mitte Februar aus dem Weg geräumt werden, als Reagan entschied, trotz der noch nicht abgeschlossenen Überprüfung der amerikanischen Rüstungskontrollpolitik, den französischen KAE-Vorschlag „im Interesse des Bündnisses" zu unterstützen.[286] Am 16. Februar gab der amerikanische Delegationsleiter Kampelman im Madrider Plenum eine entsprechende Erklärung ab. Bedingung sei indes, „daß die im französischen Vorschlag enthaltenen Kriterien, ‚the minimum conditions' für eine Nach-Madrid-Konferenz über Sicherheit darstellen".[287]

Der eigentliche Paukenschlag kam jedoch eine Woche später. Am 23. Februar erklärte Breschnew vor dem KPdSU-Parteitag in Moskau seine Bereitschaft, VBMs „auf den gesamten europäischen Teil der UdSSR" auszudehnen. Aber auch der Kreml-Chef stellte eine Bedingung: Die NATO-Länder, so erklärte er, müssten im Gegenzug „einer entsprechenden Erweiterung" der KAE-Zone im Westen zustimmen.[288] Diese Ankündigung kam für alle Beteiligten völlig überraschend, auch für die sowjetischen Unterhändler in Madrid, die noch kurz zuvor jede Ausdehnung des VBM-Regimes auf sowjetisches Territorium kategorisch abgelehnt hatten.

Hinter dem Kurswechsel Moskaus verbarg sich aber ein taktisches Kalkül. Der bisherige Verlauf des Treffens hatte auch dem Kreml vor Augen geführt, dass das Ziel einer Abrüstungskonferenz ohne Zugeständnisse nicht zu erreichen war. Nun hatte Breschnew in der Frage der VBM-Zone den Ball der NATO-Gruppe zugespielt und testete seinerseits die Konzessionsbereitschaft des Westens.[289] Zu diesem Zweck hatte Moskau absichtlich offengelassen, was genau vom Westen als Gegenleistung erwartet wurde. Darüber hatte sich der Kreml-Chef nicht nur in seiner Rede ausgeschwiegen. Auch gegenüber Helmut Schmidt wiederholte er in einem Brief nur die bekannten Parteitagsformulierungen und vermied eine Klarstellung.[290] Auch Iljitschow und seine Delegationskollegen verweigerten in der Folgezeit jede Auskunft und forderten den Westen nur wiederholt auf, ein Angebot zur Westerweiterung der KAE-Zone vorzulegen.[291] In Washington aber

[285] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133420, Drahtbericht Nr. 214 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 13. 2. 1981 an das Auswärtige Amt.

[286] Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 25. 2. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 50, S. 288.

[287] Drahtbericht Nr. 223 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 16. 2. 1981, in: AAPD 1981, I, S. 288, Anm. 24; Heyde, Nicht nur Entspannung und Menschenrechte, S. 96f.

[288] Vgl. AAPD 1981, I, Dok. 51 und Dok. 56. Für den Wortlaut der Äußerungen Breschnews vgl. Europa-Archiv 1981, D 218f.

[289] Vgl. Roth, Die zweite KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid, S. 22.

[290] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133181, Schreiben des Generalsekretärs der KPdSU, Breschnew, vom 6. 3. 1981 an Bundeskanzler Schmidt.

[291] Vgl. PA-AA, VS-Bd. 13241 (212); B 150, Aktenkopien 1981, Drahtbericht Nr. 311 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 27. 2. 1981 an das Auswärtige Amt; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133420, Drahtbericht Nr. 356 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 6. 3. 1981 an das Auswärtige Amt.

sahen sich die Gegner des KAE-Projekts, die vor allem im Nationalen Sicherheitsrat und im Verteidigungsministerium zu finden waren, in ihrer Skepsis bestätigt. Eine Einbeziehung des Atlantiks (egal in welchem Umfang), gar der nordamerikanischen Landmasse in eine KSZE-Kontrollzone war eine geradezu groteske Vorstellung. Vor allem aber waren die Amerikaner besorgt, dass die amerikanische schnelle Eingreiftruppe („Rapid Deployment Force", RDF), deren Weg in die Einsatzgebiete im Nahen Osten und im Persischen Golf über Europa führte, sowie die Nutzung von Stützpunkten im Atlantik, etwa auf den Azoren, KSZE-Kontrollen unterworfen werden könnte. Selbst Moskau musste klar sein, dass Washington unter keinen Umständen bereit sein konnte, auf eine solche Forderung einzugehen.

So gerieten die Textverhandlungen nach der bedingten Öffnung der beiden Supermächte in der KAE-Frage in eine „Sackgasse", wie Jörg Kastl besorgt aus Madrid meldete. Während die östlichen Delegationen in Madrid jede weitere Arbeit am Schlussdokument mit dem Hinweis verweigerten, dass zunächst ein westliches Kompensationsangebot auf den Tisch müsse, war der Westen angesichts der amerikanischen Vorbehalte hierzu vorerst nicht bereit.[292] Bonn bewertete die Ankündigung Breschnews bei aller gebotenen Vorsicht indessen als Fortschritt und war gewillt, die sich dadurch eröffnende Chance auf eine Einigung auszuloten. Gewiss, das sowjetische Angebot ließ viele Fragen offen. Doch die UdSSR hatte endlich, so sah es Friedrich Ruth, „den Anspruch auf einen Sonderstatus […] für die Weiterentwicklung ‚klassischer' VBM" aufgegeben. Seiner Meinung nach hatte der Kreml in dieser entscheidenden Frage einen Wandel „von einer absoluten Weigerung zu einer bedingten Zustimmung" vollzogen.[293]

In diesem Sinne bemühte sich Bonn nun intensiv darum, die US-Regierung mit Blick auf das nahende Konferenzende von einer noch stärker ergebnisorientierten Verhandlungsstrategie zu überzeugen. Bereits am 20./21. Februar hatten die Diplomaten des Auswärtigen Amts die KSZE-Konsultationen im State Department dazu genutzt, um ihre Position darzulegen.[294] Nur wenige Tage später reiste Friedrich Ruth nach Washington, um im Außenministerium und in der

[292] Vgl. den Drahtbericht Nr. 461 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 19. 3. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, I, Dok. 79.

[293] Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 4. 3. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 56, S. 307 f. Die Aufzeichnung ging am 27. 2. 1981 als Weisung an die Vertretungen in London, Paris und Washington sowie an die Ständige Vertretung bei der NATO und die KSZE-Delegation in Madrid. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 11531 (221); B 150, Aktenkopien 1981, Drahterlass Nr. 1169 des Ministerialdirektors Blech. Die Bonner Einschätzung der Breschnew-Rede deckte sich mit derjenigen der französischen Regierung. Das sowjetische Angebot, so Präsident Giscard d'Estaing am 15. 3. 1981 zu Helmut Schmidt, stelle „eine maßgebliche Änderung der sowjetischen Position" dar, auf die man eingehen müsse. Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Zeller, Bundeskanzleramt, vom 17. 3. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 74, S. 393. Für eine abweichende Analyse durch den Bonner Botschafter in Moskau vgl. den Drahtbericht Nr. 1235 des Botschafters Meyer-Landrut, Moskau, vom 27. 3. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, I, Dok. 88.

[294] PA-AA, VS-Bd. 13239 (212); B 150, Aktenkopien 1981, Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Bräutigam vom 23. 2. 1981.

ACDA das KAE-Thema zu besprechen.[295] Am 9. März traf schließlich Genscher selbst in der amerikanischen Hauptstadt mit Haig und Reagan zusammen. In den Gesprächen wurde spürbar, dass der US-Außenminister dem KAE-Projekt positiver gegenüberstand als seine Mitstreiter im Weißen Haus und im Pentagon. Doch blieb es letztlich beim Bekannten: Haig versicherte seinem Gast, dass die USA den französischen KAE-Vorschlag weiter unterstützten, mochte sich aber trotz Genschers Drängen, Moskau – auch mit Blick auf weitere humanitäre Zugeständnisse – in der Frage der Osterweiterung einer VBM-Zone beim Wort zu nehmen, nicht weiter festlegen.[296]

So verstrich das vorgesehene Enddatum, und es lag in dieser kritischen Situation an den Neutralen und Ungebundenen, die festgefahrene Konferenz wieder voranzubringen. So drängte Österreich die teils zögernden N+N im März dazu, einen Gesamtentwurf für ein Schlussdokument zu schmieden.[297] Grundlage hierfür waren die mittlerweile eingereichten Texte und Gegenentwürfe der drei Staatengruppen, mit deren Durchsicht die zuständigen Ausschüsse und Kontaktgruppen beschäftigt waren. Die Redaktionsgruppen zum Korb I (Prinzipien und Sicherheit) konnten noch keine nennenswerten Fortschritte vorweisen. Einem westlichen, die Einhaltung der Menschenrechte akzentuierenden Text zum Prinzipienkatalog stand ein entsprechendes Gegenpapier der WVO-Länder gegenüber, die beide schließlich auf dem Tisch der Neutralen landeten. Trotz der Rauchzeichen aus dem Kreml hinsichtlich einer Abrüstungskonferenz klafften auch die Meinungen im Bereich der Sicherheit weiter auseinander. Dafür kam die Durchsicht der Vorschläge zu Korb II (Redaktionsgruppe E) und Korb III (Redaktionsgruppe H) langsam voran, nicht zuletzt, weil hier etwa im Bereich „Informationen“ ein weiterer vermittelnder Vorschlag der N+N vorlag, ohne dass bereits fertige Texte registriert worden waren.[298]

Aus diesem Material fertigten die N+N schließlich einen Kompromisstext, der am 31. März in Form eines informellen Non-papers von mehr als 30 Seiten Umfang vorlag und für die weiteren Verhandlungen maßgeblich werden sollte. Strittige Themen vor allem im Prinzipienteil, etwa zur Implementierungskritik und zur Menschenrechtslage, hatten die Verfasser bewusst ausgeklammert, um so den Einstieg in die Textarbeit für alle zu erleichtern. Anderes, wie die Aufforderung, bei der Verwirklichung der Menschenrechte dauerhaft voranzuschreiten und die VN-Menschenrechtspakte sowie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte zu beachten, war unkontrovers. Ebenfalls weitgehend unstrittig, wenn auch im

[295] Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 25. 2. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 50, S. 288 f.

[296] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Haig am 9. 3. 1981 in Washington, in: AAPD 1981, I, Dok. 62, S. 336, 340 f. Vgl. auch das Gespräch Genschers mit Präsident Reagan am selben Tag, in: AAPD 1981, I, Dok. 64, S. 356; deutsch-amerikanische Presseerklärung vom 9. 3. 1981, in: Bulletin der Bundesregierung 1981, S. 201 f.

[297] Vgl. Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 417 f.

[298] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133420, Drahtberichte Nr. 314 und Nr. 359 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 27. 2. bzw. 6. 3. 1981 an das Auswärtige Amt. Zum N+N-Vorschlag vom 1. 12. 1980 zum Bereich „Informationen“ vgl. Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 416 f.

Detail noch verbesserungsbedürftig, waren die Texte zur Wirtschaftskooperation (Korb II). Sie thematisierten u. a. die Erleichterung von Geschäftskontakten und den Zugang zu Wirtschaftsinformationen, darüber hinaus auch für die Bundesrepublik wichtige Themen wie Umwelt und Energie sowie die Verantwortung für die Dritte Welt. Der Abschnitt zu Korb III enthielt die meisten westlichen Forderungen wie etwa die Erleichterung der Ausreise- und Besuchsregelungen, die Liberalisierung des Informationsflusses sowie die Erleichterung der Arbeitsbedingungen für Journalisten (Visa-Erteilung, Akkreditierung). Unberücksichtigt geblieben waren dagegen von der Bundesrepublik gewünschte Texte zum Pflichtumtausch und zum Verbot der Ausweisung von Journalisten. Kern des Entwurfs war indes der Abschnitt über eine KAE. Er beinhaltete die vom Westen als unverzichtbar angesehenen Kriterien, wonach die VBM verbindlich, militärisch bedeutsam und verifizierbar sein mussten, und enthielt eine Geltungsbereichsformel. Danach sollten die VBM in einer Zone Anwendung finden, „covering the whole of Europe and the adjoining sea area and air space". Dem Osten waren die N+N dadurch entgegengekommen, dass sie ausführlich auch auf die zweite KAE-Phase eingingen und hierfür Ziele benannten. Immerhin hatten sie den Beginn dieser Phase von der Entscheidung einer weiteren Folgekonferenz abhängig gemacht und damit eine Art „Sperre" eingebaut.[299]

Der N+N-Entwurf stieß sowohl in der westlichen als auch der östlichen Staatengruppe auf Kritik, wurde paradoxerweise aber zugleich von allen Teilnehmern als Grundlage für die weitere Arbeit akzeptiert. Trotz seines Umfangs und seiner Lücken empfanden sie ihn in einer Situation drohenden Stillstands kurz vor dem Ende des Treffens überwiegend als nützliche Zusammenfassung und Brücke für den Fortgang der Verhandlungen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt war er aber nicht mehr als ein erster Syntheseversuch, der in West und Ost schon aus Gründen der Gesichtswahrung „verbessert" werden musste.[300]

Auch in Bonn war man der Ansicht, dass der Entwurf eher westliche als östliche Vorstellungen widerspiegelte. Natürlich war die Zonenformel der N+N zu ungenau und ließ offen, welche europäischen Küstengewässer eigentlich gemeint waren. Für die Bundesrepublik kam eine Erweiterung des VBM-Geltungsbereichs über das der „territorialen Souveränität der Teilnehmerstaaten in Europa unterliegende Gebiet" hinaus nicht in Frage. Dies würde im weiteren Verlauf der Verhandlungen präzisiert werden müssen.[301] Die Bundesregierung verbuchte es jedoch erst einmal als Erfolg, dass der Text der Neutralen und Ungebundenen zentrale humanitäre Forderungen des Westens enthielt und als VBM-Gebiet in Anknüpfung an die Schlussakte „ganz Europa" definierte. Dies diente ihr fortan

[299] Für den Vorschlag der N+N vom 31. 3. 1981 vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 123117. Vgl. dazu ausführlich Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 420 f.

[300] Gilde, Hüterin des Dritten Korbes, S. 168; Fischer, Bridging the Gap between East and West, S. 162–164; Kastl, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 47; Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 253 f.; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 218 f., 232.

[301] Vgl. dazu die Aufzeichnung des Botschafters Roth vom 30. 4. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 121.

als Ausweis dafür, dass dieser geografische Parameter „Gemeingut" geworden und künftig nicht mehr in Frage zu stellen war.[302] Gleichwohl konnte und durfte dieser erste Entwurf eines Schlussdokuments – schon wegen zu erwartender Einwände anderer Bündnispartner, nicht zuletzt der USA – nicht das letzte Wort sein. „Bis auf einige Änderungswünsche", so fasste Ministerialdirektor Franz Pfeffer das Ergebnis der AA-Analyse zusammen, „wären wir angesichts der allgemeinen politischen Großwetterlage zufrieden, wenn das N+N-Papier als Schlußdokument in Madrid angenommen werden würde. Aus taktischen Gründen empfiehlt sich aber, daß unsere Delegation in Madrid besonders herausstreicht, in welchen Punkten das N+N-Papier hinter unseren Wünschen zurückbleibt, und die schwachen Punkte des Papiers kritisiert."[303]

Die N+N-Initiative wurde in Bonn aber auch deshalb positiv aufgenommen, weil sie die sich häufenden Stimmen unter den westlichen Delegationen zum Verstummen bringen konnte, die dem Treffen ein neues Enddatum geben wollten, um Druck auf Moskau auszuüben. Demgegenüber wies die Amtsleitung des Auswärtigen Amts die Delegation in Madrid an, solchen Überlegungen entgegenzutreten und auf stetigem Weiterverhandeln zu bestehen. Gerade nach Vorlage des N+N-Entwurfs, so hieß es, seien die Verhandlungsmöglichkeiten „noch nicht ausgeschöpft" und weitere Verbesserungen des humanitären Buchs möglich. Aber auch entspannungspolitische Erwägungen spielten im Bonner Kalkül eine Rolle: „Global gesehen würde ein ergebnisloses Ende des Madrider Treffens die Ost-West-Beziehungen zusätzlich belasten. Wir haben aber gerade ein Interesse daran, die Rahmenbedingungen zu verbessern, die eine friedliche Lösung der Krise in Polen erleichtern helfen. Auch diese Gesichtspunkte sprechen gegen Ungeduld."[304]

Diese Linie vermittelte Genscher im Laufe der vierwöchigen Osterpause den Verbündeten, aber auch der sowjetischen Regierung. In Madrid müsse weiterverhandelt werden, beschwor er den britischen Außenminister Lord Carrington, bis „ein substantielles Dokument und ein präzises KAE-Mandat" stehe.[305] Auch den amerikanischen Außenminister Haig warnte er vor einer „Fixierung eines Schlußdatums" und verwies auf die Chancen, die sich durch den N+N-Entwurf für den Westen öffneten sowie auf die „Schutzwirkung" für Polen.[306] Und dem sowjeti-

[302] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133358, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 1. 4. 1981.

[303] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 1. 4. 1981, in: AAPD 1981, I, S. 514, Anm. 13.

[304] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133406, Drahterlass Nr. 1805 des Staatssekretärs van Well vom 1. 4. 1981 an die KSZE-Delegation in Madrid. Vgl. dazu auch den Drahterlass Nr. 1573 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 23. 3. 1981, in: AAPD 1981, I, S. 429, Anm. 19.

[305] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem britischen Außenminister Lord Carrington am 23. 4. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 112, S. 621f. In gleichem Sinn äußerte sich Genscher am 22. 4. 1981 gegenüber dem spanischen Ministerpräsidenten Calvo-Sotelo und Außenminister Pérez-Llorca: Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden, Bundeskanzleramt, vom 23. 4. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 111, S. 617f.

[306] PA-AA, B 14 (Referat 201), Bd. 125582, Drahterlass Nr. 2255 des Ministerialdirektors Pfeffer vom 24. 4. 1981 an die Botschaft in Washington mit Schreiben Genschers an Haig.

schen Außenminister Gromyko erklärte er kurz und knapp: „Qualität geht immer noch vor Zeit."[307] Selbst im Ministerkomitee des Europarats in Straßburg warb die Spitze des Auswärtigen Amts, vertreten durch van Well und Staatsministerin Hildegard Hamm-Brücher, für „geduldige Verhandlungen" bis zur Einigung auf ein Schlussdokument.[308] Tatsächlich lehnten auf nachhaltiges deutsches Drängen sowohl die EPZ-Neun am 27./28. April als auch der Ständige NATO-Rat einen Tag später eine Fristsetzung für das Schlussdokument ab und beschlossen, die Gespräche in Madrid vorerst fortzusetzen.[309]

Nach Wiederaufnahme der Verhandlungen gingen die Delegationen mit neuem Schwung an die Redaktionsarbeit. Im Laufe der nächsten drei Monate gelang es tatsächlich, wesentliche Teile der Schlusserklärung zu formulieren, darunter zu Korb II und zu einigen Teilen von Korb III, vor allem zur Erleichterung menschlicher Kontakte und bei der Familienzusammenführung, ferner in den Bereichen Bildung und Kultur. Dies war ein gewaltiger Fortschritt, der den N+N und vor allem Österreich zu verdanken war.[310] Alle Texte standen allerdings unter dem Vorbehalt einer Gesamteinigung. Dies rückte naturgemäß die weiterhin umstrittenen Kapitel in den Vordergrund, insbesondere die Texte zum Menschenrechtsprinzip und zu den Konferenzfolgen, nicht zuletzt aber zum KAE-Mandat.

Immer deutlicher zeichnete sich ab, dass eine für Ost und West annehmbare Zonenformel das Schlüsselproblem des Madrider Folgetreffens war, da ohne dessen Lösung Moskau keine Konzessionen in den humanitären Fragen machen würde. Während in den Redaktionsgruppen der N+N-Entwurf weiter beraten wurde, suchten die Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien und die USA nach einer geeigneten Formulierung, die der Westen dem Angebot Breschnews vom Februar entgegensetzen konnte. Es war der französische Außenminister, der am Rande der NATO-Frühjahrstagung Anfang Mai in Rom den entscheidenden Anstoß gab. In der Vierer-Runde mit Genscher, Lord Carrington und Haig stellte er eine Formel zur Diskussion, die jene der Neutralen aufgriff, jedoch dahingehend spezifizierte, dass militärische Aktivitäten im angrenzenden Seegebiet und dem darüberliegenden Luftraum nur dann der Notifizierungspflicht unterliegen sollten, wenn sie Teil von Manövern auf dem Festland waren. Diese funktionale Erweiterung der N+N-Formel schien geeignet, den amerikanischen Bedenken hinsichtlich einer KSZE-Kontrollzone im Atlantik und des freien Transits ihrer schnellen Eingreiftruppe ausreichend Rechnung zu tragen. So tüftelten die Vier folgenden Text aus: „… covering the whole of Europe and, as far as adjoining sea

[307] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 3. 4. 1981 in Moskau, in: AAPD 1981, I, Dok. 95, S. 517.

[308] PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 124418, Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Steinkühler vom 19. 5. 1981.

[309] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133388, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 30. 4. 1981 und Drahtbericht Nr. 815 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 29. 4. 1981 an das Auswärtige Amt.

[310] Vgl. Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 421 f.

and air space is concerned, the activities of forces operating there insofar as these activities are directly linked to a notifiable activity taking place on the European territory of participating States".[311] Auch Haig billigte *ad personam* diese „Rom-Formel", behielt sich jedoch eine genauere Prüfung vor, so dass sie vorerst auf Eis lag.

In der Zwischenzeit erhöhte Moskau den Druck auf den Westen. In einer Rede in Tiflis am 22. Mai wiederholte Breschnew seine bedingte Bereitschaft, die VBM auf den europäischen Teil der UdSSR auszudehnen. Wenn die NATO-Länder sich aber in Madrid noch nicht in der Lage sähen, ein Gegenangebot zu unterbreiten, könnten sie dies später auf der KAE-Konferenz selbst nachholen.[312] In diesem Sinne schrieb der Kreml-Chef eine Woche später auch an Präsident Reagan.[313] Und am 9. Juni legte die sowjetische Delegation in der zuständigen Redaktionsgruppe S einen Textentwurf für das Schlussdokument vor, mit dem sich die Teilnehmer „im Grundsatz" und „auf der Basis der Ausgewogenheit und Gegenseitigkeit" auf eine Erweiterung der VBM-Zone einigen, die genaue Definition des Anwendungsbereichs jedoch der KAE überlassen würden.[314]

Im Auswärtigen Amt sah man in dem sowjetischen Vorstoß einen Rückschritt. Nachdem Moskau im Februar der Einbeziehung seiner europäischen Gebiete bereits zugestimmt hatte, erschien es nun, als ob dieses Zugeständnis wieder verhandelbar war. Genscher reagierte deshalb intern äußerst ungehalten auf dieses, wie er meinte, „Propaganda-Manöver". In Madrid, wo er sich gerade zu Regierungsgesprächen aufhielt, wies er den amtierenden Delegationsleiter Graf zu Rantzau[315] sofort an, den sowjetischen Vorschlag öffentlich zu kritisieren. Er selbst forderte die Sowjetunion in einer Pressekonferenz „eindringlich" auf, zur ursprünglichen Position zurückzukehren. In Bonn appellierte er kurz darauf in gleichem Sinne an Moskaus Botschafter Semjonow, um, wie er später meinte, Druck auf Moskau aufzubauen.[316]

311 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, I, Dok. 125, S. 700 f.; Drahtbericht Nr. 399 des Botschafters Arnold, Rom, vom 4. 5. 1981 an das Auswärtige Amt, in: ebd., S. 701, Anm. 26.

312 Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Holik vom 29. 5. 1981, in: AAPD 1981, I, S. 927, Anm. 6.

313 Schreiben des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, vom 27. 5. 1981 an Präsident Reagan, in: URL: <http://www.thereaganfiles.com/document-collections/letters-between-president.html>.

314 Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 15. 6. 1981, in: AAPD 1981, II, S. 927 f., Anm. 7.

315 Detlev Graf zu Rantzau übernahm geschäftsführend die Leitung der Bonner KSZE-Delegation, nachdem Botschafter Jörg Kastl am 23. 5. 1981 bei einem Verkehrsunfall schwer verletzt worden war. Vgl. dazu PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133388, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Dreher vom 25. 5. 1981.

316 PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133200, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Botschafter Semjonow am 16. 6. 1981. Vgl. dazu auch das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem stellvertretenden amerikanischen Außenministers Clark vom 18. 6. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 175, S. 951; Gespräch Genschers mit dem französischen Außenminister Cheysson vom 12. 7. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 199, S. 1058.

Doch Genschers Entlastungsangriff konnte nicht verbergen, dass der Westen nach Breschnews Schachzug und mit dem N+N-Entwurf einer Schlusserklärung auf dem Tisch unter Druck stand, zumal sich Washington mit der Prüfung der „Rom-Formel" weiter Zeit ließ. Am 5. Juli beschlossen Genscher, Lord Carrington und Cheysson deshalb, dass die Bundesregierung im State Department eine Entscheidung anmahnen solle. Tatsächlich willigte Washington ein, dass die Delegationsleiter der Bundesrepublik, Frankreichs, Großbritanniens und der USA in Madrid eine vorlagefähige Geltungsbereichsformel erarbeiten sollten.[317] Nach einigen Tagen intensiver Arbeit konnten sich die Vier in Madrid Mitte Juli auf eine neue Formulierung einigen, die eine Reihe amerikanischer Wünsche berücksichtigte. Wichtigste Änderung gegenüber dem Text von Rom war die Ersetzung des Begriffs „the whole of Europe" durch „the continent of Europe", um die VBM-Zone eindeutiger territorial zu definieren. Im funktionalen Teil der Formel wünschte Washington die Wörter „directly linked" durch „integral part" zu ersetzen, um den Bezug zu den militärischen Landaktivitäten noch enger herzustellen und die Einbeziehung seiner RDF in den Kontrollbereich der KSZE auszuschließen. Dies stellte nach Kampelmans Eingeständnis das Äußerste dar, was das State Department in der Administration hatte durchsetzen können – Änderung ausgeschlossen. Darüber hinaus wollte Washington seine Zustimmung zu dieser Formel „nur im Rahmen eines Madrider Endpakets" geben, wenn dieses auch zentrale amerikanische Forderungen zu den Menschenrechten enthalte, d. h. Expertentreffen über Menschenrechte und über Familienzusammenführung, den Schutz der Helsinki-Monitoren, die Religionsfreiheit und die Einstellung der Störsender. Damit stellte die neue US-Regierung erstmals ein Junktim her zwischen dem KAE-Mandat und humanitären Konzessionen des Ostens. Nach Intervention Bonns, das auf einem Einschluss „ganz Europas" bestand, erklärte sich Kampelman schließlich mit dem Begriff „the whole continent of Europe" bereit. Die Bundesregierung bestand ebenfalls darauf, dass die USA zur alten Formel („the whole of Europe") zurückkehren würde, falls sich in Madrid herausstellte, dass der westliche Vorschlag nicht konsensfähig war.[318]

Diese Formel wurde schließlich einen Tag später vom NATO-Rat in Brüssel gebilligt und zunächst am 16. Juli dem sowjetischen Delegationsleiter Iljitschow mit dem Hinweis übergeben, dass der Westen seine Zustimmung zur Westerweiterung der VBM-Zone an ein Paket humanitärer Maßnahmen knüpfe, darunter die Expertentreffen über Menschenrechte und Familienzusammenführung, den besseren Schutz für Helsinki-Monitoren, die freie Religionsausübung und die

[317] Gespräch des Bundesministers Genscher mit den Außenministern Lord Carrington (Großbritannien) und Cheysson (Frankreich) in Chevening, in: AAPD 1981, II, Dok. 188, S. 1003; Drahtbericht Nr. 2715 des Botschafters Hermes, Washington, vom 9. 7. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, II, S. 1003, Anm. 41.

[318] PA-AA, VS-Bd. 13242 (212); B 150, Aktenkopien 1981, Drahtbericht Nr. 2765 des Botschafters Hermes, Washington, vom 13. 7. 1981 an das Auswärtige Amt; Drahtbericht Nr. 1032 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 14. 7. 1981 an das Auswärtige Amt; Drahtbericht Nr. 1046 von Rantzau vom 16. 7. 1981, in: AAPD 1981, II, S. 1131, Anm. 9.

Einstellung der Störsender. Der Textentwurf zur VBM-Zone wurde von Kampelman schließlich am 20. Juli offiziell eingebracht.[319]

Bereits in einem Vier-Augen-Gespräch mit Kampelman am Abend des 17. Juli wies Iljitschow den westlichen Vorschlag als unannehmbar zurück. Da die westliche Formel keinen gleichwertigen Ersatz für die Ostausdehnung der VBM-Zone biete, bedeute sie „eine einseitige Ausdehnung zu Lasten der SU" und „verstoße damit gegen die Prinzipien der Gegenseitigkeit und Ausgewogenheit". Auch die humanitären Forderungen seien inakzeptabel, da sie „darauf ausgerichtet seien, das System der sozialistischen Staaten zu gefährden". Zugleich übergab Iljitschow dem amerikanischen Diplomaten einen sowjetischen Gegenvorschlag. Darin forderte Moskau nicht nur die Einbeziehung Kontinentaleuropas „with adjoining sea (ocean) areas of a corresponding width and air space", sondern ebenfalls die Berücksichtigung der USA und Kanadas.[320] Auch der sowjetische Textvorschlag wurde am 20. Juli offiziell in die Kontaktgruppe S eingeführt.

Wenig überraschend wiesen die NATO-Staaten den sowjetischen Entwurf noch am selben Tag zurück. Erstmals war der Kreml mit seiner Forderung, amerikanisches und kanadisches Territorium in den VBM-Geltungsbereich einzubeziehen, über das Helsinki-Dokument hinausgegangen und hatte damit „das auf Europa bezogene Konzept der Schlußakte aus den Angeln gehoben".[321] Was bewog Moskau, so kurz vor dem voraussichtlichen Ende der Konferenz eine für den Westen unannehmbare Maximalforderung aufzustellen? In Bonn vermutete man, dass der Kreml mit diesem Schritt Zeit gewinnen wollte, um sich nach einer immer wahrscheinlicher werdenden Vertagung „inhaltlich und/oder taktisch neu" aufzustellen.[322] Wie Iljitschow gegenüber dem SPD-Abgeordneten Karsten Voigt, der sich auf Informationsbesuch in Madrid aufhielt, zu erkennen gab, kam es Moskau auch darauf an, im Verhältnis zu den USA das Prinzip der „Gegenseitigkeit, Aus-

[319] PA-AA, VS-Bd. 13242 (212); B 150, Aktenkopien 1981, Drahtbericht Nr. 1215 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 14. 7. 1981 an das Auswärtige Amt; Drahtbericht Nr. 1222 von Wieck vom 15. 7. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, II, S. 1131, Anm. 9; Drahtbericht Nr. 1058 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation) vom 20. 7. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, II, S. 1134, Anm. 12.
Die Formel lautete vollständig: „covering the whole continent of Europe and, as far as adjoining sea area and air space is concerned, the activities of forces operating there insofar as these activities are an integral part of notifiable activities on the continent". Vgl. die Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 17. 7. 1981, in: AAPD 1981, II, S. 1128, hier: Anm. 3.

[320] Der sowjetische Vorschlag lautete im Wortlaut: „Confidence and security-building measures will cover the whole of Europe with adjoining sea (ocean) areas of a corresponding width and air space, and also, if this corresponds to the substance of these measures, the non-European participating states, with the understanding that these provisions will be concretized at the Conference on a balanced and reciprocal basis, with regard to the equality of rights and obligations of all CSCE participating states and the commitments assumed in accordance with the Final Act." PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 123115, Drahtbericht Nr. 1055 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 19. 7. 1981 an das Auswärtige Amt.

[321] Drahtbericht Nr. 1058 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 20. 7. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, II, S. 1134, Anm. 12.

[322] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 123115, Drahterlass des Ministerialdirigenten Bräutigam vom 24. 7. 1981 an die Botschaft in Moskau und die KSZE-Delegation in Madrid.

gewogenheit und Gleichheit" geltend zu machen. Dies, so erklärte er dem Abgeordneten, sei für die UdSSR keine Frage der Sicherheit, sondern ein politisches Problem, denn sie könne keine Lösung akzeptieren, „die den Eindruck erwecke, als habe sie eine Leistung erbringen müssen, der von seiten der USA nichts Gleichwertiges gegenüberstehe".[323]

Unter diesen Umständen war eine Einigung nicht mehr zu erwarten. Zum Trost für die Bonner Diplomatie stand aber ein Abbruch ebenso wenig zur Debatte. Rund 70% der Materie waren auf Grund des Textentwurfs der Neutralen bereits vorläufig abgeschlossen. Bemerkenswerte Fortschritte lagen sogar im Korb III vor, etwa für die Unterkapitel Bildung und Kultur und nicht zuletzt für Korb II. Schlüsselfragen wie die Prinzipien (darunter den Schutz der Helsinki-Monitoren), die humanitären Kontakte und die Informationsfreiheit, die Konferenzfolgen und natürlich das KAE-Mandat waren hingegen weiterhin unbeantwortet. Am 24. Juli beschlossen die Diplomaten daher, das Treffen für eine ausgedehnte Sommerpause zu unterbrechen und am 27. Oktober erneut zusammenzukommen.

5.1.4. Rettungsversuche in der Sommerpause

Einen schweren Rückschlag erlitt die Madrider Konferenzdiplomatie im Frühsommer und Sommer 1981 durch die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen in der UdSSR und in der Tschechoslowakei. Am 6. Mai verhafteten die Sicherheitskräfte in Prag, Brünn und Bratislava 26 Bürgerrechtler und durchsuchten ihre Wohnungen. Es war offensichtlich, dass das Prager Regime seine Kritiker der Charta 77 aus dem Verkehr ziehen und ihre Infrastruktur zerstören wollte. Der Schlag der Staatssicherheit, so berichtete die Bonner Botschaft in Prag, habe die Bewegung „praktisch ‚manövrierunfähig' gemacht" und sie von ihren Auslandskontakten abgeschnitten.[324] Am 28. Juli 1981 verurteilte ein Gericht den Charta-Mitbegründer Rudolf Battek wegen „subversiver Tätigkeit" und „Widerstand gegen die Staatsgewalt" zu siebeneinhalb Jahren Haft. Auch entsprechende westliche Bitten – darunter von Außenminister Genscher – hatten die Prager Regierung nicht zum Einlenken in dem Verfahren bewegen können.[325]

Auch in der Sowjetunion war unterdessen die Verfolgung Andersdenkender fortgeschritten, und dies in einer Weise, dass der KGB im Oktober 1981 die Zerschlagung der Oppositionsgruppen in der Sowjetunion melden konnte.[326] Tatsächlich waren die meisten Helsinki-Gruppen mittlerweile zerschlagen oder aufge-

[323] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 123155, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Pöhlmann vom 28. 7. 1981.

[324] PA-AA, B 42 (Referat 214), Bd. 139619, Drahtbericht Nr. 646 des Botschafters Diesel, Prag, vom 21. 7. 1981. Vgl. ferner den Drahtbericht Nr. 811 von Diesel vom 12. 9. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 254.

[325] PA-AA, B 42 (Referat 214), Bd. 139619, Drahtberichte Nr. 79 und Nr. 668 des Botschafters Diesel, Prag, vom 3. 2. bzw. vom 28. 7. 1981; „Exemplarische Strafe für ČSSR-Bürgerrechtler", in: Neue Zürcher Zeitung vom 30. 7. 1981, S. 1.

[326] Vgl. den Artikel „Das KGB meldet die Zerschlagung der Dissidenten-Bewegung", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. 10. 1981, S. 3.

löst, ihre prominentesten Köpfe ausgewiesen, inhaftiert oder, wie Sacharow, in der Verbannung. Dies bedeutete jedoch nicht, dass die sowjetische Staatsmacht die Dissidentenfrage in ihrem Sinne hatte lösen können, von der Herausforderung, die sich dem kommunistischen System durch die Krise in Polen und den dort in einer freien Gewerkschaft organisierten Arbeitern stellte, zu schweigen.

Trotz dieser Rückschläge blieb die KSZE-Diplomatie in der Sommerpause aber nicht untätig. So setzten Österreich, Finnland, Jugoslawien und die Schweiz in der sitzungsfreien Zeit ihre Vermittlertätigkeit fort und arbeiteten weiter an einem auf ihrem März-Vorschlag basierenden Kompromiss.[327] Auch Genscher nutzte die Konferenzpause. Von besonderer Bedeutung war für ihn zunächst die Frage, wann die beiden Supermächte mit Verhandlungen, wie sie der Doppelbeschluss vorsah, beginnen würden. Im NATO-Ministerrat im Mai 1981 in Rom hatten die USA einem Zeitplan zugestimmt, der Sondierungen zwischen Haig und Gromyko und einen Verhandlungsbeginn im November vorsah.[328] Tatsächlich kamen die beiden Außenminister am 23. und 28. September 1981 am Rande der VN-Generalversammlung in New York überein, Gespräche über die nuklearfähigen Mittelstreckensysteme, die so genannten Intermediate Nuclear Forces (INF), am 30. November in Genf aufzunehmen.[329]

Damit war aus Bonner Sicht ein wichtiges Etappenziel der westlichen Rüstungskontrollpolitik erreicht. Genscher drängte die Verbündeten nun, auch das KSZE-Folgetreffen in der nächsten Phase ohne Zeitdruck fortzusetzen. Dies, so war er überzeugt, würde sich „auch günstig auf die LRTNF-Verhandlungen auswirken" und damit der Komplementarität beider Gesprächsforen Rechnung tragen.[330] In diesem Sinne warb er beim informellen Treffen der EPZ-Außenminister in Brocket Hall bei London am 5./6. September 1981 für sein Anliegen und warnte davor, sich selbst in Madrid ein Zeitkorsett anzuziehen.[331] Auch gegenüber dem amerikanischen Außenminister Haig trug er sein Mantra vor: „Wir sollten nicht vom Verhandlungstisch aufstehen, keinen Zeitdruck für uns selbst schaffen, der nachher zu faulen Kompromissen Anlaß gäbe."[332] Gromyko, den er

[327] Vgl. Fischer, Bridging the Gap between East and West, S. 163 f.; ders., Die Grenzen der Neutralität, S. 300; Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 255.

[328] Drahtbericht Nr. 400 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), z. Z. Rom, vom 4. 5. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, I, Dok. 129.

[329] Gespräch des Bundesministers Genscher mit den Außenministern Lord Carrington (Großbritannien), Cheysson (Frankreich) und Haig (USA) am 23. 9. 1981 in New York und Drahtbericht Nr. 3940 des Botschafters Hermes, Washington, vom 2. 10. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 271 und Dok. 281; Gespräche zwischen Haig und dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 23. und 28. 9. 1981 in New York, in: Saltoun-Ebin/Chiampan, The Reagan Files, Dokumente 2 und 3 (URL: <http://www.thereaganfiles.com/document-collections/inf-treaty.html>).

[330] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem französischen Außenminister Cheysson am 12. 7. 1981 in Bonn, in: AAPD 1981, II, Dok. 199, S. 1057.

[331] Informelles Treffen der EG-Außenminister am 5./6. 9. 1981 in Brocket Hall, in: AAPD 1981, II, Dok. 250, besonders S. 1314.

[332] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Haig am 14. 9. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 256, S. 1367.

bei den Vereinten Nationen in New York traf, forderte er ebenfalls zur unbefristeten Fortsetzung der Madrider Gespräche auf und versuchte ihn mit dem Hinweis zu ködern, dass sich eine Einigung in der KAE-Frage „klimatisch positiv auf die Verhandlungen mit den USA über Mittelstreckenwaffen auswirken" könne.[333] Kurzum, die Bundesrepublik wollte „den Erfolg, Zeit und Anstrengungen seien Nebensache".[334]

Genschers Einsatz war bitter nötig, denn der Hauptverbündete in Washington blieb für Bonn trotz aller Beteuerungen Kampelmans ein unsicherer Kantonist. In der Reagan-Administration dachte man im Sommer, also noch vor der Verhängung des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1981, ernsthaft darüber nach, die Konferenz in diesem Jahr notfalls auch ohne weiterführendes Schlussdokument zu beenden. Am 20. August informierte Washington die Bundesregierung in einem geheimen Non-paper darüber, dass für ein Entgegenkommen des Westens zur Durchsetzung des Paketvorschlags vom 20. Juli kein Anlass bestehe. Im Gegenteil beharrte Washington darauf, dass der Westen eine KAE selbst zu den eigenen Bedingungen verweigern müsse, wenn der Osten nicht noch weitere Zugeständnisse im humanitären Bereich mache. Hier deutete sich bereits an, dass die USA den bereits erreichten *acquis humanitaire* als nicht ausreichend betrachtete und den Preis für eine Einigung in Madrid erhöhen wollte. In einer unbegrenzten Fortsetzung des Treffens, wie es die Bundesregierung wünschte, sah die amerikanische Regierung dagegen keinen Sinn. „Wenn der Osten […] bis Anfang Dezember nicht einlenke", so teilte sie mit, sei es besser, „aktive Verhandlungen abzubrechen, als ein nutzloses Treffen weiterzuführen". Allenfalls sei denkbar, die Arbeit an einem KAE-Mandat einer eigenen Expertengruppe zu übertragen und das Thema Menschenrechte auf dem von den USA vorgeschlagenen Expertentreffen weiter zu behandeln. Sollte auch hierüber keine Einigung möglich sein, sollte die Konferenz Mitte Dezember in einem kurzen Schlussdokument lediglich Ort und Datum der nächsten Konferenz mitteilen. Dies lief auf ein Dokument „Belgrad minus" hinaus.[335]

Am 23. September konkretisierte US-Außenminister Haig in einem geheimen Vierergespräch mit Genscher, Lord Carrington und Cheysson die amerikani-

[333] Gromyko indes war bei dieser Gelegenheit nicht in Geberlaune und wiederholte den sowjetischen Standpunkt, dass der Westen in der Frage der Geltungsbereichszone am Zug sei. Die damit verknüpften Menschenrechtsforderungen seien bloße „Demagogie". „Das stinkt so", hielt er Genscher vor, „dass man eine Gasmaske brauchen könnte." PA-AA, VS-Bd. 14099 (010); B 150, Aktenkopien 1981, Gespräch zwischen Genscher und Gromyko am 24. 9. 1981 in New York.

[334] Vortragender Legationsrat I. Klasse Joetze im Gespräch mit dem österreichischen Gesandten Ceska am 9. 9. 1981. Vgl. PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 123118, Aufzeichnung von Joetze vom 11. 9. 1981.

[335] PA-AA, VS-Bd. 13239 (212); B 150, Aktenkopien 1981, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 21. 8. 1981. Vgl. ferner ebd., Drahterlass Nr. 4728 des Ministerialdirigenten Bräutigam vom 18. 9. 1981 an die Botschaft in Washington. Diese Einschätzung wiederholten der Unterstaatssekretär im amerikanischen Außenministerium, Stoessel, und der amerikanische Botschafter Burns gegenüber Staatssekretär von Staden am 23. 10. 1981. Vgl. dazu die Gesprächsaufzeichnung in PA-AA, B 43 (Referat 222), Bd. 124554.

schen Überlegungen. Washington, so Haig, könne einer Westerweiterung der VBM-Zone nur unter der Bedingung zustimmen, dass Moskau im Gegenzug ein Expertentreffen über Menschenrechte akzeptiere. Er bekräftigte damit das „Kampelman-Paket" vom Juli. Haig begründete dies mit dem innenpolitischen Druck in den USA: Sollte die US-Delegation aus Madrid „mit einer KAE, aber ohne Fortschritte auf dem Gebiet der Menschenrechte" heimkehren, so der Außenminister, „verlieren wir den Konsens in Washington und sehen uns einer Opposition der Neuen Rechten mit der Jewish Vote gegenüber, die von den Zeitungen unterstützt wird". Das amerikanische Junktim stieß bei den drei Europäern, vor allem aber bei Lord Carrington und Genscher, auf kaum verhohlene Ablehnung. Der Brite verwies auf das Risiko einer „Verbindung des wirklich nicht Zusammengehörigen" und warnte vor der Gefahr, dass der Westen am Ende sowohl bei der KAE als auch bei den Menschenrechten mit leeren Händen dastehen könnte. Der Bundesaußenminister wiederum erinnerte daran, dass Breschnews Einverständnis, die VBM „bis zum Ural" auszudehnen, im Vergleich zur Kontrollzone von MBFR bereits ein erhebliches Zugeständnis darstelle: „Wenn diese Frage nun mit Forderungen auf dem Gebiet der Menschenrechte verknüpft wird, wird das in Europa niemand verstehen." Haig blieb jedoch hart und machte unmissverständlich klar, dass das Menschrechtstreffen für die USA unverzichtbar war, um die Abrüstungskonferenz in der Öffentlichkeit und in der Administration durchzusetzen.[336] Angesichts dieser Situation blieb auch der Bundesregierung keine andere Wahl, als dem amerikanischen Petitum nachzugeben. Unter Hinweis darauf, dass durch die bereits vereinbarten Texte vor allem zur Familienzusammenführung ihre „individuellen Bedürfnisse […] weitgehend befriedigt" seien, entschloss sie sich, „in Würdigung der innenpolitischen Bedürfnisse der USA" die amerikanische Forderung nach einem Menschenrechts-Expertentreffen „grundsätzlich" mitzutragen. Zugleich wollte Bonn damit die Allianzsolidarität stärken und Washington in der Frage der Zonenformel zu mehr Flexibilität veranlassen.[337]

Dessen ungeachtet setzte Genscher seine Bemühungen fort, für ein unbefristetes Weiterverhandeln zu werben, auch wenn bis Weihnachten keine Einigung erzielt worden sei. „Wir dürfen im Augenblick keinen Rückschlag im Ost-West-Verhältnis riskieren", erklärte er dem jugoslawischen Außenminister Josip Vrhovec zur Begründung, „auch mit Rücksicht auf Polen."[338] Am 13. Oktober warnte er dann die EG-Außenminister in London mit Blick auf die bevorstehenden INF-

[336] Gespräch des Bundesministers Genscher mit den Außenministern Lord Carrington (Großbritannien), Cheysson (Frankreich) und Haig (USA) am 23. 9. 1981 in New York, in: AAPD 1981, II, Dok. 271, S. 1433 f.

[337] PA-AA, VS-Bd. 13238 (212); B 150, Aktenkopien 1981, Drahterlass Nr. 4985 des Staatssekretärs von Staden vom 29. 9. 1981 an die Botschaft in Washington.

[338] Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats von Ploetz vom 13. 10. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 297, S. 1588. Vgl. dazu auch das Gespräch Genschers mit dem niederländischen Außenminister Max van der Stoel am 8. 10. 1981; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Edler von Braunmühl vom 8. 10. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 291, S. 1567.

Verhandlungen erneut davor, die Konferenz zu beenden und so „den sowjetischen Interessen in die Hände [zu] spielen".[339]

5.2. Die zweite Phase (27. 10. bis 18. 12. 1981) und die Ausrufung des Kriegsrechts in Polen

Die Diplomaten der 35 Signatarstaaten kehrten nach der Sommerpause mit nur wenig Hoffnung in die spanische Hauptstadt zurück. Von Beginn an wurde deutlich, dass sich die Standpunkte nicht verändert hatten. Auch die Kontaktgruppen kamen nicht voran. Selbst einer Lösung in der Frage der Konferenzfolgen verweigerte die sowjetische Delegation ihre Zustimmung mit dem Hinweis, dass noch keine Einigung über das KAE-Mandat erzielt worden war. Iljitschow machte klar, dass Moskau den westlichen Vorschlag vom 20. Juli als nicht ausreichend betrachtete und ein verbessertes Angebot erwarte. So blieb es zunächst bei gegenseitigen Appellen, endlich „konstruktiv" an einer Schlusserklärung zu arbeiten und auf die Forderungen des jeweils anderen Lagers einzugehen. Erste Vermittlungsgespräche, die die Neutralen in der dritten Sitzungswoche führten, blieben auf östlicher Seite ohne Resonanz, da sie Präambelfragen und nicht, wie von Moskau erhofft, militärische Fragen in den Mittelpunkt stellten.[340]

Der KSZE-Prozess befand sich nun in seiner kritischsten Phase seit Verabschiedung der Helsinki-Schlussakte, und das zu einem Zeitpunkt, wo er gerade für die Bundesrepublik im Kräftefeld von Rüstungskontrolle und Polen-Krise zum unverzichtbaren Eckpfeiler ihrer Außen- und Sicherheitspolitik wurde. Ein Hoffnungsschimmer leuchtete auf, als Präsident Reagan am 17. November Breschnew in einem persönlichen Schreiben noch einmal versicherte, in Genf konstruktiv verhandeln zu wollen. Als Verhandlungsziel formulierte er die von Bonn mit Nachdruck geforderte „Null-Lösung", d. h. den Verzicht auf die Stationierung von Pershing II und Cruise Missiles, wenn Moskau seine SS-20 abbaue. Weiter schlug er die Aufnahme von Verhandlungen über die Reduzierung strategischer Nuklearsysteme vor (Strategic Arms Reduction Talks, START). Auch das Thema der konventionellen Rüstungsbegrenzung in Europa sprach der Präsident an und erklärte die amerikanische Bereitschaft zur Teilnahme an einer KAE, wenn der Osten weitere humanitäre Zugeständnisse mache.[341] Am folgenden Tag machte der US-Präsident in einer von Rundfunk und Fernsehen

[339] Runderlass Nr. 110 des Vortragenden Legationsrats Boll vom 13. 10. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 299; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133374, Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Dobbelstein vom 15. 10. 1981 (Zitat); „EG-Außenminister-Konferenz in London", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 10. 1981, S. 2.

[340] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133421, Drahtberichte Nr. 1428, Nr. 1447, Nr. 1450, Nr. 1475 und Nr. 1506 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 27. 10., 30. 10., 2. 11., 6. 11. und 12. 11. 1981 an das Auswärtige Amt.

[341] Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 1882 des Gesandten Böcker, Brüssel (NATO), vom 18. November 1981; VS-Bd. 11122 (204); B 150, Aktenkopien 1981.

übertragenen Ansprache auch die Öffentlichkeit mit seinem Programm bekannt.[342]

Den Rückenwind dieser US-Initiative wollte die Bundesregierung nutzen, um bei Breschnew und Gromyko bei deren Besuch vom 22. bis 25. November in Bonn Ängste und Vorurteile sowohl hinsichtlich der bevorstehenden INF-Verhandlungen als auch des KSZE-Folgetreffens abzubauen. Darüber hinaus wollten Schmidt und Genscher auch die angespannte internationale Lage ansprechen und die Kreml-Führung mit Blick auf Polen von der Notwendigkeit außenpolitischer Zurückhaltung überzeugen. Der Besuch sollte ausdrücklich der Vertrauensbildung dienen und dementsprechend das KSZE-Thema eine zentrale Rolle spielen.[343]

Doch Breschnew machte keinen Hehl aus seinem tief sitzenden Zweifel hinsichtlich des amerikanischen Verhandlungswillens. Der Generalsekretär unterstellte der US-Administration, vornehmlich an der Stationierung interessiert zu sein und deshalb „vorsätzlich" ein Scheitern der Mittelstreckenverhandlungen herbeiführen zu wollen.[344] Der „Null-Option" stellte er das Angebot entgegen, einseitig Reduzierungen der SS-20 vorzunehmen, sollte sich Washington bereit erklären, während der INF-Gespräche keine Mittelstreckensysteme zu dislozieren. Dieser Vorstoß war vor allem für die westliche Öffentlichkeit bestimmt, die hierüber schon vorab in einem langen Interview mit dem „Spiegel" bekanntgemacht worden war.[345] Was die KSZE-Folgekonferenz in Madrid betraf, stellte Breschnew eine Einigung über das KAE-Mandat für den Fall in Aussicht, dass der Westen mehr als nur „die Ufer- und Territorialgewässer" einbezog, „wo man höchstens sitzen und angeln kann". Und das hieß, dass nicht nur das Festland, sondern auch die Inseln sowie das angrenzende Seegebiet und der Luftraum nach Moskauer Ansicht dazu gehörten.[346] Von sich aus kam Breschnew dann auf Polen zu sprechen. Und was er

[342] Für den Wortlaut der Rede vgl. Europa-Archiv 1981, D 654–660.

[343] PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133184, Instruktionen vom 23. 10. 1981 für die Gespräche des Staatssekretärs von Staden am 30. 10. 1981 in Moskau zur Vorbereitung des Breschnew-Besuchs.

[344] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am 23. 11. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 334, S. 1795. Bereits im „Spiegel"-Interview unterstellte Breschnew den USA, dass sie ein Scheitern von INF-Verhandlungen „als eine Art Alibi für die Fortsetzung der geplanten Hochrüstung" benötigten. das Vgl. das Interview „Versetzen Sie sich mal in unsere Lage …", in: Der Spiegel, Nr. 45 vom 2. 11. 1981, S. 47. Auch Gromyko meldete im Gespräch mit Genscher am selben Tag erhebliche „Zweifel" am amerikanischen Willen zu INF-Verhandlungen an und äußerte „Angst" vor einer dilatorischen Verhandlungsstrategie Washingtons. Noch stärker drängte der sowjetische Außenminister in Gesprächen am Rande, so auf der Fahrt am 23. 11. 1981 zum Abendessen nach Bad Godesberg, dazu, ihm zu erklären, „was die Vereinigten Staaten eigentlich wollen." Und Genscher bemühte sich, wie sein Büromitarbeiter von Braunmühl notierte, „nachdrücklich" darum, „Gromyko zu überzeugen, daß die Sowjetunion das amerikanische Verhandlungsangebot nicht geringschätzen sollte. Es sei ernst gemeint." Vgl. AAPD 1981, III, Dok. 335 und S. 1830, Anm. 22.

[345] Für das Interview vgl. „Versetzen Sie sich mal in unsere Lage …", in: Der Spiegel, Nr. 45 vom 2. 11. 1981, S. 51.

[346] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am 23. 11. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 334, S. 1799.

zu sagen hatte, musste in Bonner Ohren alarmierend klingen: „Das sozialistische Polen ist Bestandteil der Nachkriegsgestalt Europas. Seinen Bestand zu erschüttern, wäre ein Anschlag auf die sozialistische Gemeinschaft und auf den Bestand der Sowjetunion. Wir können das nicht zulassen."[347] Das war eine unverblümte Bestätigung der Breschnew-Doktrin und ignorierte völlig die Helsinki-Prinzipien. Er beließ es jedoch bei dieser Drohung und äußerte sich nicht dazu, wie der Kreml auf eine weitere Verschärfung der polnischen Krise reagieren würde.

Schmidt wiederum versuchte, den Kreml-Chef von der Ernsthaftigkeit der amerikanischen Gesprächsabsichten zu überzeugen. Mochte Reagan anfangs auch nicht immer die richtigen Worte gefunden haben, die Verantwortlichen in Washington, so versicherte er, hätten sich mittlerweile zu einer „sehr verantwortungsbewußten und verantwortungsvollen Regierung" zusammengefunden. Carter wolle er, Schmidt, jedenfalls nicht wieder zurückhaben.[348] Ausführlich schilderte er seine Bedrohungsvorstellung und warb für die „Null-Option". Nur kurz streifte er dagegen die KSZE. Er sei zwar „kein Fachmann auf diesem Gebiet", aber, so setzte er spitz hinzu, in der Helsinki-Akte werde „nicht von Seegebieten gesprochen, wohl aber von Europa."[349]

Während der Bundeskanzler und Breschnew sich in das Raketenthema vertieften, rückte Genscher den KSZE-Prozess in den Mittelpunkt und stellte einen unmittelbaren Zusammenhang zur Entwicklung in Polen her. Ausführlich schilderte er Gromyko die Hilfsaktionen für das kriselnde Nachbarland und bewertete sie als Ausweis für das Funktionieren der Schlussakte: „Ohne das Werk von Helsinki und ohne die darauf fußende politische Vertrauensbildung wäre das nicht möglich gewesen."[350] Im Übrigen müsse Polen seine Probleme selbst lösen: „Wir leisten Hilfe, wo sie Hilfe wollen."[351] Mochte darin auch ein Großteil blumiger Rhetorik stecken, so ging von der Koppelung der Polen-Krise an den KSZE-Prozess doch ein deutliches Signal an Gromyko aus, die Souveränität des Landes zu respektieren und nicht der vom Kreml-Chef wiederbelebten Logik der Breschnew-Doktrin zu folgen. Beim Thema KAE erläuterte Genscher seinem Gast ausführlich den funktionalen Ansatz des Westens und gab zu verstehen, dass unter dieser Bedingung das vorgelagerte maritime Gebiet in den VBM-Geltungsbereich einbezogen werden könne. Der sowjetische Außenminister schien dies auch verstanden zu haben. Er ließ seinerseits keinen Zweifel daran, dass Moskau ein vorrangiges Interesse an der KAE hatte und mit einer Festlegung der VBM-Zone noch in Madrid einverstanden war. Die war ein deutliches Zeichen dafür, dass sich der Kreml mit einer funktio-

[347] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am 23. 11. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 336, S. 1818.

[348] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am 23. 11. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 336, S. 1819f.

[349] Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, am 23. 11. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 334, S. 1809.

[350] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 23. 11. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 337, S. 1829.

[351] So Genscher gegenüber Gromyko im Gespräch am 24. 11. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 338, S. 1833.

nalen Zonenformel würde abfinden können, aus Gründen der Gesichtswahrung aber eine deutliche Westerweiterung des VBM-Bereichs erwartete. Von einer Einbeziehung nordamerikanischen Territoriums war nicht mehr die Rede.[352]

Der Breschnew-Besuch hatte aus Bonner Sicht zwei wesentliche Zwecke erfüllt. Zum einen hatte der Bundeskanzler seinem Gast beide Teile des NATO-Doppelbeschlusses erläutert und die Bestätigung Breschnews erhalten, dass die UdSSR zu Gesprächen sowohl über INF als auch über START bereit war.[353] Zum anderen reiste die Kreml-Führung mit dem – allerdings irrigen – Eindruck zurück, dass der medial groß herausgestellte deutsch-sowjetische Gipfel das Bild Moskaus als Friedensmacht bestätigt habe. Die daraus zu erwartende Friedensdividende sollte nicht verspielt werden. Als das Politbüro der KPdSU am 10. Dezember über die Situation in Polen beriet, sprachen sich Gromyko, Verteidigungsminister Ustinow und Michail Suslow, der Chefideologe und ZK-Sekretär, übereinstimmend gegen ein militärisches Eingreifen aus. Letzterer machte unter ausdrücklichem Hinweis auf den Bonn-Besuch deutlich, dass Moskau nicht das Image einer friedliebenden Großmacht durch ein unbedachtes Vorgehen im westlichen Nachbarland beschädigen dürfe: „What an effect we have had from the visit of L.I. Brezhnev to the FRG", so schwärmte er, und fuhr fort: „This has made it possible for all peace-loving countries to understand that the Soviet Union is firmly and consistently defending a policy of peace. That is why it is impossible for us to change the position on Poland we have adopted at the very beginning of the Polish events. Let the Polish comrades themselves determine which actions they should take."[354] Mochte das Selbstbild der Kreml-Oberen auch arg verzerrt sein, für Polen wie auch für den KSZE-Prozess als Ganzes war wichtige Zeit gewonnen.

Doch sollten die Zusagen Reagans und Breschnews, Rüstungskontrollgespräche aufzunehmen und in Madrid weiter über eine Schlusserklärung zu verhandeln,

[352] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko am 24. 11. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 338, S. 1832 f. Dass diese Forderung Moskaus nur Teil des Verhandlungspokers in Madrid war, zeigte sich schon unmittelbar nach der Vertagung des Treffens, als Verteidigungsminister Ustinow in einem Artikel, der am 25. Juli 1981 in der „Prawda" erschien, nur noch davon sprach, dass der Westen „nahegelegene Wasserflächen" und den entsprechenden Luftraum in den VBM-Geltungsbereich einbeziehen müsse. In gleichem Sinne sprach Breschnew gegenüber Vertretern der britischen Labour Party in Moskau von „an Europa angrenzendem Meeresgebiet und Luftraum". Der Wortlaut des Ustinow-Artikels ist abgedruckt in: Europa-Archiv 1981, D 552–557. Vgl. ferner PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 123115, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Pöhlmann vom 31. 7. 1981; Drahtbericht Nr. 3063 des Gesandten Huber, Moskau, vom 7. 8. 1981 an das Auswärtige Amt; Aufzeichnung des Referats 221 vom 8. 10. 1981. Vgl. auch Roth, Die zweite KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid, S. 22.

[353] Noch am Abend des letzten Besuchstags informierte Schmidt Reagan über die Gesprächsergebnisse; zwei Tage später flog Staatssekretär von Staden nach Washington, um dem US-Außenminister Haig ausführlich den Besuchsverlauf darzulegen. Vgl. Telefongespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Präsident Reagan am 25. 11. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 342; Drahtbericht Nr. 4795 des Botschafters Hermes, Washington, vom 27. 11. 1981 an Bundesminister Genscher, in: AAPD 1981, III, Dok. 345.

[354] Paczkowski/Byrne (Hrsg.), From Solidarity to Martial Law, S. 452. Vgl. dazu auch Stöver, Der Kalte Krieg, S. 427.

nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich weder Washington noch Moskau in der Substanz festgelegt hatten. Ein erhoffter „spin-off"-Effekt für das Folgetreffen stellte sich deshalb nicht ein. Im Gegenteil: Nachdem sich Ende November sowohl das Plenum als auch die Kontaktgruppen wieder einmal ohne Wortmeldungen vertagt hatten, meldete Graf zu Rantzau ernüchtert nach Bonn, dass die Verhandlungen faktisch zum Stillstand gekommen seien.[355]

Zur Frustration von Genscher begannen sich nun selbst die Verbündeten zu fragen, welchen Sinn es überhaupt machte, in Madrid im neuen Jahr weiterzuverhandeln. So drangen aus der amerikanischen Hauptstadt Meldungen, denen zufolge Reagan „einen Stopp des Madrider Treffens noch im Dezember" erwog.[356] Während sich die bundesdeutsche Delegation in Madrid unablässig bemühte, die Gespräche am Laufen zu halten, warfen Genscher und seine Spitzenbeamten ihr Gewicht in die Waagschale, um eine Verschleppung oder gar einen Abbruch der Konferenz zu verhindern. Am 3. Dezember 1981 hielt sich Kampelman in Bonn auf, wo sowohl der Leiter der Politischen Abteilung, Franz Pfeffer, als auch Staatssekretär von Staden und der Abrüstungsbeauftragte Friedrich Ruth mit ihm das weitere Vorgehen besprachen. Ausführlich legte schließlich Genscher dem US-Delegationsleiter die Gründe dar, warum Madrid unter allen Umständen fortgesetzt werden müsse. Wenige Tage später warnte Staatssekretär Berndt von Staden die Botschafter der Drei Mächte, Burns (USA), Taylor (Großbritannien) und Brunet (Frankreich) davor, das Madrider Folgetreffen als Stabilisierungsinstrument der Krise in Polen einfach aufzugeben. „Eine sowjetische Intervention in Polen würde dazu führen, daß Madrid zum Katalysator der Reaktion des Westens sowie der europäischen Neutralen und Ungebundenen würde. Im Falle einer Unterbrechung würde es eine solche Katalysatorwirkung nicht geben."[357]

Am selben Tag lieferte Genscher gegenüber Eagleburger, der im Vorfeld des NATO-Ministerrats eigens aus Washington nach Europa gereist war, um die weitere KSZE-Politik abzustimmen, ein eindringliches Plädoyer für eine nur kurze Weihnachtspause in Madrid, sollte es vorher nicht zu einer Einigung kommen. Seine Argumente: „1) Sowjetunion in der Defensive. Sie möchte gerne unterbrechen, sagt das aber nur unter der Hand. Keine Atempause gönnen. 2) Hinweis auf Gromykos defensive Äußerungen bei Breschnew-Besuch in Bonn, auch zur Geltungsbereichsformel. 3) Sowjetunion braucht neues Thema gegen Westen (westlicher Abbruch). 4) Schutzfunktion für Polen." Genscher hielt es weiter für erforderlich, dies auch im Kommuniqué der NATO-Ministerratstagung durch eine „[o]ffensive, öffentlichkeitswirksame Sprache" zum Ausdruck zu bringen. Eagleburger hingegen zeigte sich mit dieser Lageanalyse ganz und gar nicht einverstanden. Unumwunden eröffnete er dem Bundesaußenminister, dass Washington „die

355 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133421, Drahtbericht Nr. 1567 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 26. 11. 1981 an das Auswärtige Amt.

356 PA-AA, VS-Bd. 11119 (204); B 150, Aktenkopien 1981, Drahtbericht Nr. 4944 des Botschafters Hermes, Washington, vom 7. 12. 1981 an das Auswärtige Amt.

357 PA-AA, VS-Bd. 13216 (210); B 150, Aktenkopien 1981, Aufzeichnung des Staatssekretärs von Staden vom 7. 12. 1981.

Sache anders" sehe. In der Reagan-Administration befürchte man, so Eagleburger, eine „Abnutzung des KSZE-Prozesses" und befürchte, dass sich die Europäer und die N+N dazu hinreißen lassen könnten, „unweise Kompromisse" mit der UdSSR einzugehen. Trotz dieser Äußerungen gab er aber zu, dass er persönlich von Genschers Argumenten „beeindruckt" war und Haig berichten wolle.[358] Staatssekretär Lautenschlager empfahl er wenig später, dass der Bundesaußenminister diese Position gegenüber seinem US-Kollegen auf der bevorstehenden Herbsttagung des NATO-Ministerrats vortragen solle.[359]

Tatsächlich schien sich das Engagement des Bundesaußenministers in Sachen Madrid auszuzahlen. Denn als die vier Politischen Direktoren am 9. Dezember in Brüssel wieder zusammenkamen, legte Eagleburger überraschend eine zuvor kaum gezeigte Flexibilität an den Tag und deutete einen Sinneswandel Washingtons in der KAE-Frage an. Der Abteilungsleiter räumte ein, dass Genschers Einsatz für eine Fortsetzung der Madrider Konferenz gegenüber ihm und Kampelman maßgeblich zum Einlenken Washingtons beigetragen hatte. Vor allem das Argument, dass der Westen das Treffen nicht von sich aus beenden dürfe, habe überzeugt. Die USA, so Eagleburger weiter, sähen eine sich dahinschleppende Konferenz zwar weiterhin skeptisch. „Haig sei aber bereit, sich einem Konsensus der Verbündeten in der Frage der Fortsetzung der Konferenz anzuschließen. Er dränge nicht mehr auf eine Vertagung." Eagleburger signalisierte gleichzeitig, dass man auch im State Department die bisherige amerikanische Haltung zum geografischen Geltungsbereich allmählich als zu starr empfinde. Er empfahl den drei Kollegen ausdrücklich, beim Treffen der vier Außenminister, das am selben Tag stattfand, Haig erneut „zu einer flexibleren Haltung im Sinne des funktionalen Ansatzes" aufzufordern.[360] Da auch Andréani und Bullard zustimmten, vereinbarten die Direktoren einen Vier-Punkte-Plan, den Genscher im Kreis der Vier und anschließend im NATO-Ministerrat präsentieren sollte: 1) Ziel bleibe ein möglichst rascher Konferenzschluss mit einem „umfassenden und ausgewogenen" Dokument. 2) Der Westen werde von sich aus keine längere Pause vorschlagen. 3) Sollte dies von anderer Seite kommen, werde man erwidern, „daß wir bereit sind, nach einer kurzen Weihnachtspause fortzufahren." 4) Im Falle der Forderung, das Treffen wie in Belgrad mit einem kurzen und substanzlosen Dokument zu beenden, würden die Sechzehn sofort Konsultationen über die Bedingungen aufnehmen, unter denen sie einem solchen Vorschlag zustimmen könnten.[361]

[358] PA-AA, VS-Bd. 11110 (204); B 150, Aktenkopien 1981, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 7. 12. 1981.

[359] PA-AA, VS-Bd. 11110 (204); B 150, Aktenkopien 1981, Aufzeichnungen des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Schenk vom 7. 12. 1981.

[360] PA-AA, VS-Bd. 11119 (204); B 150, Aktenkopien 1981, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Schenk vom 11. 12. 1981. In diesem Sinne äußerte sich Eagleburger auch im Gespräch mit Staatssekretär Lautenschlager am 7. 12. 1981. Vgl. dazu PA-AA, VS-Bd. 11110 (204); B 150, Aktenkopien 1981, Aufzeichnung von Schenk vom selben Tag.

[361] PA-AA, VS-Bd. 14097 (010); B 150, Aktenkopien 1981, Drahtbericht Nr. 2058 des Ministerialdirektors Pfeffer, z. Z. Brüssel, vom 9. 12. 1981 an das Auswärtige Amt.

So kam es auch: Beim anschließenden Gespräch mit Lord Carrington, Cheysson und Haig appellierte Genscher noch einmal an seine Kollegen, im Ministerrat am folgenden Tag dafür einzutreten, „dass wir nicht diejenigen sein werden, die den Verhandlungstisch in Madrid verlassen. […] Wir sollten Sowjetunion unter jeden denkbaren Druck setzen, unsere Geltungsbereichsklausel zu akzeptieren. Wenn nicht jetzt, dann nach Weihnachten." Genscher wurde beauftragt, den Vier-Punkte-Plan dem NATO-Ministerrat am nächsten Tag zu präsentieren.[362]

Mittlerweile kam auch Bewegung in die Madrider Verhandlungen. Bereits Ende November 1981 hatte Österreich im Lager der Neutralen ein Papier vorgelegt, das die in den Ausschüssen gebilligten Texte sichtete und mit den übrigen Entwürfen in die Form eines Schlussdokuments brachte.[363] Die 36 Seiten starke Endfassung wurde von der österreichischen Delegation dann am Abend des 10. Dezember informell zirkuliert und schließlich am 16. Dezember offiziell als Vorschlag RM.39 registriert. Die westlichen Forderungen waren darin teilweise berücksichtigt, so etwa das Expertentreffen über Menschenrechte. Anderes, wie das Expertentreffen über Familienzusammenführung, die Einstellung der östlichen Störsender und die Nichtausweisung von Journalisten hatte keinen Eingang gefunden. Daneben enthielt der Entwurf eine neue Formel zum KAE-Geltungsbereich, die der österreichische Botschafter Franz Ceska mit Blick auf die bevorstehende NATO-Herbsttagung Kampelman am 9. Dezember 1981 vorab zeigte. Die Formel lautete: „On the basis of equality of rights and obligations of all the participating states of the CSCE concerning confidence building measures in Europe, of balance and reciprocity, these confidence- and security-building measures will cover the whole of Europe with the respective adjoining sea area and air space. […] As far as the adjoining sea area and air space is concerned, these measures will be applicable to the activities of forces operating there insofar as these activities are a component part of activities in Europe which the participating states will agree to notify, and will be applied to military activities of all the participating states."[364] Am Samstag, den 12. Dezember, einigte sich der NATO-Caucus nach einer fünfstündigen Sitzung in Madrid darauf, den Neutralen am darauffolgenden Montag eine positive Antwort zu übermitteln, jedoch darauf hinzuweisen, dass die Formel noch verbessert werden müsse, um für den Westen annehmbar zu sein.[365]

Für Genscher war die Wiener Initiative eine wichtige Hilfestellung bei seinen Bemühungen um eine Fortsetzung der Verhandlungen. Noch vor Beginn des

[362] Gespräch des Bundesministers Genscher mit den Außenministern Lord Carrington (Großbritannien), Cheysson (Frankreich) und Haig (USA) am 9. 12. 1981 in Brüssel, in: AAPD 1981, III, Dok. 353, S. 1901 f.

[363] Fischer, Bridging the Gap between East and West, S. 164; ders., Die Grenzen der Neutralität, S. 300; Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 255.

[364] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133421, Drahtberichte Nr. 1630 (Zitat) und Nr. 1635/1636 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 9. 12. bzw. 11. 12. 1981 an das Auswärtige Amt.

[365] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133421, Drahtbericht Nr. 1638 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 12. 12. 1981 an das Auswärtige Amt.

NATO-Treffens am Morgen des 10. Dezember traf er sich mit dem US-Außenminister, um ihm darzulegen, dass es die UdSSR sein würde, die gemeinsam mit ihren Verbündeten als Spielverderber dastehen würde, lehne sie den N+N-Vorschlag ab. Der Westen dürfe deshalb seinerseits nicht den Fehler machen, in Madrid voreilig die Koffer zu packen. „Wir dürfen nicht in diese sowjetische Falle laufen", erklärte Genscher Haig. Der US-Außenminister reagierte positiv und versprach, sich in Washington für eine Fortsetzung der Madrider Verhandlungen nach Weihnachten einzusetzen.[366]

Anschließend versammelten sich die NATO-Außenminister im kleinsten Kreis. Es war einer von Genschers engagiertesten Auftritten seit langem. Im Unterschied zu den meisten seiner Kollegen skizzierte er ein weltpolitisches Bild, das „keinen Anlaß zu Pessimismus gebe". Die Sowjetunion hatte seiner Ansicht nach nicht nur wegen Afghanistan und Polen, sondern auch wegen ihrer Weigerung, an dem am 22./23. Oktober im mexikanischen Cancún stattfindenden Nord-Süd-Gipfel teilzunehmen, international an Ansehen verloren. Auch rüstungskontrollpolitisch befand sie sich seiner Ansicht nach in der Defensive. In dieser Situation dürfe „der Westen nicht als erster die Verhandlungen aufgeben". Dem Kreml dürfe jetzt nicht die Gelegenheit gegeben werden, „durch entsprechendes Vorgehen in Madrid bei den Verhandlungen über Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa in den Augen der Öffentlichkeit in die Vorhand zu kommen. Der KSZE-Prozeß habe in seinen Wirkungen weniger Probleme für den Westen, sondern vor allem für die Sowjetunion geschaffen. Das erkenne man am besten an der politischen Entwicklung in Polen. Die Sowjetunion werde einsehen müssen", so schloss Genscher, „daß man in den 80er Jahren andere Völker nicht mehr als Satelliten halten könne." Aus diesem Grund empfahl er, den tags zuvor in Madrid präsentierten österreichischen Vorschlag für eine funktionale Geltungsbereichsformel zu akzeptieren und durch diesen Schulterschluss mit den N+N den Druck auf den Osten zu steigern. Auch das Kommuniqué müsse die Kooperationsbereitschaft des Bündnisses „auf der Basis eines Gleichgewichts der Kräfte" zum Ausdruck bringen, „um Konfrontation zu vermeiden, Spannungen abzubauen und Rüstungen zu begrenzen. Diese Politik und diese Bereitschaft beruhten nicht auf Furcht, sondern auf der Einsicht in die positiven Wirkungen von Zusammenarbeit und Dialog für beide Seiten."[367] Als einziger der Redner vertrat er auch nachdrücklich die Ansicht, dass er die Umwälzungen in Polen als Folge des KSZE-Prozesses betrachtete, der zum Schutz des dortigen Transformationsprozesses deshalb erhaltenswert war. Kaum je zuvor hatte Genscher so deutlich gemacht, welche überragende Bedeutung er dem KSZE-Prozess im Kontext von Polen-Krise und Rüstungskontrolle mittlerweile beimaß. Kein Wunder, dass er

366 PA-AA, VS-Bd. 14096 (010); B 150, Aktenkopien 1981, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer, z. Z. Brüssel, vom 10. 12. 1981. Eine Zusammenfassung des Gesprächs ist abgedruckt in: AAPD 1981, III, Dok. 354.

367 Drahtbericht Nr. 2081 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 10. 12. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, III, Dok. 358, S. 1920 f.

dem Madrider Treffen im Vergleich zu den Beiträgen der übrigen Außenminister den breitesten Raum widmete.[368]

Genschers Auftritt im NATO-Rat verfehlte nicht seine Wirkung. Insbesondere die europäischen Verbündeten sprachen sich uneingeschränkt für die Wiederaufnahme der Beratungen in Madrid nach der Weihnachtspause aus. Die meisten äußerten sich, vorbehaltlich der Prüfung des noch nicht vorliegenden Gesamtentwurfs, wohlwollend zur österreichischen VBM-Formel. Neben inhaltlichen Gründen spielten hierfür auch konferenztaktische Erwägungen eine Rolle, würde doch eine Ablehnung durch den Osten die N+N-Gruppe weiter auf die Seite des Westens ziehen.[369] Auch fand sich im Kommuniqué Genschers These über die Bedeutung der Helsinki-Schlussakte für Polen. Die Außenminister bekannten sich darüber hinaus zur Fortsetzung von Madrid und appellierten an die UdSSR, der westlichen Forderung nach einem Geltungsbereich für VBM in „ganz Europa" zuzustimmen. Der österreichische Formelvorschlag blieb in der Schlusserklärung aber unerwähnt.[370]

Doch kaum waren die Minister samt ihrem Tross aus Brüssel abgereist, veränderte ein Ereignis von ungeahnter Tragweite die europäische Szenerie und drohte den unter den vier Verbündeten erreichten Kompromiss über die Madrider Folgekonferenz wieder zu zerstören: Am Sonntag, den 13. Dezember, verkündete General Jaruzelski in Polen das Kriegsrecht. Der Schritt hatte sich zwar seit längerem angekündigt, war doch die Auseinandersetzung zwischen Gewerkschaftsbewegung und Partei in den Wochen und Monaten zuvor eskaliert.[371] Die Krise spitzte sich zu, als Solidarność am 3. Dezember in Radom und eine Woche später in Danzig den Vorschlag der Regierung ablehnte, für eine Übergangszeit weiter mit Notverordnungen zu regieren, und mit einem Generalstreik drohte. In dieser Situation zögerte Regierungschef Jaruzelski nicht, unter Hinweis auf angebliche Pläne der Gewerkschaft zur „Machtübernahme" die zuvor mit Moskau abgestimmten Dekrete hervorzuholen.[372] Zahlreiche Gewerkschaftsmitglieder wurden interniert, nach ersten Angaben der Bonner Botschaft in Warschau 15 000 bis 20 000 Personen, nach späteren Schätzungen der NATO etwa 7000 Personen; auch Lech Wałęsa befand sich unter den Inhaftierten.[373] Die zivile Regierungsgewalt wurde suspen-

[368] Die Ausführungen der übrigen NATO-Außenminister sind paraphrasiert in: AAPD 1981, III, Dok. 357–362. Nur der italienische Außenminister Colombo schloss sich der Bewertung Genschers hinsichtlich Polens an. Vgl. AAPD 1981, III, Dok. 362, S. 1933.

[369] PA-AA, VS-Bd. 13241 (212); B 150, Aktenkopien 1981, Drahtbericht Nr. 2088 des Ministerialdirektors Pfeffer, z. Z. Brüssel (NATO), vom 11. 12. 1981 an das Auswärtige Amt.

[370] Vgl. Ziffer 5 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung vom 10./11. 12. 1981, in: Europa-Archiv 1982, D 153.

[371] Zur Entwicklung in Polen im Sommer 1981 vgl. Kapitel VI.2.

[372] Aufzeichnung des Referats 214 vom 16. 12. 1981, in: AAPD 1981, III, S. 1964, Anm. 5; Kramer, Soviet Deliberations During the Polish Crisis, S. 16f., 19–22; Machcewicz, Die polnische Krise 1980/81, S. 497–504.

[373] Drahtbericht Nr. 1900 des Botschafters Negwer, Warschau, vom 16. 12. 1981, in: AAPD 1981, III, S. 1965, Anm. 8; C-M (82) 42, Council Memorandum, Developments in Poland in the light of the Alliance's declaration of 11th January, 1982 (6. 5. 1982), in: URL: <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_archives/20111130_19820506_C-M_82_42-BIL.pdf>.

diert und ein Militärrat gebildet. Den größten „Sündenfall" begingen die polnischen Sicherheitsorgane aber, als sie den sich formierenden Widerstand in der Zeche Wujek mit Gewalt niederschlugen und dabei sieben Arbeiter ums Leben kamen. Entgegen aller Zusicherungen war Blut geflossen. Das Militär hatte einstweilen die Macht übernommen und mit der Einschränkung der Freiheitsrechte die Schlussakte von Helsinki in nahezu jeder erdenklichen Weise verletzt.[374]

Das Militärregime gab sich alle Mühe, die Entscheidung als unabwendbar hinzustellen. Mit dem Hinweis auf die „nationalen und militärischen, nicht die kommunistischen Akzente"[375] hoffte man, diesen Schritt gegenüber dem In- und Ausland legitimieren zu können. Das Kriegsrecht, so erklärte Czyrek gegenüber dem Bonner Botschafter Georg Negwer noch am selben Tag, sei notwendig, um „im Interesse der Nation den Bestand des polnischen Staatswesens zu sichern und durch Abwendung eines Bürgerkrieges auch dem internationalen europäischen Interesse an der Vermeidung eines größeren Konfliktes um Polen Rechnung zu tragen". Der Außenminister stellte die Dekrete als verfassungskonforme Notstandsmaßnahmen dar, die sich nicht explizit gegen die Gewerkschaftsbewegung richteten und nur vorübergehend in Kraft seien.[376]

Das Ereignis vom 13. Dezember veränderte die Bedingungen für den Ost-West-Dialog schlagartig. Die Krise in Polen setzte das deutsch-polnische Sonderverhältnis einer schweren Belastungsprobe aus.[377] Die Ausrufung des Kriegsrechts bedrohte aber auch, wie Hans-Georg Wieck von der Brüsseler NATO-Vertretung meinte, den Kern der Ostpolitik des Bündnisses, nämlich die Einheit von Verteidigung und Verhandlungsbereitschaft. Drohte seitens der östlichen Führungsmacht die Gefahr einer gewaltsamen Beendigung des Reformprozesses in Polen und damit einer irreparablen Beschädigung der Schlussakte, so stellten die Falken im westlichen Lager die Harmel-Formel in Frage. Es galt als sicher, dass die Hauptverantwortung für die Dezember-Ereignisse in Polen dem Kreml zufiel, und da mit Polen ein Signatarstaat der Helsinki-Schlussakte betroffen war, stand die Zukunft des KSZE-Prozesses auf dem Spiel. War es überhaupt noch möglich, so fragte Wieck, „mit der Sowjetunion [zu] verhandeln, wenn sie in Polen ganz offenbar die Prinzipien der Helsinki-Konferenz und Schlußakte grob verletzt? Ist andererseits die Allianz so belastbar, daß sie in Verteidigung dieser Grundprinzipien übergreifender Art für die Zusammenarbeit Ost-West die Aussicht auf Erfolge im Rüstungskontroll- und Abrüstungsbereich und in anderen Feldern (Wirtschaft, Kultur) zurückstellt und die Verteidigung der gemeinsam vereinbarten Ost-West-Grundsätze von Helsinki (Selbstbestimmung, Nichteinmischung, friedlicher Wandel, Pluralität, Informationsaustausch, Verzicht auf Gewaltanwendung) höher

374 Für eine lebhafte Schilderung der Ereignisse vgl. Negwer, Ost-westliche Wanderjahre, S. 242–247. Vgl. ferner Kühn, Das Jahrzehnt der Solidarność, S. 269–272, 286–289.

375 PA-AA, B 42 (Referat 214), Bd. 132916, Drahtbericht Nr. 1862 des Botschafters Negwer, Warschau, vom 13. 12. 1981 an das Auswärtige Amt.

376 Zum Unterschied zwischen „Kriegsrecht" und „Notstand", den die polnische Verfassung nicht vorsah, vgl. Kramer, Soviet Deliberations During the Polish Crisis, S. 12f.

377 Vgl. Negwer, Ost-westliche Wanderjahre, S. 260.

stellt als sicherheitspolitische und wirtschaftliche Ziele, so legitim diese auch sein mögen?“[378]

Ungeachtet der dramatischen Entwicklung sah sich Bonn nicht veranlasst, von seiner Politik der Zurückhaltung abzugehen. Helmut Schmidt befand sich zum selben Zeitpunkt auf Visite bei Erich Honecker am Werbellinsee und entschied sich gegen einen Abbruch des Besuchs.[379] Dem Beobachter erschien das Verhalten des Bundeskanzlers auch nur als weiterer Ausweis für die Berührungsängste, welche Teile der westdeutschen Linken gegenüber der national-katholischen Arbeiterbewegung in Polen empfanden.[380] Gleichwohl hatte Schmidt das Treffen nicht noch einmal verschieben wollen. Zur Rechtfertigung erklärte er in seiner Regierungserklärung am 18. Dezember: „Wer in der schwierigen, in der komplizierten, in der gefahrenträchtigen Lage in der Mitte Europas, wer in solcher Lage seinem Nachbarn das Gespräch verweigert oder das Gespräch abbricht, der vergeht sich gegen unser Interesse.“[381] Trotzdem kann das innerdeutsche Zusammenspiel in der Uckermark nur als Fehler bezeichnet werden, da der Bundeskanzler dessen Symbolwirkung in einer gefährlichen Krisensituation verkannte. Es galt umso mehr, als die Erwartungen auf beiden Seiten enttäuscht wurden und auch der von der Staatssicherheit durchgesetzte Ausschluss der DDR-Bevölkerung der Reise einen fragwürdigen Beigeschmack gab.

Doch wäre es verfehlt, die Bonner Polen-Politik nach dem 13. Dezember auf den Erhalt der Détente zu reduzieren, da dies das in dieser Strategie enthaltene offensive Element verkennen würde.[382] Im Unterschied zu vielen anderen deutete Hans-Dietrich Genscher diesen Akt der Unterdrückung der freiheitlichen Kräfte in Polen nicht als Zeichen einer Krise der Entspannungspolitik, sondern im Gegenteil als Ausdruck einer Systemkrise des Kommunismus. Dementsprechend durfte insbesondere der KSZE-Prozess nicht unterbrochen werden, wenn er seine langfristige Schutzfunktion für die Reformbewegung in Polen behalten sollte. Im Bewusstsein der nur sehr begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten in Polen sah der Außenminister größere Chancen, wenn der Westen gegenüber Warschau und Moskau politischen Druck ausübte und gleichzeitig seine Dialogbereitschaft in den bestehenden Konferenzforen aufrechterhielt. Demgegenüber vermied die Bundesregierung direkte Kontakte mit Vertretern der polnischen Opposition. Nach Bonner Ansicht hätten sie die Glaubwürdigkeit der Forderung nach Beachtung des Nichteinmischungsprinzips der Helsinki-Schlussakte herabgesetzt und die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Regime in Warschau und Moskau reduziert.

[378] Drahtbericht Nr. 2151 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 22. 12. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, III, Dok. 383, S. 2041. Vgl. auch Kastl, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 48.

[379] Zum Treffen zwischen Helmut Schmidt und Erich Honecker vgl. Brunner, „…eine große Herzlichkeit“?; Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 188–194; Link, Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt, S. 378–383.

[380] Für eine Analyse der Haltung der linksliberalen Öffentlichkeit in der Bundesrepublik nach Ausrufung des Kriegsrechts in Polen vgl. Winkler, Der lange Weg nach Westen, S. 385–388.

[381] Rede des Bundeskanzlers Schmidt am 18. 12. 1981 vor dem Bundestag, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 120, 74. Sitzung, S. 4293.

[382] Vgl. dazu Stokłosa, Polen und die deutsche Ostpolitik, S. 467–469.

Noch am Tage der dramatischen Ereignisse in Polen erteilte das Auswärtige Amt der Delegation in Madrid deshalb folgende, von Staatssekretär von Staden und von Genscher gebilligte Weisung, von der vorab auch der amerikanische Chefunterhändler Kampelman unterrichtet werden sollte: „Wir treten dafür ein, daß die westlichen Delegationen die Verhandlungen geschäftsmäßig und erfolgsorientiert weiterführen. Damit wird ein stabilisierendes Element des Ost-West-Verhältnisses erhalten, während vorzeitige Reaktionen des Westens in Madrid das Risiko mit sich bringen, zunächst Unruhe in die Gesamtlage zu bringen, mit der Gefahr negativer Auswirkungen auch auf Polen. Reaktionen in Madrid gehören zu den Maßnahmen, die, entsprechend der Eventualfallplanung der NATO, einer Sondersitzung der 15 Außenminister vorbehalten bleiben müssen. Eine solche Sitzung ist nicht anberaumt. Die Lage in Polen gibt dazu derzeit auch keinen Anlaß."[383]

Tatsächlich hatte das Kriegsrecht in Polen zunächst keine dramatischen Konsequenzen für das KSZE-Folgetreffen. Während die NATO noch darüber beriet, wie die Entwicklung in Polen zu bewerten sei, gingen die Delegationen in Madrid weiter ihrer Arbeit nach.[384] Am 14. Dezember übergab die NATO-Gruppe den Neutralen informell eine Liste mit Monita zu ihrem Entwurf, die ihrer Meinung nach noch beseitigt werden mussten, darunter der noch fehlende Schutz der Helsinki-Monitoren, Umformulierungen in der Präambel und bei den Prinzipien (etwa zur Implementierungsdebatte und zur Religionsfreiheit) sowie im Unterkapitel Informationen.[385] Doch nun verhärtete sich wieder die Haltung Moskaus. Dies kam umso überraschender, als sich Iljitschow über den N+N-Entwurf zunächst positiv geäußert und, wie Graf zu Rantzau meldete, unter erheblichem Druck des Kreml, endlich zu einem Abschluss zu kommen, „deutliche Anzeichen tatsächlicher Verhandlungs- und Konzessionsbereitschaft" zu erkennen gegeben hatte.[386] Mit der Kritik des Westens an der Entwicklung in Polen konfrontiert, vollzog der sowjetische Delegationsleiter jedoch eine Kehrtwende und wies sämtliche westlichen Korrekturvorschläge zurück. So blieb als einziger Ausweg, die Konferenz erneut zu vertagen. Am 18. Dezember, demselben Tag, an dem in Genf Nitze und Kwizinskij die erste Runde der INF-Verhandlungen abschlossen, vertagten sich die Diplomaten bis zum 9. Februar 1982, allerdings „mit der festen Absicht, sich innerhalb eines Monats auf ein ausgewogenes und substantielles

[383] Runderlass Nr. 6448 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 13. 12. 1981 an die KSZE-Delegation in Madrid, in: AAPD 1981, III, S. 1971, Anm. 25. Wie Graf Rantzau am folgenden Tag berichtete, entsprach dies auch der Haltung Frankreichs und Großbritanniens. Vgl. den Drahtbericht Nr. 1642 vom 14. 12. 1981, in: ebd., Dok. 381.

[384] Vgl. Roth, Die zweite KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid, S. 24.

[385] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133421, Drahtbericht Nr. 1647 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 14. 12. 1981 an das Auswärtige Amt.

[386] Drahtbericht Nr. 1671 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 18. Dezember 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 381, S. 2033; „Kompromißvorschlag in Madrid", in: Süddeutsche Zeitung vom 18. 12. 1981, S. 12. Auch der tschechoslowakische Außenminister Chňoupek hatte gegenüber Genscher signalisiert, dass die WVO-Länder bereit seien, für die Einberufung einer Abrüstungskonferenz „einen politischen Preis" zu zahlen. Vgl. AAPD 1981, III, Dok. 377, S. 2012.

Schlussdokument zu einigen".[387] Sie ahnten nicht, dass es fast ein Jahr dauern sollte, bis sie den Faden wieder würden aufnehmen können.

In der Bundesrepublik reagierten Öffentlichkeit und Parteien gleichermaßen schockiert auf die Ereignisse in Polen. In einer von allen Fraktionen getragenen Entschließung verurteilte der Bundestag am 18. Dezember das gewaltsame Vorgehen Jaruzelskis. Zugleich formulierten sie die auch in Zukunft gültigen Kernforderungen Bonns zur Beilegung der Krise: Freilassung der Gefangenen, Wiederaufnahme der Gespräche mit den Gewerkschaften und Rückkehr zum Reformkurs sowie die strikte Beachtung des Nichteinmischungsprinzips durch alle KSZE-Signatarstaaten. Zugleich setzte in der Bevölkerung eine ungewöhnlich hohe Spendenbereitschaft ein, welche die Bundesregierung noch durch die Suspendierung der Postgebühren für Pakete nach Polen förderte.[388]

Darüber hinaus setzte die Bundesregierung auf die Auslandsarbeit des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), der seit 1973 seine Beziehungen zu den Gewerkschaftsverbänden aller WVO-Länder kontinuierlich ausgebaut hatte. Im Auswärtigen Amt beobachtete man diese Kontakte genau und schätzte das Gewicht des DGB auf internationaler Ebene hoch ein. Die Gewerkschaft war ein wichtiger ostpolitischer Verbündeter der Bundesregierung, dessen Verbindungen nach Ostmittel- und Osteuropa durch den KSZE-Prozess Rückenwind erhalten hatten und der Kontakte pflegen konnte, welche die Bundesregierung nicht herstellen wollte.[389] Dies betraf natürlich auch „Solidarność", mit der die westdeutschen Gewerkschafter seit Anfang 1981 in Verbindung standen und die auch materiell unterstützt wurde.[390] Regelmäßige Gespräche hochrangiger DGB-Vertreter, die ihrerseits für die Kontakte zu „Solidarność"-Vertretern den Rat des Auswärtigen Amts suchten, dienten dabei gleichermaßen dem Informationsaustausch und der Abstimmung.[391] Es kann davon ausgegangen werden, dass die Unterstützung der Hilfe der Bevölkerung und von Organisationen wie dem DGB durch die Bundesregierung Teil einer Gesamtstrategie war mit dem Ziel, zwischen der Selbstverpflichtung zur Nichteinmischung einerseits und der Unterstützung der polnischen Reformkräfte andererseits ein Gleichgewicht herzustellen.[392]

[387] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133421, Drahtbericht Nr. 1669 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 18. 12. 1981 an das Auswärtige Amt.

[388] Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP vom 18. 12. 1981, in: BT Drucksachen, Bd. 279, Drucksache 9/1220; BT Stenographische Berichte, Bd. 120, 74. Sitzung, S. 4308 f. Vgl. ferner Riechers, Hilfe für Solidarność, S. 18 f.; Boll, Zwischen politischer Zurückhaltung und humanitärer Hilfe, S. 213.

[389] PA-AA, B 98 (Referat 604), Bd. 134248, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats König vom 27. 8. 1980. Zur Unterstützung der Ost- und Entspannungspolitik der Bundesregierung durch den DGB vgl. Bégin, Kontakte zwischen Gewerkschaften in Ost und West, S. 294, 297, 322.

[390] Vgl. dazu Boll, Zwischen politischer Zurückhaltung und humanitärer Hilfe, S. 201–203; Bégin, Kontakte zwischen Gewerkschaften in Ost und West, S. 300 f., 311.

[391] Vgl. PA-AA, B 98 (Referat 604), Bd. 134248, Aufzeichnungen des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Schlingensiepen vom 18. 11. 1980 bzw. vom 2. 2. 1981.

[392] Vgl. Riechers, Hilfe für Solidarność, S. 18 f.; Boll, Zwischen politischer Zurückhaltung und humanitärer Hilfe, S. 213.

Die Bundesregierung selbst versuchte unterdessen, ihren Einfluss auf Warschau und Moskau zum Tragen zu bringen, um eine politische Lösung der Krise zu ermöglichen. Dabei spielte der Helsinki-Prozess eine wichtige argumentative Rolle. Über ihre Botschaft in Warschau stand die Bundesregierung nicht nur in Kontakt zu polnischen Regierungsstellen, sondern auch zur katholischen Kirche und verfügte über einen ausgezeichneten Draht zum Vatikan, wo Botschafter Walter Gehlhoff Informationen sammelte, wie Papst Johannes Paul II. die Lage in seiner Heimat beurteilte.[393] Über diese Kontakte, so erklärte Hans-Georg Wieck in Brüssel, wolle man Warschau dahingehend beeinflussen, den Reformkurs fortzusetzen und seine Versprechungen einzuhalten.[394]

Bereits einen Tag nach der Ausrufung des Kriegsrechts und erneut am 16. Dezember bestellte Genscher den polnischen Geschäftsträger Mirosław Wojtkowski ein, um sich über die Lage informieren zu lassen und den Bonner Kurs der Zurückhaltung zu erläutern. Im Gegenzug erwartete die Bundesregierung aber von Warschau und Moskau gleichermaßen die Einhaltung der Helsinki-Prinzipien. Genscher ließ sehr wohl durchblicken, dass er mit seinem Drängen auf deeskalierende Maßnahmen im Bündnis ein Risiko einging, das nur gerechtfertigt sei, wenn auch Jaruzelski zum Reformkurs zurückkehre.[395]

Am ersten Weihnachtstag richtete Helmut Schmidt geheime Schreiben an Breschnew und Jaruzelski. Längst hatte nur noch die Bundesregierung einen so direkten Draht zu den Machthabern in Warschau und Moskau.[396] Der Bundeskanzler erinnerte den KPdSU-Generalsekretär unter ausdrücklicher Berufung auf die KSZE-Schlussakte an das Recht Polens, „seine politische und gesellschaftliche Entwicklung ohne mittelbare und unmittelbare Einmischung von außen selbst bestimmen zu können". Den polnischen Regierungschef wiederum ermahnte er ebenfalls unter Hinweis auf die Helsinki-Beschlüsse an die Einhaltung der Menschenrechte und forderte ihn auf, die im August 1980 eingeleiteten Reformen wieder aufzunehmen.[397] Breschnew indes wies den Vorwurf einer Verletzung der Schlussakte kategorisch zurück und bestätigte, „dass die Geschehnisse in Polen eine innere Angelegenheit Polens sind". „Es muss uns bestürzen", schrieb der Ge-

[393] Vgl. Drahtbericht Nr. 2084 des Botschafters Negwer, Warschau, vom 29. 12. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, III, Dok. 392; Drahtbericht Nr. 171 des Botschafters Gehlhoff, Rom (Vatikan), vom 29. 12. 1981 an das Auswärtige Amt, in: ebd., Dok. 394.

[394] PR (81) 80, Private Record. Summary record of a restricted meeting of the Council on 16 December 1981 on the situation in Poland (7. 1. 1982), S. 8, in: URL: <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_archives/20111213_17_19820107_PR_81_80-BIL.pdf>. Vgl. ferner den Wortlaut der Ausführungen des Botschafters Wieck am 18. 12. 1981 im NATO-Rat in Brüssel, in: PA-AA, VS-Bd. 13333 (214); Anlage zum Drahtbericht Nr. 2138 von Wieck vom 18. 12. 1981.

[395] PA-AA, B 42 (Referat 214), Bd. 132917, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem polnischen Geschäftsträger Wojtkowski am 14. 12. 1981; Gespräch zwischen Genscher und Wojtkowski am 16. 12. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 373.

[396] Vgl. Stokłosa, Polen und die deutsche Ostpolitik, S. 468.

[397] Drahterlass Nr. 6658 und Nr. 6659 des Staatssekretärs von Staden an Botschafter Meyer-Landrut, Moskau, bzw. Botschafter Negwer, Warschau, vom 25. 12. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 386, S. 2052 f., und Dok. 387, S. 2054 f.

neralsekretär am 29. Dezember weiter, „dass auch Sie nicht frei von dem Gedanken sind, die polnische Führung handle nicht ohne Einfluss von außen – mit Anspielung auf eine Mitwirkung der Sowjetunion. Herr Bundeskanzler, im Geiste der Offenheit, die unseren Dialog mit Ihnen immer kennzeichnete, sage ich: nein, die Polen trafen und treffen ihre Entscheidungen selbst. […] In Ihrem Schreiben wird aus irgendeinem Grunde behauptet, die von den höchsten polnischen Organen getroffenen Maßnahmen ließen sich mit der Schlußakte von Helsinki nicht in Einklang bringen. Herr Bundeskanzler, die Schlußakte verkündet doch gerade als eines der Hauptprinzipien die Achtung der der Souveränität der Staaten innewohnenden Rechte, einschließlich des Rechts, seine Gesetze und Verordnungen zu bestimmen."[398] Der Kreml-Chef verwies Schmidt also – ganz im Sinne der östlichen Auslegung der Helsinki-Normen – auf das Prinzip der Nichteinmischung – und verpflichtete sich damit selbst auf eines der zentralen Prinzipien der Schlussakte. Meinte er es ernst, so versetzte er damit der Breschnew-Doktrin selbst den Todesstoß.

Genscher ließ unterdessen den Stellvertretenden Ministerpräsidenten Polens, Rakowski, nach Bonn kommen, um ihn daran zu erinnern, dass auch Polen die KSZE-Schlussakte unterzeichnet hatte. Er erläuterte die in der Bundestagsentschließung dargelegten Grundforderungen: Warschau müsse das Kriegsrecht wieder aufheben, die politischen Gefangenen freilassen und zum Gespräch mit Gewerkschaft und katholischer Kirche zurückkehren. Er verdeutlichte Rakowski, dass er sich bei den Verbündeten gegen scharfe Reaktionen ausgesprochen habe, nun aber „positive Signale" von Jaruzelski erwarte. Der „Koarchitekt des Kriegsrechts"[399] wiederum nutzte die Gelegenheit, um Genscher ein weich gezeichnetes Bild der Entwicklung zu geben und den Bundesaußenminister vom Reformwillen der Militärregierung zu überzeugen. Das Kriegsrecht, so führte er aus, sei eine notwendige Reaktion auf die zunehmende Radikalisierung von „Solidarność" gewesen, um einen drohenden „Bürgerkrieg" abzuwenden. Auch wenn Rakowski von Genscher deutliche Worte mitbekommen hatte, der Öffentlichkeit blieb dies verborgen. Das Politbüromitglied fuhr mit dem Eindruck nach Warschau zurück, in Bonn – der, wie er betonte, ersten westeuropäischen Hauptstadt, der ein hochrangiges polnisches Regierungsmitglied nach den Dezemberereignissen einen Besuch abstattete – Verständnis für die Politik Jaruzelskis geweckt zu haben. Auch in der Öffentlichkeit hinterließ der Besuch den Eindruck, dass die Bundesregierung mehr Verständnis für das Regime in Warschau als für dessen Opfer aufbrachte.[400]

398 PA-AA, VS-Bd. 133318 (214); B 150, Aktenkopien 1981, Runderlass Nr. 6703 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Keil vom 30. 12. 1981 (Anlage). Vgl. dazu AAPD 1981, III, S. 2057, Anm. 8.

399 Garton Ash, Im Namen Europas, S. 433.

400 Gespräche des Bundesministers Genscher mit dem polnischen Stellvertretenden Ministerpräsidenten Rakowski am 30. 12. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 395 und Dok. 396 (Zitate S. 2080, 2083, 2094). Vgl. ferner Genscher, Erinnerungen, S. 267 f.; Bahr, Zu meiner Zeit, S. 344; Dehnert, Entspannung gegen das Volk – Sanktionen für das Volk?, S. 249 f.; Selvage, The politics of the lesser evil, S. 43.

Im Bündnis arbeiteten die Bonner Diplomaten ebenfalls aktiv daran, eine Position der Zurückhaltung durchzusetzen. Während aber in Washington nach dem 13. Dezember die Falken die Oberhand gewannen und eine Umkehr des Jaruzelski-Kurses durch umfassende wirtschaftliche Strafmaßnahmen erzwingen wollten, herrschte in Bonn deutliche Skepsis vor, ob dieser Weg zum Ziel führen konnte. Im Gegensatz zu den USA sah Genscher in der Krise keinen Anlass, den Dialog mit dem Osten abzubrechen. Nach Informationen, die er von der polnischen Botschaft in Bonn, von den Vertretungen in Warschau und Moskau[401], aber auch vom Heiligen Stuhl bezog, lagen bislang noch zu wenig stichhaltige Hinweise dafür vor, dass Moskau bei der Verhängung des Kriegsrechts seine Finger im Spiel hatte. Alles sprach aus Sicht Bonns dafür, dass sich der Westen bis auf weiteres zurückhielt, um den Druck auf den polnischen Kessel nicht noch zusätzlich zu erhöhen. Die Bundesregierung hielt es für sinnvoller, an der Eventualfallplanung von 1980 festzuhalten und Sanktionen für den Fall aufzubewahren, dass Moskau militärisch intervenierte. Genscher lehnte daher trotz amerikanischen Drucks zu diesem Zeitpunkt „Strafaktionen" gegenüber Warschau und Moskau ab und setzte ganz darauf, den Dialog zwischen Gewerkschaft, Partei und Kirche in Polen zu fördern. Als Eagleburger am 21. Dezember in Bonn um Unterstützung für Sanktionen warb, die die amerikanische Regierung verhängen wollte, lehnte der Außenminister daher ab.[402] Was Madrid betraf, so hatte auch die Bundesregierung ihre Hoffnung auf einen Abschluss vor Weihnachten aufgegeben, strebte aber weiterhin einen „schnellen, aber geschäftsmäßigen Abschluss" des Folgetreffens auf der Grundlage des N+N-Vorschlags an.[403] Ein Abbruch des Folgetreffens kam aber keinesfalls in Frage. Vielmehr sei es ein Fehler, verkündete Wieck, „to tie decisions to be taken there with developments in Poland".[404]

Noch am Tag der Verhängung des Kriegsrechts kamen die vier Politischen Direktoren der Bundesrepublik, Frankreichs, Großbritanniens und der USA in der belgischen Hauptstadt zusammen, um mit Blick auf den NATO-Ministerrat das weitere Vorgehen abzustimmen. In einem Richtlinienpapier formulierten

[401] So war Botschafter Meyer-Landrut aus Moskau der Meinung, dass das Interesse des Kreml an der Fortsetzung der Raketenverhandlungen mit den USA überwiege und sowjetische Truppen nur zum Einsatz kommen würden, „wenn Jaruzelskis Militärregime effektiv der Lage nicht mehr Herr wird". Vgl. den Drahtbericht Nr. 6884 vom 23. 12. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, III, Dok. 384, S. 2045. Vgl. auch Meyer-Landrut, Mit Gott und langen Unterhosen, S. 136.

[402] Vgl. dazu etwa das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium, Eagleburger, am 21. 12. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 382, S. 2038.

[403] So Hans-Georg Wieck im Brüsseler NATO-Rat. Vgl. Private Record. Summary record of a restricted meeting of the Council on 14 December 1981 on the declaration of martial law (21. 12. 1981), S. 16, in: URL: <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_archives/20111213_16_19811222_PR_81_78-BIL.pdf>.

[404] PR (81) 80, Private Record. Summary record of a restricted meeting of the Council on 16 December 1981 on the situation in Poland (7. 1. 1982), S. 8, in: URL: <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_archives/20111213_17_19820107_PR_81_80-BIL.pdf>.

Pfeffer, Andréani, Bullard und Eagleburger folgende Eckpunkte: Polen müsse die Krise im Wege des Kompromisses unter Beteiligung aller nationalen Kräfte und ohne Einmischung von außen allein lösen; der Westen werde deshalb eine Politik der strikten Nichteinmischung verfolgen und erwarte von allen Unterzeichnern der Helsinki-Schlussakte das gleiche Verhalten. Und was die Madrider Folgekonferenz betraf, waren sich die vier einig, dass ein Abschluss vor Weihnachten zwar unmöglich geworden sei, im neuen Jahr aber weiterverhandelt werden müsse.[405] Diese Linie machte sich am 14. Dezember, einem Montag, auch der NATO-Rat in einer Sondersitzung zu eigen. Weder die Diplomaten noch die anwesenden Militärvertreter sahen eine Möglichkeit zu aktiver Einflussnahme. Im Gegenteil, so die einhellige Meinung, dürfe das Bündnis, solange kein weiteres Blutvergießen eintrete, „nicht in den Vordergrund treten". Auch Eagleburger riet vorerst noch zum Abwarten, erklärte aber die Bereitschaft Washingtons, nach der Weihnachtspause die Gespräche in Madrid wieder aufzunehmen.[406]

Während das State Department den zurückhaltenden Kurs der Westeuropäer im Bündnis noch grundsätzlich mittrug, hatte das Weiße Haus hierfür weniger Verständnis. „Keine Détente", rief Reagan in der Sitzung des Nationalen Sicherheitsrats am 21. Dezember aus. Er hegte keinen Zweifel an Moskaus orchestrierender Hand im Vorfeld der Verhängung des Kriegsrechts und war entschlossen, den Kreml dafür zu „bestrafen". Zu diesem Zweck sollte nach dem Wunsch des Präsidenten auch Druck auf die zögerlichen europäischen Verbündeten ausgeübt werden.[407] Nachdem er bereits am 23. Dezember die Nahrungsmittellieferungen für Polen eingestellt und kreditpolitische Sanktionen gegen Warschau verhängt hatte, verkündete er eine Woche später einseitig umfassende Wirtschaftssanktionen gegen Moskau, darunter ein Getreideembargo und ein Landeverbot für Aeroflot-Flugzeuge.[408] Nun drängten die USA auch die Verbündeten, schon allein wegen des möglichen Imageschadens, den das Bündnis mit seiner abwartenden

[405] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 13. 12. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 366; PA-AA, VS-Bd. 13316 (214); B 150, Aktenkopien 1981, Runderlass Nr. 6450 des Ministerialdirektors Pfeffer vom 13. 12. 1981.

[406] Drahtbericht Nr. 2102 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 14. 12. 1981 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1981, III, Dok. 370, S. 1985 f.; PR (81) 78, Private Record. Summary record of a restricted meeting of the Council on 14 December 1981 on the declaration of martial law (21. 12. 1981), S. 5–7, in: URL: <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_archives/20111213_16_19811222_PR_81_78-BIL.pdf>.

[407] Protokoll der Sitzung des Nationalen Sicherheitsrats (NSC) der USA vom 21. 12. 1981, in: Saltoun-Ebin, National Security Council and National Security Planning Group Meetings, NSC 33, in: URL: <http://www.thereaganfiles.com/document-collections/national-security-council.html>; Schreiben des Präsidenten Reagan vom 23. 12. 1981 an den Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in: URL: <http://www.thereaganfiles.com/document-collections/letters-between-president.html>. Vgl. dazu ausführlich Selvage, The Superpowers and the Conference on Security and Cooperation in Europe, S. 38–40.

[408] Rundfunk- und Fernsehansprache des Präsidenten Reagen vom 23. 12. 1981, in: Europa-Archiv 1982, D 162; Aufzeichnung der Ministerialdirektoren Fischer und Pfeffer vom 29. 12. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 391; Haig, Geisterschiff USA, S. 280.

Haltung in der westlichen Öffentlichkeit zu erleiden drohte, energischere Schritte einzuleiten. Der Vorschlag lautete, möglichst schon in der ersten Januarwoche eine Sondersitzung des KSZE-Folgetreffens über Polen einzuberufen, um auch in der Öffentlichkeit deutlich zu machen, dass der Helsinki-Prozess nicht einfach zur Tagesordnung übergehen könne. Auch die meisten Europäer unterstützten diesen Vorschlag, wenngleich Zweifel laut wurden, ob von dem bereits vereinbarten Beginn der Wiederaufnahme am 9. Februar noch abgegangen werden könne. Im Meinungsbild überwog die Ansicht, in Madrid eine Polendebatte zu führen, anschließend aber die Sachdebatte wieder aufzunehmen. Der NATO-Rat entsprach auch dem amerikanischen Wunsch, Mitte Januar eine Sondersitzung der Außenminister zu Polen einzuberufen.[409]

Noch vor dieser Sondersitzung kamen am 4. Januar 1982 die Außenminister der EPZ in Brüssel zusammen, um ihr weiteres Vorgehen abzustimmen. Sie bestätigten die NATO-Forderung nach einer KSZE-Sondersitzung zur Entwicklung in Polen, eine Forderung, die ausdrücklich Aufnahme in die Schlusserklärung von Schmidt und Reagan anlässlich des Bundeskanzler-Besuchs in Washington am folgenden Tag fand. Die Zehn vermochten sich aber nicht den amerikanischen Sanktionen gegen Polen oder die UdSSR anzuschließen. Stattdessen bestätigten sie den von der Bundesregierung favorisierten Kurs, den politischen Druck aufrechtzuerhalten und an Polen die drei Forderungen zu stellen, die fortan als Maßstab für die Beurteilung der Entwicklung in Polen dienen sollten: die Aufhebung des Kriegsrechts, die Freilassung der Gefangenen und die Wiederaufnahme des Gesprächs mit Gewerkschaft und Kirche.[410]

Für die USA war das Ergebnis des Zehner-Treffens enttäuschend. Als eine Woche später die NATO-Außenminister zu einer Sondersitzung zusammenkamen, erhöhte Washington deshalb weiter den Druck auf die Verbündeten, endlich „härtere" Maßnahmen gegen Warschau und Moskau zu ergreifen. Haig forderte, dass das Bündnis die Mitwirkung des Kreml bei der Entscheidung über das Kriegsrecht öffentlich feststellte und die Regierungskontakte mit dem Osten reduzierte. Für Madrid schloss er die Einigung auf ein KAE-Mandat aus. Dies rief naturgemäß Genscher auf den Plan. Im Unterschied zu seinem amerikanischen Kollegen sah er keinen Grund, im gegenwärtigen Zeitpunkt den vor Ausrufung

[409] Aufzeichnung der Ministerialdirektoren Fischer und Pfeffer vom 29. 12. 1981, in: AAPD 1981, III, Dok. 391, S. 2066; PA-AA, VS-Bd. 13333 (214); B 150, Aktenkopien 1981, Drahtberichte Nr. 2173 und Nr. 2178 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 30. 12. 1981; PA-AA, VS-Bd. 13319 (214); B 150, Aktenkopien 1981, Drahtberichte Nr. 2175 und Nr. 2176 von Wieck vom 30. 12. 1981 bzw. Nr. 2182 und Nr. 2183 von Wieck vom 31. 12. 1981; PA-AA, VS-Bd. 13236 (212); B 150, Aktenkopien 1981, Drahtberichte Nr. 2177 und Nr. 2184 von Wieck vom 30. bzw. 31. 12. 1981; PR (81) 84, Private Record. Summary Record of a Restricted Meeting of the Council on 30 December 1981 (18. 1. 1982), in: URL: <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_archives/20111213_19_19820118_PR_81_84-BIL.pdf>.

[410] Kommuniqué eines informellen Treffens der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten am 4. 1. 1982 in Brüssel, in: Europa-Archiv 1982, D 164f.; Gemeinsame Erklärung von Bundeskanzler Schmidt und Präsident Reagan vom 5. 1. 1982, in: ebd., D 166. Vgl. dazu auch Selvage, The politics of the lesser evil, S. 43.

des Kriegsrechts vereinbarten Kurs zu revidieren. Zwar stimmte er zu, die Verantwortung Moskaus in einer NATO-Erklärung herauszustellen. Auch Sanktionen waren für ihn nun denkbar. Dies änderte aber nichts an seiner Grundüberzeugung, dass die Ereignisse in Polen Ausdruck einer Krise des Kommunismus waren und die wachsende Kluft zwischen dem Wunsch nach Selbstbestimmung und der sowjetischen Vorherrschaft in Ostmitteleuropa sichtbar machten. Die Helsinki-Schlussakte, so erklärte Genscher, öffne dem Westen zusammen mit den Dezember-Zusagen Jaruzelskis die Möglichkeit, Druck auf das polnische Regime auszuüben. Aus diesem Grund sei die Bundesrepublik auch dagegen, den KSZE-Prozess zu unterbrechen. Er sei gerade in der jetzigen ernsten Lage notwendiger denn je.[411]

Noch einmal gelang es Genscher, das Bündnis auf weitgehend verbale Drohungen zu verpflichten. Dafür lenkte er in anderen Fragen ein. So setzte sich Washington mit seiner Forderung nach einem KSZE-Sondertreffen über Polen auf Außenministerebene durch. Die NATO-Außenminister stellten in ihrer Erklärung auch, wie von den USA gewünscht, die besondere Verantwortung der UdSSR an der Krise fest und kündigten eine Reihe von politischen und wirtschaftlichen „Strafmaßnahmen" an. Über deren Durchführung sollte jedoch jeder Mitgliedstaat allein entscheiden. Darüber hinaus gaben sie den polnischen Arbeitern verbale Schützenhilfe mit ihrer Feststellung, dass diese mit ihrem Protest auf dem Boden der Schlussakte von Helsinki standen, und wiederholten ihre an das Jaruzelski-Regime gerichteten drei Kernforderungen, „das Kriegsrecht zu beenden, die Inhaftierten freizulassen und den Dialog mit der Kirche und mit Solidarität unverzüglich wiederaufzunehmen".[412]

Erst am 17. Februar 1982 beschloss das Bundeskabinett, ebenfalls Sanktionen gegen Warschau und Moskau zu ergreifen. Diese ließen jedoch bestehende Verträge unangetastet. Im Falle Polens beschränkten sie sich weitgehend darauf, geplante Verhandlungen zur Umschuldung fälliger Hermes-Kredite auszusetzen. Gegenüber der UdSSR waren die Maßnahmen umfassender. Sie betrafen vor allem die Reduzierung der offiziellen Regierungskontakte (nicht jedoch den politischen Dialog), die Aussetzung der Verhandlungen über ein wissenschaftlich-technisches Abkommen und die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der diplomatischen Missionen Moskaus in der Bundesrepublik.[413] Damit schwenkte die Bundesregie-

411 PR (82) 2, Private Record. Summary record of a restricted meeting of the Council on 11. 1. 1982, Item II on developments in Poland (19. 1. 1982), S. 3–6, 15–17, in: URL: <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_archives/20120105_21_19820119_PR_82_02-BIL.pdf>. Vgl. auch die Schilderung bei Genscher, Erinnerungen, S. 313.

412 Erklärung des NATO-Ministerrats auf seiner Sondersitzung am 11. 1. 1982 in Brüssel, in: Europa-Archiv 1982, D 167–170; Drahtbericht Nr. 1666 des Gesandten Graf zu Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), vom 17. 12. 1981, in: AAPD 1981, III, S. 2026, Anm. 17. Vgl. ferner Selvage, The politics of the lesser evil, S. 43 f.

413 PR (82) 16. Private Record. Summary record of a restricted meeting of the Council on 24. 2. 1982 on Allied measures against Poland and the Soviet Union (15. 3. 1982), in: URL: <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_archives/20111213_25_19820315_PR_82_16-BIL.pdf>.

rung weiter auf die Mehrheitslinie der NATO ein, ohne indes ihre grundsätzliche Position aufzugeben. Mochte sie damit auch in gewissem Maß dem Druck Washingtons nachgegeben haben, es kann ausweislich der verfügbaren Dokumente nicht die Rede davon sein, dass Bonn zuvor im Bündnis isoliert gewesen sei. Seine Politik der diplomatischen Zurückhaltung wurde vielmehr von den westeuropäischen Verbündeten weitgehend geteilt.[414]

5.3. Die dritte Phase (9. 2. bis 12. 3. 1982): Die Polen-Debatte

Die Entscheidung der NATO-Länder, ihre Außenminister in Madrid persönlich zu den Ereignissen in Polen Stellung nehmen zu lassen, sowie die Weigerung Washingtons, die Sachdebatte über den N+N-Entwurf wieder aufzunehmen, unterlief das von den KSZE-Delegationen vor Weihnachten verabschiedete Arbeitsprogramm. US-Außenminister Haig warb Anfang 1982 sogar dafür, sich ganz auf die Polen-Kritik zu beschränken und das Treffen anschließend, wenn nicht zu beenden, so doch für längere Zeit zu unterbrechen. „Our approach towards the future of the Madrid Conference", so schrieb er am 23. Januar an Genscher, „should meet our interest in using the meeting as a vehicle for sustaining public attention on Poland, maintaining a basis for future agreement, if circumstances permit, and preserving a CSCE process that provides an effective framework for East-West cooperation."[415]

Dem widersprach Genscher vehement, mit bekannten Argumenten. „Wir sollten doch nicht der Sowjetunion den Gefallen tun", so antwortete er Haig, „sie aus der für sie schwierigen Position in Madrid befreien", indem „wir eine Unterbrechung mittelbar fördern oder sogar unmittelbar fordern". Der Westen dürfe „auf keinen Fall das sowjetische Verhalten gegenüber Polen damit belohnen, daß wir die Sowjetunion vor der Peinlichkeit bewahren, klar zur Frage der Menschenrechte Stellung nehmen zu müssen. Wir sollten auch auf gar keinen Fall die Sowjetunion aus der Notwendigkeit entlassen, daß sie Vertrauensbildenden Maßnahmen vom Atlantik bis zum Ural zustimmt. Auch hier liegt der Vorteil deutlich auf unserer Seite." Dementsprechend wünsche die Bundesregierung auch keine Unterbrechung der Madrider Verhandlungen.[416] Mit den gleichen

[414] Dies ist auch das Ergebnis der Untersuchungen von Selvage, The politics of the lesser evil, S. 42–44.

[415] PA-AA, VS-Bd. 13240 (212); B 150, Aktenkopien 1982, Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 25. 1. 1982 mit Schreiben von Haig an Genscher vom 23. 1. 1982.

[416] Schreiben des Bundesministers Genscher vom 25. 1. 1982 an den amerikanischen Außenminister Haig, in: AAPD 1982, I, Dok. 30; „Bonn gegen Unterbrechung der KSZE", in: Süddeutsche Zeitung vom 4. 2. 1982, S. 2. Diesen Standpunkt hatte Genscher in Grundzügen bereits am 14. 1. 1982 im Bundestag erläutert und einen Tag später in einem Brief an Haig dargelegt. Vgl. BT Stenographische Berichte, Bd. 120, 76. Sitzung, S. 4428–4433; PA-AA, VS-Bd. 13238A (212); B 150, Aktenkopien 1982, Drahterlass des Ministerialdirektors Pfeffer vom 15. 1. 1982 an die Botschaft Washington mit Schreiben Genscher an Haig.

Argumenten lehnte auch Franz Pfeffer beim Treffen der vier Politischen Direktoren am 2. Februar amerikanische Forderungen nach einer „Vertagung zum frühest möglichen Zeitpunkt nach Abschluß der Ministerdebatte zu Polen" kategorisch ab.[417]

Der US-Außenminister reagierte auf diese Zurückweisung „wütend". In Washington war die deutsch-amerikanische Meinungsverschiedenheit durch Indiskretionen der Presse bekannt geworden, und die Haltung Genschers hatte sowohl in der Administration als auch im Kongress Verärgerung ausgelöst. In der US-Hauptstadt sah man in der Reaktion Genschers nur einen weiteren Beleg dafür, „daß Bonn auch nicht im kleinsten Bereich willens und in der Lage ist, einer Sanktion gegen Moskau ins Auge zu sehen".[418] Ungeachtet dieser Pressemeldungen will Genscher selbst von Haig die Mitteilung erhalten haben, dass den US-Außenminister die deutsche Argumentation „teilweise überzeugt" habe. In der Adenauerallee jedenfalls sah man keinen Grund für eine Kursänderung, sondern führte die transatlantischen Differenzen auf den Flügelstreit innerhalb der amerikanischen Administration zurück.[419] Wie sich bald zeigen sollte, behielt Haig in diesem Fall die Oberhand.

Nach anfänglichen Schwierigkeiten – der zufällig am ersten Tag den Vorsitz führende polnische Delegationsleiter Józef Wiejacz versuchte mit allerlei Verfahrenstricks die Anzahl der Redner zu begrenzen[420] – begann am 9. Februar in Madrid die Debatte über die Ereignisse in Polen. Unter den ersten Sprechern befanden sich Haig und Genscher; weitere westliche Außenminister kamen erst während der folgenden Tage zu Wort.[421] In seinen Ausführungen stellte der Bundesaußenminister die Prinzipien der Menschenrechte und der staatlichen Souveränität in den Vordergrund. Er kritisierte die Entscheidungen Jaruzelskis und die Drohpolitik des Kreml, dem er deshalb eine Mitverantwortung zuschrieb. Ausführlich legte er die Bedeutung der Helsinki-Schlussakte dar als „Berufungsgrundlage für die Völker und für alle unsere Bürger". „Ihre Beachtung", so fuhr er fort, „erleichtert Prozesse der Anpassung der gesellschaftlichen Strukturen an die Erfordernisse einer modernen und humanen Gesellschaft. Sie weist den Weg für eine Ordnung des Friedens für ganz Europa, eine Friedensordnung, die sich

[417] Runderlass Nr. 614 des Ministerialdirigenten Bräutigam vom 2. 2. 1982, in: AAPD 1982, I, S. 207, Anm. 7.

[418] Vgl. den Artikel „Haig ist über Genscher verstimmt", in: Die Welt vom 1. 2. 1982, S. 1 und S. 3.

[419] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem französischen Botschafter Froment-Meurice am 4. 2. 1982, in: AAPD 1982, I, Dok. 41, S. 207.

[420] Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133468, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Dreher vom 9. 2. 1982; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133421, Drahtbericht Nr. 146 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 11. 2. 1982 an das Auswärtige Amt. Für eine ausführliche Schilderung der polnischen Verfahrensblockade vgl. Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 197–203. Vgl. auch Kampelman, Entering New Worlds, S. 261 f.

[421] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133421, Drahtbericht Nr. 144 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 11. 2. 1982 an das Auswärtige Amt.

gründet auf gegenseitiges Vertrauen, die mehr ist als Nichtkrieg durch Abschreckung."[422]

War die Atmosphäre durch das verfahrenstaktische Manöver des polnischen Delegationsleiters und die harsche Kritik der westlichen Außenminister bereits vergiftet, führte der weitere Verlauf des Treffens an den Rand des Abbruchs. Die westlichen Delegationen setzten ihre Vorhaltungen an der östlichen KSZE-Implementierung und am Vorgehen des Warschauer Regimes fort. Kastl äußerte sich für die Bundesrepublik noch einmal am 19. Februar und beklagte die Rückschläge, die die sowjetische Militärintervention in Afghanistan und das Kriegsrecht in Polen dem KSZE-Prozess gebracht hätten. Der Osten wiederum ging zum Gegenangriff über und beschuldigte vor allem die USA, mit ihrer Kritik die „Unterminierung des KSZE-Prozesses" zu betreiben.[423] Die Hoffnung der Bundesrepublik, dass das Treffen nach der Polen-Debatte die Redaktionsarbeiten aufnehmen würde, erwies sich so als Illusion. Der Verhandlungsfaden war gerissen.

Nach zwei weiteren ergebnislosen Wochen mündete dieser Stillstand schließlich in eine „Nacht des Schweigens". Während der Osten den NATO-Ländern nicht die „Genugtuung" einer Unterbrechung zugestehen und deshalb weiterverhandeln wollte, lehnte es die westliche Ländergruppe in der Plenumssitzung am 5. März ab, sich über ein Arbeitsprogramm zu verständigen. Verabredungsgemäß meldete sich kein westliches Delegationsmitglied zu Wort. Bis weit in die Nacht schwiegen die Diplomaten und verweigerten sich dem östlichen Drängen, das weitere Vorgehen festzulegen. Vier Tage später beschuldigte der sowjetische Vertreter den Westen im Plenum deshalb der „Intrige, Betrug, Fälschung, Lüge und Zynismus".[424] Damit hatte das Treffen seinen absoluten Tiefpunkt erreicht.

Die Neutralen drängten nun auf eine Vertagung und eine Wiederaufnahme ohne Vorbedingungen im Herbst. Bereits seit Mitte Februar hatten sie zu ergründen versucht, ob angesichts des Verhandlungsverlaufs eine längere Pause nicht das Zweckmäßigste sei. Damit wollten sie eine Beschädigung ihres Dezember-Entwurfs RM.39 verhindern, der in der gegenwärtigen Stimmungslage gewiss nicht mehr konsensfähig war. Eine „Denkpause" für die Streitparteien war also besser, als den erreichten Konsens aufs Spiel zu setzen.[425] Der österreichische Delegations-

[422] Erklärung des Bundesministers Genscher am 9. 2. 1982 in Madrid, in: Bulletin der Bundesregierung 1982, S. 107–110, Zitat S. 109. Am Redeentwurf waren neben dem KSZE-Referat 212 auch die Rüstungskontroll- sowie die Rechtsabteilung beteiligt. Sie wurde von Staatssekretär Berndt von Staden überarbeitet, der Passagen zur Menschenrechtspraxis in der DDR und in der ČSSR strich, um den Fokus stärker auf Polen und die UdSSR zu richten. Für die Entwürfe vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133414.

[423] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133421, Drahtbericht Nr. 175 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 19. 2. 1982 an das Auswärtige Amt.

[424] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133421, Drahtbericht Nr. 245 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 9. 3. 1982 an das Auswärtige Amt.

[425] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133421, Drahtberichte Nr. 168 und Nr. 231 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 18. 2. 1982 bzw. vom 6. 3. 1982 an das Auswärtige Amt. Der schweizerische Außenminister Aubert hatte den Gedanken einer mehrmonatigen Unterbrechung schon in seinem Beitrag am 10. 2. 1982 aufgebracht. Vgl. ebd., Drahtbericht Nr. 144 von Kastl vom selben Tag an das Auswärtige Amt.

leiter Franz Ceska, sekundiert von seinem jugoslawischen Kollegen, sondierte ein solches „Gentleman's Agreement“[426] mit westlichen und östlichen Delegationen. Auch die Sowjets hielten eine längere Unterbrechung nun für das Vernünftigste.[427] Als Genscher und Haig am 7. und 8. März in Washington zusammentrafen, waren sie sich ebenfalls einig, das Treffen bis in den Herbst zu verschieben. Hatte der Bundesaußenminister dies noch einen Monat zuvor brüsk abgelehnt, willigte er zum Schutz des KSZE-Prozesses nun ein. Es war für ihn jedoch unverzichtbar, einen festen Wiederaufnahmetermin zu vereinbaren, „weil dieser die SU unter die Forderung stelle, nicht mit derselben Lage in Polen, wie sie sich heute darstelle, nach Madrid zurückzukehren“.[428]

So geschah es. Am darauffolgenden Wochenende, dem 9./10. März, einigten sich die 35 darauf, das Treffen vorerst auszusetzen. Nachdem die Redaktionsgruppe pro forma noch einmal getagt hatte, unterbrachen die Delegationen auf Antrag der Neutralen nach fünfwöchiger Arbeit am 13. März ihre Arbeit. In einer knappen Erklärung gaben sie bekannt, dass die Konferenz am 9. November wieder zusammentreten würde. Von nicht minderer Bedeutung als dieser Termin war die erklärte Absicht aller Teilnehmer, im Herbst „in möglichst kurzer Zeit“ auf der Basis des Dezember-Entwurfs der Neutralen ein „substantielles und ausgewogenes Schlußdokument“ zu erarbeiten.[429]

Diese Entwicklung der Verhandlungen entsprach, wie gesehen, keineswegs den Vorstellungen Bonns, wo man es vorgezogen hätte, mit Blick auf den Zeitplan der Raketenstationierung ohne Pause weiterzuverhandeln. Gleichwohl war Schlimmeres verhindert worden. Im Auswärtigen Amt sah man in dem Vertagungsbeschluss vor allem einen „Akt zur Bewahrung des KSZE-Prozesses und des Madrider Folgetreffens durch einvernehmliches Handeln aller Teilnehmer“. Dessen Fortsetzung ohne Vorbedingungen war garantiert und der zentrale N+N-Entwurf RM.39 als Referenzdokument gerettet.[430] Diese Sichtweise wurde auch von Genscher und Kastl in ihren Erklärungen zur Vertagung besonders herausgestellt.[431]

[426] Drahtbericht Nr. 1089 des Botschafters Hermes, Washington, vom 8. 3. 1982 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1982, I, Dok. 76, S. 380.

[427] Drahtbericht Nr. 233 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 8. 3. 1982 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1982, I, S. 373 f., Anm. 29.

[428] Aufzeichnung des Gesandten Wallau, Washington, vom 8. 3. 1982, in: AAPD 1982, I, Dok. 74, S. 374 (Zitat); Drahtbericht Nr. 1089 des Botschafters Hermes, Washington, vom 8. 3. 1982 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1982, I, Dok. 76, S. 381.

[429] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 263 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 13. 3. 1982 an das Auswärtige Amt.

[430] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133430, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 9. 3. 1982. Vgl. auch Kastl, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 49; Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, S. 99 f. Eine ausführliche Schilderung der „Nacht des Schweigens“ findet sich bei Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 203–208.

[431] Drahtbericht Nr. 265 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 13. 3. 1982 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1982, I, S. 381, Anm. 5; Erklärung des Bundesministers Genscher, in: Bulletin der Bundesregierung 1982, S. 199. Vgl. auch Genschers Bewertung im Gespräch mit dem norwegischen Außenminister Stray am 15. 3. 1982, in: AAPD 1982, I, Dok. 80, S. 406.

5.4. Die vierte Phase (9. 11. 1982 bis 9. 9. 1983)

5.4.1. Die „Wende": Der Regierungswechsel in der Bundesrepublik und die Kontinuität deutscher Außenpolitik

Am 1. Oktober 1982 löste Helmut Kohl Schmidt als Bundeskanzler ab. Das Jahr 1982 hatte nicht nur keinen Fortschritt in Madrid gebracht, sondern auch die Kräfte Helmut Schmidts im innerparteilichen Kampf der SPD um die Nachrüstung zermürbt. Zwar hatte er durch ein gewonnenes Vertrauensvotum des Bundestags im Februar und auf dem Bundesparteitag in München im April die Partei noch einmal auf seine sicherheitspolitische Linie festlegen können. Doch bedeutete dies nicht mehr als einen Zeitgewinn. Der Eindruck, dass sich die SPD in einer grundlegenden Krise befand, ja die Parteilinke offen eine „Regeneration der Partei […] in der Opposition"[432] forderte, bestätigte sich bei der Wahl zur Hamburger Bürgerschaft im Juni, die der Partei einen massiven Stimmenverlust einbrachte. Schmidt war, so zeichnete sich immer deutlicher ab, ein Bundeskanzler auf Abruf.[433]

Unter diesen Umständen wurde der FDP das Risiko, dass die SPD die sicherheitspolitischen Grundlagen der Koalition verließ und damit die Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit der Bundesrepublik innerhalb der Allianz beschädigte, letztlich zu groß. Hinzu traten innenpolitische Gründe, insbesondere unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, die nach einem handfesten Streit über den Bundeshaushalt 1983 eskalierten. Die schon vorab viel beschworene „Wende" leiteten die vier FDP-Minister im Kabinett – neben Genscher noch Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff, Innenminister Gerhard Baum und Landwirtschaftsminister Josef Ertl – selbst ein, als sie am 17. September den Bundeskanzler um ihre Entlassung baten. Dem folgte am 1. Oktober im Bundestag die Abstimmung über ein konstruktives Misstrauensvotum, das der Oppositionsführer Kohl für sich entscheiden konnte. Es beendete nicht nur die Kanzlerschaft Schmidts, sondern auch eine seit 1969 dauernde Ära sozialliberaler Regierungszusammenarbeit.[434]

Die Umstände des Regierungswechsels, die politischen Wurzeln Kohls in der Kommunal- und Landespolitik sowie die ausgeprägte Opposition seiner Partei gegenüber der sozialliberalen ost- und entspannungspolitischen Tradition ließen im Ausland zunächst Befürchtungen hinsichtlich der Kontinuität Bonner Außenpolitik aufkommen.[435] Der Regierungswechsel führte zwar zu außenpolitischen Kurskorrekturen, jedoch zu keinem grundsätzlichen Politikwechsel. Dafür stand zum einen der alte und neue Außenminister. Genscher hatte, so paradox es klingen

[432] Der Vorsitzende der saarländischen SPD, Oskar Lafontaine, am 15. 7. 1982 im Interview mit dem „Stern", zitiert nach: Winkler, Der lange Weg nach Westen, S. 393.

[433] Winkler, Der lange Weg nach Westen, S. 392 f.; Herkendell, Deutschland – Zivil- oder Friedensmacht?, S. 79 f.

[434] Zum Ende der sozialliberalen Koalition vgl. ausführlich Winkler, Der lange Weg nach Westen, S. 393–402;

[435] Vgl. Hacke, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 279–281.

mochte, die Koalition mit der SPD aufgekündigt, um innenpolitisch eine „Wende“ in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik herbeizuführen. Zugleich aber wollte er mit diesem Schritt eine außenpolitische Kontinuität sichern, die er mit dem Abrücken großer Teile der Sozialdemokratie vom deutschland- und sicherheitspolitischen Regierungskonsens gefährdet sah.[436]

Zum anderen hatte Helmut Kohl die CDU zwischenzeitlich mit seinem ausgeprägten Machtinstinkt konzeptionell neu ausgerichtet und damit als Regierungspartei für die Liberalen anschlussfähig gemacht. Die Europapolitik mit der von Genscher seit 1981 betriebenen, in die Form einer „Europäischen Akte“ zu gießenden Weiterentwicklung sowohl des institutionellen als auch politischen *acquis communautaire* einschließlich der Kultur- und Rechtspolitik („Genscher-Colombo-Initiative“) blieb ein unverzichtbarer Schwerpunkt der Bonner Außenpolitik.[437] Auch in der operativen Ost- und Deutschlandpolitik setzte der neue Kanzler den Kooperationskurs seiner Vorgänger fort und verpflichtete sich ausdrücklich zur Einhaltung der Ostverträge. Gegenüber Ost-Berlin bemühte sich die neue Regierung, die wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit voranzutreiben und belebte auch die Gespräche über die noch unerledigten innerdeutschen Themen wie die Elbgrenze, die grenzüberschreitende Umweltverschmutzung und die Elektrifizierung der Bahnstrecke zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin neu. Stärker als dies noch unter Schmidt der Fall war, hielt Kohl aber Distanz zum SED-Regime und vertrat offen das Ziel der Wiedervereinigung. Vor allem aber reparierte er das Verhältnis zu Washington, das unter seinem Vorgänger erkennbar gelitten hatte, und zeigte sich als loyaler, standfester Partner der westlichen Supermacht.[438] Ungeachtet dieser neuen Akzente stand die Außen- und Sicherheitspolitik der neuen Regierung aber in der Kontinuität der Vorgängerregierungen, wie der Bundeskanzler seinen Gesprächspartnern in den Anfangsmonaten seiner Amtszeit immer wieder versicherte.[439]

Dieser Befund gilt im Besonderen für die KSZE-Politik. Vergessen war die ablehnende Haltung, die bis dahin fast die gesamte CDU dem Konferenzprojekt entgegengebracht hatte. Mochte der Bundeskanzler auch noch nicht gänzlich seinen inneren Frieden mit der sozialliberalen Ostpolitik gemacht haben, so hängte er sich nun doch ohne Bedenken den KSZE-Mantel seiner Vorgängerregierung um. Er wurde nicht müde zu versichern, dass er die eingegangenen Verpflichtungen erfüllen werde[440], ja mehr noch: Als Bundeskanzler begann er, die sich daraus ergebenden außenpolitischen Gestaltungsräume aktiv zu nutzen.

[436] Link, Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt, S. 430; Kielmansegg, Nach der Katastrophe, S. 233; Garton Ash, Im Namen Europas, S. 148.

[437] Genscher, Erinnerungen, S. 362–369; Heumann, Hans-Dietrich Genscher, S. 208–218.

[438] Potthoff, Im Schatten der Mauer, S. 203–207; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats von Berg vom 29. 7. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 229.

[439] Zur Kontinuität der Außenpolitik Helmut Kohls vgl. Lappenküper, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 39 f.; Maull, Die prekäre Kontinuität, besonders S. 431 f. Vgl. ferner den Überblick bei Kleinmann, Die Ära Kohl, S. 299–334.

[440] Dies war eines der zentralen Ziele der ersten Moskau-Reise von Kohl Anfang Juli 1983. Vgl. das Gespräch mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Andropow, am 5. 7. 1983 in Moskau,

In seiner Regierungserklärung am 13. Oktober bekräftigte Kohl die bisherige KSZE-Politik der Vorgängerregierung und bekannte sich zum KSZE-Prozess. Dabei stellte er die Bedeutung der Schlussakte als „Charta für das Zusammenleben der Staaten in Europa" heraus. Sie sei das Schlüsseldokument einer Politik des Gewaltverzichts und der Menschenrechte sowie ein zentrales Instrument zur Gestaltung der Beziehungen mit den osteuropäischen Staaten. Er bekräftigte auch die Bonner Verhandlungslinie auf dem Madrider Folgetreffen und das Ziel eines ausgewogenen Schlussdokuments mit erweitertem humanitärem Kapitel sowie eines KAE-Mandats mit einem Geltungsbereich „bis zum Ural".[441] Kohls Programmrede stellte nichts weniger dar als die Aufgabe der lange bestehenden Gegnerschaft der CDU gegen die KSZE. Schon bei den wenige Tage später stattfindenden Konsultationen, zu denen François Mitterrand nach Bonn kam, wurde das KSZE-Bekenntnis des Bundeskanzlers auch zum festen Bestandteil der deutsch-französischen Agenda gegenüber dem Osten.[442]

Damit befand er sich ganz auf der von Genscher und dem Auswärtigen Amt seit vier Jahren verfolgten Linie bundesdeutscher KSZE-Politik. Natürlich waren die Hinweise auf die Menschenrechtspraxis in Osteuropa in eine deutlichere Sprache gefasst, als dies etwa Schmidt für angebracht hielt. Sie entsprach letztlich aber dem Fortschritt, den die Menschenrechtsdiskussion im KSZE-Prozess seit dem Helsinki-Gipfel gemacht hatte. „Die so oft zitierte ‚Wende'", so formulierte zutreffend Ralf Roloff, „fand in der KSZE-Politik, wie in der gesamten Außenpolitik, nicht statt."[443]

5.4.2. Neue Forderungen des Westens (9. 11. bis 16. 12. 1982)

Nach der „Polen-Debatte" im Frühjahr 1982 war die Bundesrepublik stärker denn je bemüht, die Arbeit an einem Schlussdokument auf der Basis des Vermittlungsentwurfs der Neutralen fortzusetzen. Je näher der Verhandlungsbeginn in Madrid jedoch rückte, desto mehr warf aber erneut die innere Entwicklung in den WVO-Ländern ihren Schatten auf das Diplomatentreffen. Am 8. September 1982 löste sich die Moskauer Helsinki-Gruppe selbst auf. Durch Verfolgung, Erschöpfung und Resignation dezimiert, entschlossen sich die verbliebenen Dissidenten zu diesem letzten spektakulären Schritt, der in der westlichen Öffentlichkeit mit Bestürzung aufgenommen wurde.

Eine vor allem für die Bundesrepublik folgenschwere Entscheidung traf der rumänische Staatsrat am 22. Oktober. Per Dekret wurden alle Ausreisewilligen dazu verpflichtet, dem Staat die Kosten für ihre Schul-, Universitäts- und Fachausbildung vor Verlassen des Landes zu erstatten. Diese „Ausbildungssteuer" richtete eine kaum

in: AAPD 1983, II, Dok. 200. Vgl. ferner das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Leiter der Ständigen Vertretung der DDR in Bonn, Moldt, am 7. 7. 1983, in: ebd., Dok. 207.

441 Regierungserklärungen Kohls am 13. 10. 1982 und 25. 11. 1982, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 123, 121. Sitzung, S. 7221, bzw. 130. Sitzung, S. 8012; Regierungserklärung am 4. 5. 1983, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 124, 4. Sitzung, S. 67, 70.

442 Gemeinsame Pressekonferenz von Bundeskanzler Kohl und Staatspräsident Mitterrand am 22. 10. 1982 in Bonn, in: Europa-Archiv 1982, D 629.

443 Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas, S. 100.

zu überwindende Hürde für die Ausreisewünsche der Rumäniendeutschen auf. Sie stellte, wie die Bundesregierung sofort deutlich machte, einen gravierenden Verstoß gegen die Schlussakte von Helsinki dar, welche die Teilnehmerstaaten ausdrücklich zu einer gemäßigten Gebührenpraxis im gegenseitigen Reiseverkehr anhielt. In der Folgezeit unternahm Bonn zahlreiche Vorstöße, um Bukarest unter Hinweis auf die Helsinki-Normen zur Rücknahme der Entscheidung zu veranlassen.[444]

Die größte Empörung löste indes ein anderes Ereignis aus. Am 8. Oktober verbot die polnische Regierung mit einem Verwaltungsakt die „Solidarność". Im ersten Jahr unter dem Kriegsrecht war es immer wieder zu Streiks und gewaltsamen Zusammenstößen zwischen Arbeitern und der Staatsmacht gekommen; Verhaftungen in großer Zahl und eine Reihe von Prozessen gegen Gewerkschaftsführer heizten das Klima weiter an. In dieser Situation verabschiedete der Sejm ein neues Gesetz, mit dem die freie Gewerkschaft verboten wurde, und inhaftierte dessen Anführer Lech Wałęsa gemeinsam mit zahlreichen anderen Gewerkschaftern. Vier Tage später kündigte Jaruzelski eine Suspendierung des Kriegsrechts an, ohne jedoch einen konkreten Termin für seine Aufhebung zu nennen.[445]

Die Zerschlagung von „Solidarność" machte alle im Laufe des Sommers in Bonn entworfenen Pläne, in der kommenden Verhandlungsrunde einen Abschluss zu erzielen, zu Makulatur.[446] Dennoch war Genscher auch dieses Mal fest entschlossen, den KSZE-Prozess zu verteidigen. Gewiss, das Jaruzelski-Regime musste und sollte gebührender Kritik unterzogen werden. Doch war es für ihn ausgeschlossen, hinter den im Dokument RM.39 festgestellten Konsens zurückzufallen.[447] Hinzu kam die große innenpolitische Bedeutung des Madrider Folgetreffens. Am 6. März 1983 standen Bundestagswahlen an, die von Helmut Kohl ausdrücklich als Abstimmung über den umstrittenen Doppelbeschluss ausgegeben wurden. Angesichts der tief gespaltenen Öffentlichkeit baute die Bundesregierung mehr denn je auf die deeskalierende Wirkung eines auch materiell erfolgreichen Abschlusses in Madrid. Aus innen- wie aus außenpolitischen Gründen lautete Genschers Konferenztaktik deshalb: Kritik ja, aber zugleich Fortsetzung des KSZE-Folgetreffens als Flankenschutz für eine mögliche Nachrüstung und um den Konformitätsdruck vor allem auf Warschau und Moskau zu erhalten.

Diese Lagebeurteilung teilten indes keineswegs alle Bündnispartner Bonns. Dies wurde besonders deutlich, als die westliche Gruppe in einer Reihe von Treffen auf NATO- und EPZ-Ebene im September und Oktober 1982 über die Konsequenzen aus der zwischenzeitlichen Entwicklung beriet und versuchte, eine gemeinsame Linie für die nächste Verhandlungsrunde in Madrid zu finden. Einmal mehr wurde die Kluft erkennbar, die sich zwischen den USA und ihren europäi-

444 Vgl. die Aufzeichnung des Staatssekretärs von Staden vom 30. 11. 1982, in: AAPD 1982, II, Dok. 326.

445 Kühn, Das Jahrzehnt der Solidarność, S. 310–320.

446 Zu den Planungen vgl. zusammenfassend die Ministervorlage des Ministerialdirektors Pfeffer und des Botschafters Ruth vom 12. 7. 1982, in: AAPD 1982, II, Dok. 206.

447 Vgl. dazu etwa die Ausführungen Genschers beim informellen Treffen der EG-Außenminister am 16./17. 10. 1982 im dänischen Nyborg, in: AAPD 1982, II, Dok. 277, S. 1440 f.

schen Verbündeten auftat. Letztere traten dafür ein, das Folgetreffen planmäßig wiederaufzunehmen, der neuen Situation jedoch durch die Forderung Rechnung zu tragen, den vorliegenden Vermittlungsentwurf der N+N (RM.39) mit bislang noch nicht berücksichtigten humanitären Vorschlägen des Westens zu ergänzen. Kampelman wiederum gab zu verstehen, dass die USA eine Fortsetzung der Redaktionsarbeiten für sekundär hielten und Madrid zuvörderst als Forum für Kritik am östlichen Verhalten sahen. Als Bedingung für eine Rückkehr an den Verhandlungstisch nannte er, dass der vom Osten zu entrichtende Preis in Form weiterer humanitärer Konzessionen so hoch anzusetzen sei, „daß ein Abschluß zuverlässig auszuschließen wäre". Dem entsprach es auch, dass der US-Delegationschef die Möglichkeit eines Schlussdokuments nach dem Vorbild von Belgrad ins Spiel brachte, allerdings um eigene Expertentagungen über Menschenrechte und zur KAE angereichert („Belgrad plus").[448]

Mit dieser Haltung wollte Washington die Verbündeten dazu drängen, seinem humanitären Verhandlungsziel stärker Rechnung zu tragen. In Bonn hielt man dieses Vorgehen, das einen mehr oder weniger ergebnislosen Abschluss des Folgetreffens in Kauf nahm, für problematisch.[449] Am 12. Oktober wandte sich Genscher deshalb direkt an Außenminister Shultz. In dem Brief warnte er vor den Folgen eines Bruchs im westlichen Lager und mahnte bei der US-Regierung einen größeren „Willen zum Verhandlungserfolg" an, der das Interesse an der Implementierungskritik notwendig ergänzen müsse. Noch einmal brachte er alle Argumente vor und setzte sich für die von den Westeuropäern vertretene Linie ein, den N+N-Entwurf mit „vernünftig" erhöhten Forderungen den westlichen Wünschen anzupassen.[450] Eine entsprechende Liste mit Zusatz- und Änderungswünschen zum N+N-Entwurf hatte die Bundesrepublik gemeinsam mit den EPZ-Partnern den Amerikanern am 27. Oktober im NATO-Rat in Brüssel präsentiert. Sie bestand im Wesentlichen aus Textänderungen mit dem Zweck, die humanitären Aussagen im Prinzipienteil zu verschärfen. Darüber hinaus gab es auch neue Vorschläge, etwa zum Recht auf freie Gewerkschaften und auf ungehinderten Zugang zu diplomatischen Vertretungen.[451]

[448] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133409, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 15. 9. und 13. 10. 1982 über das Treffen von NATO-Experten und KSZE-Delegationsleitern am 13./14. September in Bolkesjoe bei Oslo und am 11. Oktober in Seteais bei Lissabon; Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 13. 10. 1982, in: AAPD 1982, II, Dok. 270. Kampelman wiederholte diese Position am 11. 11. 1982 gegenüber dem Bonner Delegationsleiter Kastl in Madrid; vgl. Drahtbericht Nr. 883 vom 11. 11. 1982 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1982, II, Dok. 300, S. 1563. Vgl. auch die knappe Schilderung bei Kampelman, Entering New Worlds, S. 265.

[449] Für eine Analyse der amerikanischen KSZE-Politik im Herbst 1982 vgl. den Drahtbericht Nr. 5173 des Botschafters Hermes, Washington, vom 1. 12. 1982 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1982, II, Dok. 328.

[450] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133409, Drahterlass Nr. 5627 des Ministerialdirektors Pfeffer vom 12. 10. 1982 an die Botschaft in Washington mit Schreiben Genschers an Shultz.

[451] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133409, Drahtbericht Nr. 1924 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 27. 10. 1982 an das Auswärtige Amt; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 28. 10. 1982.

Erst nachdem Geheimverhandlungen zwischen Kampelman und Anatolij Kowaljow, der Iljitschow als Delegationsleiter ablöste, am 25. Oktober in Helsinki sichergestellt hatten, dass die Erörterung von Menschenrechtsthemen von der UdSSR nicht blockiert würde[452], gab der neue US-Außenminister George Shultz, der den im Juli 1982 zurückgetretenen Haig ersetzte, am 8. November, einen Tag vor Wiederaufnahme des Folgetreffens, in einem Schreiben an die NATO-Außenminister grünes Licht für die nächste Phase der Madrider Verhandlungen. Er stellte diese Bereitschaft aber unter die Bedingung, dass der Westen seine Forderungen in Form eines nicht verhandelbaren Pakets unterbreitete und von der UdSSR noch zusätzliche humanitäre „Gesten" verlangt würden. Er sagte auch die amerikanische Unterstützung für den Wunsch der Westeuropäer nach einem KAE-Mandat unter der Bedingung zu, dass diese im Gegenzug die humanitären Anliegen Washingtons mehr unterstützten. Auch hielt er gegenüber den europäischen Verbündeten an der Option eines abgespeckten Schlussdokuments „Belgrad-plus" fest.[453]

Das Schreiben hatte unmittelbare Auswirkungen auf die Vorbereitungsarbeiten im Madrider NATO-Caucus, in dessen Kreis über die Zusatzforderungen beraten wurde. Den Delegationschefs gelang es schließlich am Vorabend der Wiederaufnahme, sich auf ein entsprechendes Paket zu einigen, das sich z. T. mit der EPZ-Liste deckte, darüber hinaus aber auch den amerikanischen Wünschen Rechnung trug. Es enthielt drei neue Forderungen, nämlich einen zusätzlichen Hinweis in der Präambel auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das Recht zur Gründung freier Gewerkschaften sowie das Recht der Helsinki-Gruppen, die Einhaltung der Schlussakte zu überwachen. Ferner vereinbarten die Sechzehn, weitere Textvorschläge zur Religionsfreiheit, zu einem Expertentreffen über menschliche Kontakte, zum freien Zugang zu westlichen Vertretungen, zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Journalisten und zur Einstellung der Störsender als Einzelanträge einzubringen.[454]

Die Bundesregierung hatte diesem Vorgehen nur mit Zögern zugestimmt. Vor allem war sie über die amerikanische Absicht besorgt, den westlichen „Paketvorschlag" als nicht verhandelbar zu deklarieren. Bonn befürchtete, dass eine derartige „Alles-oder-Nichts-Position" die Aussichten auf eine Gesamteinigung beeinträchtigen könnte. Dennoch entschloss sich das Auswärtige Amt, den Vorschlag mitzutragen. Maßgeblich hierfür war zum einen, dass der Kompromiss ein geschlossenes Auftreten des Westens ermöglichte und damit die Bündnissolidarität

[452] Vgl. „Geheimtreffen USA–UdSSR in Helsinki", in: Süddeutsche Zeitung vom 9. 11. 1982, S. 2.

[453] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 874 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 9. 11. 1982 an das Auswärtige Amt; PA-AA, VS-Bd. 13240 (212); B 150, Aktenkopien 1982, Drahterlass Nr. 6177 des Ministerialdirektors Pfeffer vom 9. 11. 1982 an die KSZE-Delegation in Madrid; Drahtbericht Nr. 883 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 11. 11. 1982 an das Auswärtige Amt über Vier-Augen-Gespräch mit Kampelman, in: AAPD 1982, II, Dok. 300, S. 1562.

[454] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 872 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 8. 11. 1982 an das Auswärtige Amt.

gewahrt blieb. Zum anderen hatte Washington eingewilligt, die Forderungen in ein Dreierpaket und eine Reihe verhandelbarer Einzelvorschläge zu teilen, was wiederum ein Mindestmaß an Verhandlungsoptionen schuf. „In der gegenwärtigen Lage", so fasste Kastl das Ergebnis zusammen, „hatte die Bundesregierung keine Wahl, als einer Formel für die Weiterführung des Madrider Treffens zuzustimmen, die unser Nahziel realisierte, nämlich Verhandlungen in Madrid überhaupt wieder in Gang zu setzen und als gleichberechtigtes Element des Geschäftsgangs neben die Implementierungskritik zu setzen. Es war uns klar, daß die Erreichung unseres Endziels, nämlich das substantielle Schlußdokument, durch diese Formel erheblich erschwert oder verzögert werden würde, weil die Amerikaner nur bei einer erheblichen Erhöhung der westlichen Forderungen bereit waren, Verhandlungen überhaupt zuzustimmen. Unser Hauptaugenmerk mußte daher darauf gerichtet sein, die Erfüllung der Forderungen in zäher Kleinarbeit so gut wie möglich einzugrenzen und dafür zu sorgen, daß bei der Präsentation dieser Forderungen […] möglichst viel Flexibilität obwaltet." Bonns Hausaufgabe, so Kastl, sei es nun, gegenüber Washington darauf hinzuwirken, „daß die formale Verhandlungsbereitschaft der USA schrittweise geändert wird in eine Abschlußbereitschaft".[455]

So begann am 9. November die neue Verhandlungsrunde in Madrid mit einer weiteren Runde der Implementierungskritik, die jedoch entgegen der öffentlichen Erwartungen eher geschäftsmäßig verlief und den weiteren Ablauf nicht weiter beeinträchtigte. Am Eröffnungstag stellte Dänemark, das zu diesem Zeitpunkt die EG-Ratspräsidentschaft innehatte, auch die westlichen Ergänzungswünsche vor und kündigte weitere Vorschläge zu Korb III an.[456] Neben der Absprache zwischen Kampelman und Kowaljow mochte dazu auch beigetragen haben, dass nur einen Tag nach Wiederbeginn Leonid Breschnew in Moskau verstarb und sowohl die anstehenden Trauerfeierlichkeiten, zu denen auch zahlreiche hochrangige Gäste aus dem Westen erwartet wurden, als auch die Unsicherheit über den weiteren außen- und sicherheitspolitischen Kurs des Kreml die Diplomaten zu größerer Zurückhaltung zwangen. Zudem ließ nur wenige Tage später die polnische Regierung überraschend Arbeiterführer Wałęsa frei.[457]

Wer allerdings gedacht hatte, dass der Führungswechsel in Moskau zu einer prinzipiellen Neuausrichtung der sowjetischen KSZE-Politik führen würde, sah sich getäuscht. In den Redaktionsgruppen lehnten die östlichen Delegationen die westlichen Zusatzforderungen allesamt ab. Stattdessen rückten sie eine Einigung auf der Basis des vorliegenden N+N-Entwurfs in den Bereich des Möglichen und

[455] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 874 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 9. 11. 1982 an das Auswärtige Amt.

[456] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 875 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 9. 11. 1982 an das Auswärtige Amt. Für den von der westlichen Staatengruppe eingebrachten Vorschlag CSCE/RM.41 vom 9. 11. 1982 vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 153477.

[457] Vgl. die Aufzeichnung des Referats 214 vom 15. 11. 1982, in: AAPD 1982, II, S. 1585, Anm. 35; Kühn, Das Jahrzehnt der Solidarność, S. 320–322.

wollten nur über dessen noch offene Teile verhandeln. Bei aller äußerlichen Unnachgiebigkeit ließ Kowaljow aber immer wieder durchblicken, dass Moskau zu weiteren Zugeständnissen bereit sei, sollte es zu einer Lösung der KAE-Frage kommen. Hier beharrte Moskau allerdings auf einer allenfalls später durch die eigentliche Konferenz festzulegenden, rein geografischen Definition des Geltungsbereichs und lehnte den funktionalen Ansatz der NATO-Gruppe weiterhin ab.[458] Unterdessen bestätigten sowohl der Europäische Rat auf seiner Tagung am 3./4. Dezember 1982 als auch die NATO-Außenminister auf ihrer Herbsttagung eine Woche später das westliche Doppelziel: eine KAE über militärisch bedeutsame, verpflichtende und verifizierbare vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen „für ganz Europa" und weitere Korb-III-Maßnahmen.[459]

Die Verhandlungsphase im Herbst 1982 machte deutlich, dass, noch dazu im Kontext der laufenden Genfer INF-Verhandlungen, die präzise Bestimmung des Verhältnisses von Menschenrechten und Sicherheitsfragen das alles entscheidende Hindernis auf dem Weg zu einem Konferenzabschluss darstellte. Da sich aber in beiden Fragen die Positionen noch unversöhnlich gegenüberstanden, wurde eine Einigung bis Weihnachten immer unwahrscheinlicher. „Die Konferenz bewegt sich", so meldete Kastl am 10. Dezember, „aber sie kommt nicht von der Stelle." Die N+N wiederum zeigten sich enttäuscht über die ihrer Ansicht nach alles überschattende Blockkonfrontation. Die offensichtliche Patt-Situation warf die Frage nach der Zukunft ihres Textentwurfs auf und ob es zweckmäßig war, ihn für die nächste Gesprächsrunde noch einmal zu überarbeiten. „Sie mißbilligen es zutiefst", berichtete Kastl, „daß, wie sie glauben, das Madrider Treffen von den Blöcken zur Absicherung oder zur Verhinderung des Nachrüstungsbeschlusses der NATO mißbraucht wird." Auf ihre Initiative hin verordneten sich die Diplomaten erst einmal eine weitere Denkpause bis zum 8. Februar 1983.[460]

5.4.3. Der „letzte Versuch": Die Vermittlungsinitiative der N+N vom 15. März 1983

Als die Delegationen nach der Weihnachtsunterbrechung am 8. Februar 1983 zur nunmehr siebten Verhandlungsrunde wieder in Madrid zusammenkamen, schienen die Rahmenbedingungen des Folgetreffens unverändert. In Afghanistan standen nach wie vor sowjetische Truppen. In Polen galt weiterhin das Kriegsrecht. Auch die Verfolgung von Regimegegnern in der UdSSR hielt an. Und doch warf

458 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtberichte Nr. 926 und Nr. 935 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 25. 11. bzw. 26. 11. 1982 an das Auswärtige Amt.

459 Vgl. Runderlass Nr. 116 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Steinkühler vom 7. 12. 1982, in: AAPD 1982, II, Dok. 335; Drahtbericht Nr. 2281 des Ministerialdirektors Pfeffer, z. Z. Brüssel, vom 9. 12. 1982 an das Auswärtige Amt, in: ebd., Dok. 340; Erklärung des Europäischen Rats vom 3./4. Dezember 1982 über die Europäische Politische Zusammenarbeit, in: Europa-Archiv 1983, D 41 f.; Ziffer 13 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung am 9./10. Dezember 1982 in Brüssel, in: ebd., D 88.

460 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 979 und Nr. 1023 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 3. 12. bzw. vom 17. 12. 1982 an das Auswärtige Amt.

ein Ereignis seinen Schatten voraus, das die Ost-West-Beziehungen im Jahr 1983 beherrschen sollte: Gegen Ende dieses Jahres würde der Nachrüstungsteil des Doppelbeschlusses wirksam und die Stationierung der Pershing II-Raketen und Cruise Missiles beginnen. Nur wenige Tage vor dem Wiederbeginn des Folgetreffens hatten Amerikaner und Sowjets in Genf ihre Gespräche über nukleare Mittelstreckenwaffen wieder aufgenommen, waren indes nach dem Scheitern der von den beiden Unterhändlern Nitze und Kwizinskij bei einem „Waldspaziergang" ausgehandelten Verhandlungslösung von einer Einigung weiter denn je entfernt.[461] Dementsprechend wandte sich Bundeskanzler Kohl rechtzeitig zu Beginn der Madrider Gespräche an die Teilnehmer und mahnte einen Abschluss an, der sowohl den Menschenrechten weitere Geltung verschaffte als auch die Abrüstungskonferenz auf den Weg brachte.[462]

Auch in der spanischen Hauptstadt verfolgten die Diplomaten die Entwicklung in Genf mit Spannung. Vor allem bei der Delegation der UdSSR wurde immer deutlicher erkennbar, dass sie von Moskau angewiesen war, nunmehr abzuschließen, um eine Abrüstungskonferenz möglichst noch im laufenden Jahr zu ermöglichen. Kowaljow war überraschend konstruktiv aus Moskau zurückgekehrt und erklärte sich bereit, die Arbeiten an der Redaktion des Schlussdokuments aufzunehmen und über die westlichen Vorschläge zumindest zu sprechen. Auf Vorschlag der Neutralen nahmen daraufhin sechs kleinere Redaktionsgruppen („Minigruppen") die Arbeit auf. Das ambitionierte Ziel lautete, bis Ostern einen beschlussfähigen Text zu erarbeiten.[463]

Unterdessen trat ein neues Element in das Verhandlungsgefüge des Madrider Treffens ein, das zu einem bestimmenden Faktor auf dem Weg zu einem Abschluss werden sollte. Schon seit einiger Zeit bemühte sich die amerikanische Regierung intensiv darum, in Moskau die Freilassung prominenter Dissidenten zu erreichen. Der US-Präsident hatte dies zu seinem persönlichen Anliegen gemacht und der Kreml-Führung signalisiert, dass sie durch entsprechende Schritte nicht nur die Verhandlungsatmosphäre in Madrid, sondern das amerikanisch-sowjetische Verhältnis insgesamt verbessern könne.[464] Im Hintergrund verhandelten Shultz und der Sowjet-Botschafter Dobrynin über das Schicksal mehrerer Famili-

[461] Die vierte Runde der INF-Verhandlungen wurde am 27. Januar, die START-Verhandlungen wurden am 2. Februar 1983 in Genf wieder aufgenommen. Vgl. dazu das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Leiter der amerikanischen INF-Delegation, Nitze, vom 3. 2. 1983 und das Gespräch von Genscher mit dem Leiter der sowjetischen INF-Delegation, Kwizinskij, bzw. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Hartmann vom 14. 4. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 33, Dok. 34 und Dok. 96.

[462] Erklärung des Bundeskanzlers Kohl zum KSZE-Folgetreffen in Madrid, in: Bulletin der Bundesregierung 1983, S. 159.

[463] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtberichte Nr. 115 und Nr. 177 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 8. 2. bzw. 23. 2. 1983 an das Auswärtige Amt.

[464] Vgl. etwa das Schreiben des Präsidenten Reagan vom 17. 11. 1981 an den Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in: URL: <http://www.thereaganfiles.com/document-collections/letters-between-president.html>; Schreiben von Reagan vom 15. 1. 1982 an Breschnew, in: URL: <http://www.thereaganfiles.com/document-collections/letters-between-president.html>.

en, die der Religionsgemeinschaft der „Pfingstler" („Pentecostals") angehörten und sich seit 1978 in der US-Botschaft in Moskau aufhielten.[465]

Vor allem aber knüpften, von den übrigen Delegationen zunächst noch unbemerkt, Kampelman und Sergej Kondraschow, KGB-General und „Dritter Mann" der sowjetischen KSZE-Delegation, im Frühjahr 1983 in Madrid einen geheimen Kontakt, um über die Freilassung von Schtscharanskij und anderen Dissidenten zu sprechen.[466] Diese Vorgehensweise bot beiden Seiten die Möglichkeit, das heikle Menschenrechtsthema abseits des Rampenlichts und außerhalb der Verhandlungen zu besprechen. Im Erfolgsfall hatte die US-Regierung gegenüber den KSZE-Kritikern im Inneren Resultate vorzuweisen, während ein geheimer Kanal es wiederum Moskau ermöglichen würde, dem amerikanischen Wunsch nach humanitären „Gesten" zumindest partiell zu entsprechen, ohne sich dem Verdacht auszusetzen, amerikanischem Druck auf dem Folgetreffen nachgegeben zu haben. Dies war nur ein weiteres Zeichen dafür, dass die UdSSR ohne Rücksicht auf ihre Verbündeten zu Konzessionen in Menschenrechtsfragen als Gegenleistung für eine europäische Sicherheitskonferenz bereit war.

Mit diesem Plan stieß die US-Regierung bei den westeuropäischen NATO-Partnern von Beginn an aber auf große Skepsis. In Bonn war man beunruhigt über die erneute Verquickung des amerikanischen Engagements zugunsten sowjetischer Oppositioneller mit dem Fortgang des Folgetreffens. Zwar versicherte Washington, dass keineswegs beabsichtigt sei, die abgestimmten November-Forderungen einseitig zu erweitern.[467] Gleichwohl blieb aufseiten der Westeuropäer ein Unbehagen angesichts des riskanten amerikanischen Spiels zurück.

Unterdessen kamen die Textverhandlungen in Madrid keinen Meter weiter. Es bedurfte einer weiteren Initiative der Neutralen, um die Diplomaten aus West und Ost wieder aus ihren Gräben herauszulocken. Am 15. März, zehn Tage vor der Osterpause, legten sie eine überarbeitete Fassung ihres Entwurfs vom Dezember 1981 vor, der einen Teil der westlichen Wünsche in eine Textform goss, die auch für den Osten annehmbar schien. Der unter der Bezeichnung CSCE/RM.39/Revised registrierte umfangreiche Text enthielt beim KAE-Mandat die vom Westen geforderte funktionale Definition, welche die Meldepflicht von militärischen Bewegungen im angrenzenden Seegürtel mit den Manövern auf dem Festland verknüpfte. Für die Bundesrepublik besonders erfreulich, waren erstmals Ort und

[465] Vgl. Snyder, Human Rights Activism and the End of the Cold War, S. 141–143; Shultz, Turmoil and Triumph, S. 169–171, 266. Nach der Schilderung von Shultz sollten Fortschritte in der Menschenrechtsfrage die „Hintergrundmusik" bilden, um die eigentlich wichtigen Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle zwischen den Supermächten voranzubringen. Vgl. ebd., S. 270.

[466] Nach der Schilderung Kampelmans ging die Initiative hierzu von Kondraschow aus. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Edler von Braunmühl vom 24. 2. 1983 über ein Gespräch zwischen Kastl und Kampelman, in: AAPD 1983, I, Dok. 55. Zu den Geheimverhandlungen Kampelmans vgl. auch Selvage, The Superpowers and the Conference on Security and Cooperation in Europe, S. 52–54; Kampelman, Entering New Worlds, S. 267, 269; Davidson, Multilateral Diplomacy, S. 172.

[467] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 15. 2. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 49.

Datum des Beginns der Abrüstungskonferenz genannt, der 15. November in Stockholm, die damit in die unmittelbare zeitliche Nähe zur Raketenstationierung rückte. Darüber hinaus enthielt die Neufassung einen Passus über den ungehinderten Zugang zu den diplomatischen Vertretungen fremder Länder, was für Bonn angesichts der wachsenden Ausreisebewegung in der DDR, aber auch des Andrangs an den Botschaften in anderen osteuropäischen Hauptstädten, von herausragender Bedeutung war. Weitere Verbesserungen gegenüber der Erstfassung betrafen die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zur Veröffentlichung des Madrider Schlussdokuments, das Recht zur freien Religionsausübung und zur Bildung freier Gewerkschaften. Hinsichtlich der Konferenzfolgen enthielt der Entwurf das von den Amerikanern geforderte Expertentreffen über Menschenrechte, das 1985 in Ottawa stattfinden sollte, sowie ein drittes Folgetreffen 1986 in Wien.[468]

Der Entwurf wurde von den N+N-Sprechern ausdrücklich als „letzter Versuch" bezeichnet, die Grundlage für ein Schlussdokument zu schaffen.[469] Dies konnte jedoch kaum verbergen, dass die Geschlossenheit, mit der die Gruppe ihn präsentierte, keineswegs so fest war, wie es nach außen den Anschein hatte. Vor allem die Schweiz, die sich in der Menschenrechtsfrage immer stärker der amerikanischen Position angenähert hatte, betrachtete den Text lediglich als weitere Diskussionsgrundlage, da ihre Initiative für ein Treffen über menschliche Kontakte keine Berücksichtigung gefunden hatte. Mit dem Ausscheren der Schweiz aus der N+N-Solidarität schwand allmählich auch die Autorität der Gruppe als Vermittler zwischen West und Ost.[470]

Damit verabschiedeten sich die Delegationen bis zum 19. April in die Osterpause. In der Zwischenzeit suchten vor allem die NATO-Länder nach einer einheitlichen Haltung zum N+N-Entwurf. Trotz offensichtlicher Defizite sahen die EPZ-Delegationen in dem N+N-Entwurf eine realistische Chance, mit dem Osten zu einem Kompromiss zu gelangen. Gewiss, der Text enthielt keinen direkten Hinweis auf die Polen-Debatte vom Februar 1982; unberücksichtigt geblieben waren auch die Forderungen nach einem zweiten Menschenrechtstreffen, nach Einstellung der Störsender, nach Anerkennung des Streikrechts und nach einem Verbot der Ausweisung von Journalisten. Doch überwog der Eindruck, dass das Dokument verbessert worden war und als Grundlage für die Schlussverhandlungen dienen konnte. Sie empfahlen daher ihren Regierungen, das Dokument im Grundsatz zu billigen. Eventuelle Korrekturen sollten „sorgfältig ausgewählt, negotiabel und glaubwürdig" sein.[471] Ganz anders sahen dies die Amerikaner. Für

[468] Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Schauer vom 30. 3. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 85. Das Dokument CSCE/RM.39/Revised wurde von Österreich, Zypern, Finnland, Liechtenstein, San Marino, Schweden, der Schweiz und Jugoslawien – also erneut ohne Malta – eingebracht. Für das Dokument vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 153477.

[469] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 290 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 15. 3. 1983 an das Auswärtige Amt.

[470] Rosin, Neutralität in der Menschenrechtsfrage?, S. 186.

[471] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133435, Bericht der Delegationsleiter der Zehn über den gegenwärtigen Verhandlungsstand des KSZE-Folgetreffens in Madrid, 18. 3. 1983.

sie war der Entwurf keine Basis für einen Abschluss, sondern „lediglich [für] den Beginn weiterer Verhandlungen". Das Dokument, so erklärte Kampelman, weise noch „schwere Mängel" auf und benötige umfassende Nachbesserungen im humanitären Bereich. Nur ein Schlussdokument „RM 39/Revised plus" habe Aussichten, auch die Unterstützung des Kongresses zu erhalten. Darüber hinaus beharrten die USA auf weiteren humanitären Gesten seitens der UdSSR, denn „Fortschritt lediglich in Worten bei fehlenden Taten seien nur geeignet, die öffentliche Meinung fehlzuleiten".[472]

Und Bonn? Wie die meisten Europäer erachteten sowohl Kohl als auch Genscher den Entwurf als ausreichend, um die Konferenz endlich zum Abschluss zu bringen. Nach ihrer Ansicht glichen die Zugeständnisse, die Moskau und seinen Verbündeten in den letzten zweieinhalb Jahren hatten abgerungen werden können, die zweifellos noch vorhandenen Mängel aus. Konkret zeigte sich die Bundesregierung mit den verbesserten Bedingungen der Familienzusammenführung und der Einberufung einer Menschenrechtstagung zufrieden. Was aber den Ausschlag dafür gab, in dem N+N-Papier den entscheidenden Durchbruch zu sehen, war die sich nun eröffnende Möglichkeit, die Abrüstungskonferenz einschließlich einer Kontrollzone bis zum Ural rechtzeitig zum Beginn der Raketenstationierung im Herbst einzuberufen.[473] Der Zeitpunkt hätte nicht besser sein können. Moskaus Interesse an einem Abschluss, so lautete das Bonner Kalkül, war jetzt am größten, denn der Kreml verband damit die Hoffnung, durch die Abrüstungskonferenz „Widerstände zugunsten einer Verschiebung der INF-Stationierung mobilisieren" zu können.[474] Umgekehrt versprach sich die Bundesregierung von einer Einigung vor Stationierungsbeginn eine unverzichtbare „psychologische" Hilfestellung, um die innenpolitischen Wirkungen der Raketenstationierung abzufedern. „Im Falle zu erwartender Protestkundgebungen wäre es nützlich," erklärte Kohl Staatspräsident Mitterrand, „gleichzeitig zeigen zu können, daß im Rahmen der KAE als zweiter Ebene weiter verhandelt werde."[475] Und gegenüber NATO-Generalsekretär Luns verglich der Bundeskanzler die durch eine Einigung in Madrid entstehende Situation mit einem „Pokerspiel": „Wenn die Sowjetunion wegen der Stationierung nicht an den KAE-Verhandlungstisch gehe, dann wirke sich das psychologisch zu unseren Gunsten aus. Gehe sie aber hin, dann könne niemand sagen, wir seien nicht verhandlungsbereit."[476] Nach „ihrer nationalen Ein-

[472] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtberichte Nr. 302/303 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 17. 3. 1983 an das Auswärtige Amt.

[473] PA-AA, VS-Bd. 11533 (221); B 150, Aktenkopien 1983, Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 15. 3. 1983; Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Schauer vom 30. 3. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 85; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 320 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation) vom 18. 3. 1983 an das Auswärtige Amt.

[474] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 18. 4. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 104, S. 535.

[475] Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit Staatspräsident Mitterrand am 16. 5. 1983 in Paris, in: AAPD 1983, I, Dok. 143, S. 750.

[476] Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit NATO-Generalsekretär Luns am 21. 4. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 108, S. 567 f.

schätzung der Interessenlage", so lautete das abschließende Urteil, könne die Bundesrepublik „das Dokument RM.39 rev. ohne größere Änderungen annehmen".[477]

Und dennoch: Die Solidarität mit den USA zwang dazu, sich den amerikanischen Wünschen nicht grundsätzlich zu verweigern. In einem Schreiben vom 6. April legte Genscher Außenminister Shultz deshalb noch einmal ausführlich die Gründe dar, warum die Bundesregierung auf einen raschen Konferenzabschluss drängte, und riet zu einer „vorsichtigen" und „realistischen" Vorgehensweise. Zwar solle der Westen versuchen, weitere Forderungen aus dem Novemberkatalog durchzusetzen. In Übereinstimmung mit den Empfehlungen der Delegationsleiter der Zehn sprach er sich jedoch dafür aus, diese auf das absolut Notwendige zu beschränken, um sich die Chance auf einen Abschluss nicht zu verbauen.[478] Auch öffentlich war Genscher der erste westliche Außenminister, der den N+N-Entwurf lobte. Zugleich sprach er aber die Erwartung aus, dass noch einige NATO-Forderungen berücksichtigt würden.[479]

5.4.4. Das „Endspiel" in Madrid (19. 4. bis 15. 7. 1983)

Doch auf welche unberücksichtigten Forderungen aus dem Paket vom November 1982 sollte der Westen bestehen? Hier gingen die Vorstellungen selbst der Europäer auseinander. Nach Ansicht Bonns sollte sich die NATO auf Bereiche konzentrieren, die entweder aus westlicher Sicht unverzichtbar waren oder eine hinreichende Chance hatten, angenommen zu werden. Unter dieser Prämisse betrachtete es die Bundesregierung als vordringlich, den ursprünglich schweizerischen Vorschlag eines Expertentreffens über menschliche Kontakte zu berücksichtigen, über den nach dem N+N-Entwurf erst auf dem nächsten Folgetreffen entschieden werden sollte. Auch eine der bisher unberücksichtigten Forderungen aus dem Bereich „Informationen" sollte aufgenommen werden, etwa die Schließung der Störsender und das Verbot der Ausweisung von Journalisten. Weitere Verbesserungen, etwa hinsichtlich der Gewerkschaftsfreiheit, die im Entwurf der Neutralen immer noch unter dem Vorbehalt der jeweiligen nationalen Gesetzgebung stand, oder des Schutzes der Helsinki-Monitoren hielt man hingegen im Auswärtigen Amt für nicht durchsetzbar. Das Mögliche schien den AA-Diplomaten hier bereits erreicht.[480]

[477] Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Edler von Braunmühl vom 7. 5. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 129, S. 678.

[478] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133435, Schreiben des Bundesministers Genscher vom 6. 4. 1983 an den amerikanischen Außenminister Shultz. Das Schreiben wurde am 18. 4. 1983 auch dem französischen Außenminister Cheysson zur Kenntnis gegeben. Vgl. dazu AAPD 1983, I, Dok. 105.

[479] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133410, Hans-Dietrich Genscher, Die Madrider Konferenz – jetzt – zu einem guten Ende bringen (freie demokratische korrespondenz, Nr. 93 vom 18. 3. 1983). Vgl. auch Hans-Dietrich Genscher, Das Madrider KSZE-Folgetreffen in seiner entscheidenden Phase, in: Bulletin der Bundesregierung 1983, S. 301 f.; Roth, Die zweite KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid, S. 30.

[480] Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Schauer vom 30. 3. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 85.

In diesem Sinne nutzten Kohl und Genscher ihre Gespräche in Washington am 14./15. April 1983, um weiter Überzeugungsarbeit zu leisten. Der Trip an den Potomac war die erste Auslandsreise der neuen Bundesregierung nach dem Erfolg bei den Bundestagswahlen am 6. März. Diese hatten ganz im Zeichen der Nachrüstung gestanden und wurden von der Regierungskoalition als eindeutiges Votum der Wähler für ihren sicherheitspolitischen Kurs gewertet.[481] Nun flog Kohl nach Washington, um dem Präsidenten zu versichern, dass die Bundesregierung im Falle ergebnisloser Verhandlungen in Genf ohne Einschränkung hinter einer Aufstellung amerikanischer Pershing II stand und Gedankenspiele in Richtung eines Stationierungsmoratoriums, wie sie in der SPD angestellt wurden, ablehnte.

Umgekehrt erwarteten Kanzler und Außenminister Verständnis für ihre KSZE-Politik, insbesondere für ihr Interesse an einem Abschluss in Madrid noch in diesem Frühjahr. Bei aller Sympathie für den amerikanischen Menschenrechtsprimat ließen die Besucher aus Bonn keinen Zweifel daran, dass sie die sich nun bietende Chance für einen Abschluss ergreifen wollten. Wie der Bundeskanzler deutlich machte, war den humanitären Anliegen der USA mit der vom Osten zugestandenen Menschenrechtskonferenz durchaus Geltung verschafft.[482] Zwar seien weitere Fortschritte bei den Menschenrechten wünschenswert, so Kohl, aber jetzt sei es wichtiger, noch im laufenden Jahr mit der Abrüstungskonferenz zu beginnen, damit sich der Westen „in einer guten psychologischen Lage zum Zeitpunkt des INF-Stationierungsbeginns" befinde. Die amerikanischen Gesprächspartner blieben indes von den ausführlich dargelegten Argumenten ihrer beiden Besucher unbeeindruckt. Sie hatten es nicht so eilig. Zwar war die US-Regierung trotz der Bedenken des Pentagon grundsätzlich zur Teilnahme an einer KAE bereit, doch bestand sie weiterhin auf zusätzlichen humanitären Gesten Moskaus, vor allem der Freilassung von Dissidenten und der Ausreise sowjetischer Juden. Solange hier noch Verbesserungen möglich schienen, kam, daran ließen Reagan und Shultz keinen Zweifel, ein Abschluss für die USA nicht in Frage.[483] Kohl indes ließ nicht locker. Kaum zurück fasste er in einem Brief an Reagan den Standpunkt der Bundesregierung zum Madrider Folgetreffen noch einmal zusammen und wies auf die überragende Bedeutung hin, die eine Einigung über das KAE-Mandat für Bonn besaß.[484]

Auch bei Margaret Thatcher und ihrem Außenminister Francis Pym warben Kohl und Genscher am 21./22. April für ihre KSZE-Strategie. Es seien vor allem zwei Gründe, so der Bundeskanzler, die für den Entwurf der Neutralen zu einem Schlussdokument sprächen. Da waren erstens die Menschenrechte: „Als geteilte

[481] Vgl. etwa die Regierungserklärung von Kohl vom 4. 5. 1983, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 124, 4. Sitzung, S. 56; Kohl, Erinnerungen 1982–1990, S. 94 f.; Genscher, Erinnerungen, S. 428.

[482] So Kohl gegenüber dem spanischen Ministerpräsidenten González am 3. 5. 1983. Vgl. AAPD 1983, I, Dok. 126, S. 563 f.

[483] Drahtbericht Nr. 1687 des Botschafters Ruth bzw. Drahtbericht Nr. 1700 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse, beide z. Z. Washington, vom 15. 4. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, I, Dok. 101 (Zitat S. 518) und Dok. 102.

[484] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133490, Schreiben des Bundeskanzlers Kohl vom 22. 4. 1983 an Präsident Reagan.

Nation hätten wir besonderes Interesse an Menschenrechtsfragen", so erklärte er. „Man solle für Sacharow tun, was möglich sei. Man dürfe aber dahinter die hunderttausende namenloser Deutscher und tausende von Juden nicht vergessen, die aus der SU in ihre Heimat ausreisen wollten." Deshalb sei der N+N-Entwurf zwar noch zu verbessern, doch dürfe Madrid deswegen nicht scheitern. Und zweitens stelle das Schlussdokument die Einberufung einer KAE sicher. Es sei, so erklärte Kohl, „überaus wichtig, wenn sechs Monate nach erfolgreichem Abschluß der Madrider Konferenzrunde KAE in Stockholm zusammentreten könne. Dann würde Konferenz ziemlich genau zum Zeitpunkt der INF-Stationierung beginnen. Entweder zeige Konferenz den Bürgern in Westeuropa, daß die Abrüstungskontakte trotz Stationierung weitergingen. Wenn dagegen SU wegen Stationierung KAE absage, liege der Schwarze Peter in Moskau. […] D[eutschland] trage Hauptlast bei Stationierung. Bundesregierung dränge daher nachdrücklich auf Fortschritte in Madrid."[485] Kohls Vortrag, von Genscher spiegelbildlich gegenüber Pym gehalten[486], blieb nicht ohne Wirkung. Entgegen der skeptischen Haltung, mit der die Diplomaten des Foreign Office in Madrid zunächst auf den N+N-Entwurf reagiert hatten, zeigten sich die Premierministerin und der britische Außenminister aufgeschlossen gegenüber dem von Kohl vertretenen Standpunkt, der von einer Konzentration westlicher Zusatzforderungen mit dem Ziel einer zügigen Konsensbildung über das Schlussdokument ausging. Thatcher und Pym waren, so sagte anschließend der Politische Direktor des Foreign Office, Julian Bullard, „beeindruckt von den deutschen Argumenten über die Notwendigkeit eines baldigen Abschlusses".[487] Zeitgleich wandten sich Colombo und Cheysson in Schreiben an George Shultz und unterstützten das Bonner Anliegen, den März-Entwurf der N+N, gegebenenfalls mit geringen Verbesserungen im humanitären Kapitel, anzunehmen.[488]

Dessen ungeachtet blieben die unterschiedlichen Auffassungen im westlichen Lager bestehen. Als die Verhandlungen in der spanischen Hauptstadt am 19. April wieder begannen, hatten sich die NATO-Delegationen noch nicht auf eine Liste mit Änderungswünschen einigen können.[489] Da sich der Westen deshalb im Plenum noch nicht zu einer Stellungnahme in der Lage sah, stockten die Verhandlungen erneut. Die Neutralen (jedoch ohne Mitwirkung der Schweiz) erhöhten nun den Entscheidungsdruck und erklärten, dass sie sich von einer Fortsetzung

485 PA-AA, B 32 (Referat 204), Bd. 135241, Drahtbericht Nr. 680 des Botschafters Ruhfus, London, vom 23. 4. 1983 an das Auswärtige Amt. Mit den gleichen Worten vermittelte Kohl die deutsche Position auch wenig später dem spanischen Ministerpräsidenten Felipe González. Vgl. das Gespräch am 3. 5. 1983 in Bonn, in: AAPD 1983, I, Dok. 126, S. 663 f.

486 Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem britischen Außenminister Pym am 22. 4. 1983 in London, in: AAPD 1983, I, Dok. 112.

487 Drahtbericht Nr. 681 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze, z. Z. London, vom 23. 4. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, I, Dok. 116, S. 607.

488 Schreiben des italienischen Außenministers Colombo vom 20. 4. 1983 und des französischen Außenministers Cheysson vom 21. 4. 1983 an den amerikanischen Außenminister Shultz, in: AAPD 1983, I, Dok. 112, Anm. 12.

489 PA-AA, VS-Bd. 13368 (212); B 150, Aktenkopien 1983, Drahtbericht Nr. 406 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 19. 4. 1983 an das Auswärtige Amt.

der Verhandlungen keinen Erfolg mehr versprachen. Ultimativ forderten sie die übrigen Teilnehmer auf, eine „politische Entscheidung" über den Fortgang des Treffens und die Zukunft des KSZE-Prozesses zu treffen.[490]

Die Bonner Diplomatie unternahm in dieser Phase alle Anstrengungen, um mit Blick auf den Stationierungszeitplan eine Einigung in Madrid herbeizuführen. Erneut forderte Genscher die Delegationen öffentlich auf, endlich mit den Redaktionsarbeiten auf der Basis des N+N-Entwurfs zu beginnen.[491] Zugleich wurde die Botschaft in Washington angewiesen, sich auf allen Ebenen der Administration und im Kongress – und dies schloss die Mitglieder des Fascell-Komitees ein – in den amerikanischen Meinungsbildungsprozess einzuschalten. Der erfolgreiche Abschluss des KSZE-Treffens, so der deutliche Hinweis, bilde „in den nächsten Wochen einen Schwerpunkt unserer Politik und gleichzeitig einen der wichtigsten Diskussionspunkte im transatlantischen Verhältnis".[492]

Bei einem streng vertraulichen Vierertreffen der Politischen Direktoren am 22. April in London, an dem auch die deutschen, britischen, französischen und amerikanischen KSZE-Delegationsleiter teilnahmen, gelang es den Vertretern des Auswärtigen Amts, des Foreign Office und des Quai d'Orsay schließlich, den zuständigen Abteilungsleiter des State Department, Richard Burt, in der Frage der westlichen Zusatzforderungen umzustimmen. Franz Pfeffer warnte Washington vor den Auswirkungen eines Scheiterns in Madrid auf den Zusammenhalt der Allianz, einschließlich möglicher Kollateralschäden wie der NATO-Integration des Gastgeberlandes Spanien und des Entstehens eines rüstungskontrollpolitischen Vakuums, „in das die Sowjetunion mit ihren Propagandavorstößen, wie Gewaltverzichtsvertrag […], hineinstoßen könne". Auch der britische Vertreter Julian Bullard warnte vor „überhöhten Ansprüchen". Schließlich könne man „von einem Alkoholiker nicht die Unterschrift unter ein Abstinenzmanifest verlangen". Unter diesen Umständen willigte Burt grundsätzlich ein, das westliche Forderungspaket zu reduzieren, aber nur unter der Bedingung, dass die Sowjetunion endlich ein Entgegenkommen in der Dissidenten- und Ausreisefrage zeige. Was bis dahin als rein bilaterales Mittel gegenüber Moskau zur innenpolitischen Durchsetzung der möglichen Ergebnisse des Madrider Treffens deklariert worden war, wurde nun zu einer amerikanischen Vorbedingung für die Zustimmung zu einem Schlussdokument, ein Junktim, das indes nicht nur von der Bundesrepublik, sondern auch von Frankreich und Großbritannien strikt abgelehnt wurde.[493]

[490] Rosin, Neutralität in der Menschenrechtsfrage?, S. 186 f.; Fischer, Die Grenzen der Neutralität, S. 375 f.

[491] Vgl. den Beitrag „Der KSZE-Prozeß und die Zukunft des West-Ost-Verhältnisses", in: Bulletin der Bundesregierung 1983, S. 368 f.

[492] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133435, Drahterlass Nr. 2527/2528 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Edler von Braunmühl vom 27. 4. 1983 an die Botschaft in Washington.

[493] Drahtbericht Nr. 681 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze, z. Z. London, vom 23. 4. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, I, Dok. 116 (Zitate S. 608 f.). In diesem Sinne äußerte sich auch die US-Botschaft in Moskau gegenüber deutschen Diplomaten. Vgl. PA-AA, VS-Bd. 12944 (204); B 150, Aktenkopien 1983, Drahtbericht Nr. 1723 des Botschafters Meyer-Landrut, Moskau, vom 25. 4. 1983 an das Auswärtige Amt.

Immerhin gelang es der westlichen Staatengruppe auf dieser Basis, Ende April die Meinungsbildung über mögliche Nachforderungen abzuschließen. Weißes Haus und State Department stimmten beide einem zusammengestrichenen Vorschlagskatalog zu.[494] Dieser bestand im Kern aus vier Änderungswünschen zum N+N-Entwurf: In materieller Hinsicht hielt der Westen an dem Expertentreffen über menschliche Kontakte und an der Forderung nach Einstellung der östlichen Störsender fest. Daneben sollte noch versucht werden, den N+N-Text an zwei Stellen zu ändern: Zum einen sollte die Stellung der Helsinki-Monitoren dadurch gestärkt werden, dass im Text zwei qualifizierende Adjektive („echt" und „positiv") gestrichen würden, die ihre Tätigkeit für die kommunistische Staatsmacht angreifbarer machten. Zum anderen wollten die NATO-Länder sicherstellen, dass bei dem Menschenrechts-Expertentreffen über alle Teilnehmerländer gesprochen werden konnte (der ursprüngliche Text hätte auch so ausgelegt werden können, dass die KSZE-Länder nur verpflichtet gewesen wären, über die Menschenrechtslage in ihren eigenen Ländern Auskunft zu geben). Mit diesen Vorgaben wurde das gegenüber den ursprünglichen amerikanischen Wünschen deutlich verringerte Verhandlungspaket schließlich am 3. Mai den übrigen Delegationen zur Kenntnis gebracht. Kampelman erklärte sich mit diesem Vorgehen einverstanden, machte jedoch, wie zuvor Shultz, die amerikanische Unterschrift vom Gesamtergebnis, einschließlich einer sichtbaren Verbesserung der sowjetischen Menschenrechtspraxis, abhängig.[495]

In dieser Situation nahm der Konferenzverlauf eine weitere überraschende Wendung. Am 6. Mai verlas Kowaljow vor den versammelten Diplomaten eine Erklärung von Kreml-Chef Andropow. In diesem „Aufruf an die Teilnehmerstaaten des Madrider Treffens" erklärte sich Moskau bereit, das Folgetreffen auf der Basis des N+N-Entwurfs abzuschließen. Einzige Bedingung: Der Text sei mit allen Vor- und Nachteilen unverändert anzunehmen, weitere Textverhandlungen seien ausgeschlossen. Moskau warnte vor weiteren Änderungswünschen des Westens, denn das Recht hierzu stünde dann allen offen, was dazu führen würde, „daß all das in Madrid erreichte Positive den Bach hinunterginge".[496]

Die überraschende Annahme des März-Entwurfs der N+N durch Moskau bedeutete, dass jene westlichen Vorschläge vom 19. November 1982, soweit sie in den Text von RM.39/Revised eingeflossen waren, vom Kreml hingenommen wur-

[494] PA-AA, VS-Bd. 13369 (212); B 150, Aktenkopien 1983, Drahtbericht Nr. 1930 des Botschafters Hermes, Washington, vom 30. 4. 1983 an das Auswärtige Amt. Präsident Reagan wurde am 13. 5. 1983 durch Shultz und Kampelman über den Verhandlungsstand in Madrid informiert und ließ sich vor allem von den Argumenten des KSZE-Delegationsleiters und unter Hinweis der zu erwartenden Freilassung sowjetischer Dissidenten überzeugen. Vgl. den Drahtbericht Nr. 547 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 16. 5. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, I, Dok. 144.

[495] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtberichte Nr. 481 und Nr. 491 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 29. 4. bzw. 3. 5. 1983 an das Auswärtige Amt; PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 128657, Aufzeichnung des Referats 221.

[496] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133435, „Aufruf der Sowjetunion an die Teilnehmerstaaten des Madrider Treffens" [6. 5. 1983].

den. Zugleich war dieser Paukenschlag ganz offensichtlich der Versuch, das westliche Forderungspaket zu unterlaufen und Washington, das nun als Haupthindernis auf dem Weg einer Einigung erschien, im Kreis seiner Verbündeten zu isolieren.[497] Dementsprechend erhöhte KGB-Mann Kondraschow den Druck und ließ wissen, dass diese „auf höchster Ebene" getroffene Entscheidung „keinen Spielraum" für weitere Nachbesserungen mehr lasse. Der Osten reduzierte seine Verhandlungsführung in der Folgezeit denn auch darauf, alle weitergehenden westlichen Vorschläge abzulehnen und die NATO-Länder unter Hinweis auf den N+N-Appell vom 18. April aufzufordern, eine „politische Entscheidung" zugunsten RM.39/Revised zu treffen.[498] Den übrigen Teilnehmerländern verborgen, machte der Kreml der US-Regierung nach Informationen der deutschen Botschaft in Washington zugleich das Angebot, im Rahmen der Kampelman-Kondraschow-Absprachen weitere humanitäre Fälle zu regeln, wenn der Westen dem Entwurf der Neutralen zustimme. Bei aller Verhandlungstaktik war dieses Vorgehen auch Ausweis dafür, wieviel dem Kreml nun eine schnelle Beendigung des Treffens – und damit die Verhinderung eines noch schlechteren Ergebnisses – wert war.[499]

Doch wie war dieser Sinneswandel Moskaus zu erklären? Die Entscheidung zur Zustimmung zum N+N-Entwurf war bereits hinter verschlossenen Türen auf dem Außenministertreffen der WVO-Länder am 6. und 7. April 1983 in Prag gefallen. Zwar hatten sie ihre bekannten Abrüstungsvorstellungen, einschließlich der Forderung nach kernwaffenfreien Zonen und dem Abbau der Chemiewaffen, wiederholt, sich zugleich aber auf einen zügigen Abschluss des Madrider Treffens geeinigt, und zwar auf der Basis des N+N-Entwurfs. Sie erklärten sich sogar damit einverstanden, persönlich zur Unterzeichnung eines Schlussdokuments in der spanischen Hauptstadt zu erscheinen.[500] Auch in Madrid sickerte allmählich durch, dass Moskau und seine Verbündeten den Vermittlungsvorschlag der Neutralen akzeptieren würden, um weitere westliche Forderungen zu verhindern. So ließ der Ost-Berliner Delegationsleiter Steglich bei einem privaten Essen Kastl am 25. April wissen, dass der Entwurf annehmbar sei, damit jedoch weitere Konzessionen ausgeschlossen seien. Der Osten, so erklärte der DDR-Diplomat, sei zu einem Abschluss bereit, „aber nur zu bestimmtem Preis, der mit RM.39/Rev[ised] voll bezahlt sei".[501]

[497] Vgl. den handschriftlichen Vermerk des Staatssekretärs von Staden auf der Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Edler von Braunmühl vom 7. 5. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 129, Anm. 2.

[498] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtberichte Nr. 514, Nr. 532 und Nr. 542 (Zitat) des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 6. 5., 11. 5. und 13. 5. 1983 an das Auswärtige Amt.

[499] PA-AA, VS-Bd. 13368 (212); B 150, Aktenkopien 1983, Drahtbericht Nr. 2420 des Botschafters Hermes, Washington, vom 27. 5. 1983 an das Auswärtige Amt.

[500] Kommuniqué über die Tagung der Außenminister des Warschauer Pakts am 6./7. April 1983 in Prag, in: Europa-Archiv 1983, D 281–284. Für wichtige Dokumente des Treffens vgl. URL: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=16516&navinfo=15699>.

[501] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 447 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 25. 4. 1983 an das Auswärtige Amt.

Durch die Forderung der Neutralen nach einer „politischen Entscheidung" zugunsten ihres Textentwurfs und den Schachzug Moskaus wuchs der Druck auf den Westen. Genscher reagierte umgehend. Der Schritt Moskaus, so erklärte er öffentlich, stelle eine „begrüßenswerte Fortentwicklung der sowjetischen Haltung" dar.[502] Moskau akzeptiere damit westliche Forderungen, „die wichtig sind für unser geteiltes Land und für die Lage der Menschen in Europa". Zugleich forderte er den Osten noch einmal auf, sich den westlichen Zusatzwünschen nicht völlig zu verschließen.[503] Letzteres war allerdings nur ein öffentliches Solidaritätszeichen gegenüber Washington. Die Verbündeten warnte der Bundesaußenminister, die westlichen Karten nicht zu überreizen. Die nun erreichte Zustimmung des Kreml zur KAE mit erweiterter VBM-Zone, zu den neuen Bestimmungen über die Familienzusammenführung und zum Menschenrechtstreffen, so machte er Cheysson, Pym und Shultz am Rande des OECD-Ministerrats in Paris deutlich, müsse gesichert und die Gelegenheit zu einer raschen Einigung genutzt werden.[504]

Die USA bestanden indes weiter darauf, dass der Westen seine Forderungen durchsetzte und Moskau die Absprachen zwischen Kampelman und Kondraschow zur Freilassung sowjetischer Dissidenten einhielt.[505] Um einer drohenden Isolierung im eigenen Lager entgegenzuwirken, entschloss sich die amerikanische Regierung in dieser Situation zu einem ungewöhnlichen diplomatischen Schritt: Ihre Vertretungen in den übrigen Teilnehmerländern wurden angewiesen, bei ihren Gastregierungen zu demarchieren und für eine Unterstützung des westlichen Forderungspakets zu werben. In Bonn aber wurde der US-Botschafter gleich zweimal aktiv und sprach sowohl im Bundeskanzleramt als auch im Auswärtigen Amt vor. Mit dieser ungewöhnlichen Doppel-Demarche wollte sie ein deutliches Signal an die Adresse der Bundesregierung senden, der nach amerikanischer Ansicht in der Frage der Revision des vorliegenden Entwurfs die Rolle des Meinungsführers unter den Europäern zufiel. Der Präsident, so argumentierte Burns, sehe sich dem Vorwurf ausgesetzt, nicht genügend für die Menschenrechte zu tun, denn „Amerika sei ein Einwanderungsland, dessen Bevölkerung für die Ideale der Menschenrechte engagiert sei". Nach Ansicht der Regierung hatten die USA bereits ein ausreichendes Zugeständnis an die Verbündeten gemacht. Jetzt erwarte sie, dass die Europäer das reduzierte Vorschlagspaket vorbehaltlos mittrügen. Falls aber die USA in Madrid „keine Unterstützung für die Verbesserung des Ver-

[502] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133410, Der Bundesvorsitzende der FDP, Hans-Dietrich Genscher, zum sowjetischen Memorandum zum KSZE-Folgetreffen in Madrid (freie demokratische korrespondenz, Nr. 123 vom 8. 5. 1983).

[503] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133439, Presseerklärung des Auswärtigen Amts vom 6. 5. 1983; Drahterlass Nr. 2781 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 9. Mai 1983 an Ministerialdirektor Pfeffer, z. Z. Moskau, sowie an die KSZE-Delegation in Madrid (Zitat).

[504] Drahtbericht Nr. 928 des Ministerialdirigenten Schauer, z. Z. Paris, vom 9. 5. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, I, Dok. 131, S. 685f.

[505] Drahtbericht Nr. 928 des Ministerialdirigenten Schauer, z. Z. Paris, vom 9. 5. 1983 an das Auswärtige Amt über das Gespräch Genschers mit Cheysson, Pym und Shultz, in: AAPD 1983, I, Dok. 131.

mittlungsdokumentes der Neutralen und Ungebundenen fänden", so warnte der US-Diplomat, „werde es für den Präsidenten sehr schwierig sein, dieses Dokument, so wie es steht, zu akzeptieren". Das waren deutliche Worte, die den Dissens zwischen Bonn und Washington offenlegten: Ohne Nachbesserungen bei den Menschenrechten würden die USA ihre Unterschrift unter das Schlussdokument verweigern. Bonn hingegen setzte auf die langfristige Bedeutung des KSZE-Prozesses, in dessen Verlauf der Osten weitere humanitäre Konzessionen würde machen müssen.[506]

In der Folgezeit verfolgte Genscher weiter seinen Doppelkurs: Gegenüber Washington trat er dafür ein, einer Einigung in Madrid zuzustimmen, auch wenn nicht alle westliche Forderungen erfüllt würden. Bei den osteuropäischen Gesprächspartnern warben er und seine Diplomaten unterdessen nachdrücklich dafür, sich den Zusatzanträgen des Westens nicht gänzlich zu verweigern. Diese seien, so lautete die Sprachregelung, „maßvoll".[507] In diesem Sinne erläuterte der Politische Direktor Franz Pfeffer die westliche Position bei den Konsultationen, die er am 10./11. Mai im sowjetischen Außenministerium führte.[508] Ende Mai wiederum reiste der Bundesaußenminister nach Bukarest, um eine neue Regelung zur Familienzusammenführung zu treffen. Die alte war ausgelaufen, und die Gespräche über eine Anschlussvereinbarung gestalteten sich wegen zusätzlicher Forderungen Rumäniens und des umstrittenen Ausreisedekrets vom Oktober 1982 äußerst schwierig. Ceauşescu zeigte sich aber angesichts der wirtschaftlich desolaten Lage seines Landes kompromissbereit, schließlich wollte er die Devisenquelle, die er in Bonn sah, nicht versiegen lassen. So gelang es Genscher auf der einen Seite, die Hindernisse für eine Ausreiseregelung zu beseitigen. Bei einer Schifffahrt auf dem Snagov-See bei Bukarest zeigte sich Ceauşescu auf der anderen Seite für Genschers Anliegen aufgeschlossen, in Madrid auf die westlichen Forderungen wenigstens teilweise einzugehen. Bereits im Vorfeld des Besuchs hatte es hierüber bereits Sondierungsgespräche zwischen dem Auswärtigen Amt und der rumänischen Botschaft sowie zwischen Kastl und dem stellvertretenden rumänischen KSZE-Delegationsleiter Nicolae Iordache gegeben.[509] In Bukarest erhielt Genscher nun die Zustimmung des rumänischen Präsidenten zu den Änderungswünschen.[510] Einen Tag später informierte Rumäniens Außenminister Andrei den Bundesminister – als „erste Regierung", wie er betonte – darüber, dass Bukarest die westlichen Forderungen akzeptiere und in diesem Sinne bei den übrigen

[506] Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit dem amerikanischen Botschafter Burns am 10. 5. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 132, S. 689.

[507] Vgl. z. B. das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem kanadischen Außenminister MacEachen am 10. 5. 1983 und den Runderlass Nr. 57 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Karkow vom 17. 5. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 133, S. 696, und Dok. 146, S. 765.

[508] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 16. 5. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 141.

[509] Vgl. dazu die Schilderung Genschers gegenüber den Außenministern der Drei Mächte am 8. 6. 1983 in Paris, in: AAPD 1983, I, Dok. 175, sowie die Angaben bei Ionescu, Romania's Special Position, S. 150f.

[510] PA-AA, VS-Bd. 14115 (010); B 150, Aktenkopien 1983, Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Ceauşescu am 3. 6. 1983 in Snagov.

WVO-Ländern vorstellig werden wolle.[511] Am 3. Juni schließlich erklärte Rumäniens Chefdelegierter Vasile Sandru in Madrid, dass seine Regierung die Änderungen des Westens unterstütze. Mit dieser „Kehrtwende" war Bukarest endgültig aus der östlichen Phalanx ausgebrochen.[512]

In Madrid hatten unterdessen mit der Vorlage der westlichen Änderungsvorschläge und der Annahme des revidierten N+N-Vorschlags durch den Osten die so genannten Schlussverhandlungen begonnen, in Anlehnung an das Schachspiel auch als diplomatisches „Endspiel" bezeichnet. Doch fühlten sich Kowaljow und seine Delegation nach der Erklärung Andropows vom 6. Mai an den März-Entwurf der N+N gebunden und blockierten gemeinsam mit den übrigen WVO-Delegationen weitere Sachverhandlungen. Die NATO-Länder wiederum bestanden nach wie vor auf Nachbesserungen. Die Einschätzung Genschers, dass der Westen nun nicht nur die Neutralen, sondern mit Rumänien auch ein sozialistisches Land auf seiner Seite habe und Moskau jetzt „weiter zur Annahme gedrängt" werden müsse, fand außer in Paris aber kaum Gehör. Vor allem die USA, überraschenderweise aber auch das sonst eher an der Seite von Bonn und Paris marschierende Großbritannien, zeigten sich unbeeindruckt von dem rumänischen Alleingang. Sie waren keinesfalls geneigt, wie US-Außenminister Shultz deutlich machte, der Strategie Genschers zu folgen, „nur um die Sowjetunion über die Hürde zu bringen". Im Gegenteil zogen Washington und London es vor, das Treffen notfalls erneut zu vertagen und erst nach der Sommerpause fortzusetzen, um sich so die Möglichkeit weiterer humanitärer Zugeständnisse Moskaus offenzuhalten.[513]

Wie Kastl in dieser Situation zutreffend nach Bonn berichtete, konnte jetzt nur noch ein neuerliches „Kompromißangebot von dritter Seite" helfen. Doch der Handlungsspielraum der Neutralen war, wie sie selbst einräumten, ausgeschöpft. Mit ihrer März-Initiative hatten sie erklärtermaßen ihren letzten Vermittlungsversuch unternommen und mussten nun der weiteren Entwicklung tatenlos zuschauen. Überdies war das Lager der N+N „durch persönliche und sachliche Differenzen erschüttert".[514] Wie gesehen, hatte vor allem die Schweiz im Laufe der Verhandlungen immer offener die westlichen, insbesondere amerikanischen Menschenrechtsziele übernommen und fiel deshalb als Vermittlerin aus.[515] Und was

[511] PA-AA, VS-Bd. 14115 (010); B 150, Aktenkopien 1983, Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem rumänischen Außenminister Andrei am 31. 5. 1983 in Bukarest.

[512] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 627 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 3. 6. 1983 an das Auswärtige Amt.

[513] Drahtbericht Nr. 1184 des Ministerialdirektors Pfeffer, z. Z. London, vom 9. 6. 1983 an das Auswärtige Amt über das Gespräch Genschers mit den Außenministern Cheysson und Shultz sowie dem Abteilungsleiter im britischen Außenministerium, Bullard, in: AAPD 1983, I, Dok. 175 (Zitate S. 913). In der Unterredung erklärte Bullard, dass für das britische Foreign Office sogar „ein Belgrad-ähnliches Dokument" im Bereich des Vorstellbaren liege.

[514] Drahtbericht Nr. 642 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 7. 6. 1983 an Staatssekretär von Staden, in: AAPD 1983, I, Dok. 172, S. 897. Das Folgende ebd., S. 898.

[515] Vgl. Rosin, Neutralität in der Menschenrechtsfrage?, S. 183–188; Fischer, Die Grenzen der Neutralität, S. 375–377.

die übrigen Gruppenmitglieder betraf, so gingen ihre Meinungen nach Einschätzung Kastls so stark auseinander, dass eine weitere Initiative kaum mehr erwartet werden konnte, ja möglicherweise für den Westen sogar von Nachteil wäre.

In dieser Situation trat das zweite KSZE-Land neben Rumänien hervor, das eine zentrale Bedeutung auf dem Weg zu einer Einigung spielen sollte: Spanien. Seit dem 2. Oktober 1982 mit neuer Regierung unter Ministerpräsident Felipe González, fühlten sich die Iberer dem westlichen Lager zugehörig, sahen sich aber als Gastgeber des Folgetreffens zugleich zu einer gewissen Neutralität verpflichtet.[516] Mit wachsender Sorge beobachtete Madrid deshalb den schleppenden Gang der Dinge seit Wiederaufnahme der Gespräche am 9. April. Schon seit geraumer Zeit sondierte man in alle Richtungen, wann und wie in das Geschehen eingegriffen werden könnte. Bereits im Februar hatte Außenminister Morán öffentlich erklärt, dass sich sein Land nicht mit der Gastgeberrolle zufriedengeben werde, sondern sich als eigenständiger Vermittler verstehe.[517] Am 3. Mai schließlich eröffnete er Genscher, dass Spanien die Initiative ergreifen werde, sollte der Dissens wegen der westlichen Änderungsvorschläge nicht überwunden werden.[518] Ein entsprechender Plan wurde schließlich von Kastl, Kampelman und dem spanischen Delegationsleiter Pan de Soraluce erarbeitet.[519] Währenddessen reiste Morán nach Moskau, wo Gromyko sich zwar weitgehend rezeptiv verhielt, eine spanische Initiative aber auch nicht rundheraus ablehnte.[520] Und Pan de Soraluce versuchte in nächtelangen Gesprächen mit Kowaljow „in der üppig ausstaffierten Residenz des Sowjet-Botschafters, an der Bar des Kongreßgebäudes, in Straßencafés und Restaurants" herauszufinden, wo die sowjetische Toleranzschwelle lag.[521]

Am 17. Juni war es dann so weit. González bat die 35 Delegationsleiter zu sich, um ihnen persönlich einen „letzten Vermittlungsvorschlag" in Form eines weiteren Entwurfs für die Schlusserklärung zu unterbreiten. Dies entsprach zwar nicht den Verhandlungsregeln – der Vorschlag wurde außerhalb des Konferenzrahmens gemacht, war an die Regierungen der Teilnehmerstaaten gerichtet und wurde von entsprechenden Demarchen in den jeweiligen Hauptstädten begleitet. Es unterstrich aber erstens den informellen Charakter der spanischen Aktion. Zweitens verlieh González der Initiative das Gewicht des Ministerpräsidentenamtes, was es schwer machen würde, den Vorschlag einfach abzulehnen. Im spanischen Außen-

[516] Vgl. den Runderlass Nr. 22 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Steinkühler vom 12. 2. 1983 über das Gespräch zwischen Genscher und Außenminister Morán am 9. 2. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 46.

[517] Drahtbericht Nr. 111 des Botschafters Brunner, Madrid, vom 8. 2. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, I, Dok. 172, Anm. 19.

[518] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem spanischen Außenminister Morán am 3. 5. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 127.

[519] Vgl. Kampelman, Entering New Worlds, S. 267.

[520] Morán informierte Botschafter Brunner, Madrid, am 8. 6. 1983 über seine Gespräche, die er am 30./31. 5. 1983 mit Gromyko in Moskau führte. Vgl. dazu PA-AA, VS-Bd. 13368 (212); B 150, Aktenkopien 1983, Drahtbericht Nr. 643 von Brunner vom 8. 6. 1983 an das Auswärtige Amt.

[521] „KSZE: ‚Der Präsident ist sehr zufrieden', in: Der Spiegel, Nr. 29 vom 18. 7. 1983, S. 89.

ministerium war der N+N-Entwurf vom 15. März noch einmal behutsam mit einigen westlichen Forderungen angereichert worden. So hatte nach intensiven Kontakten mit dem schweizerischen Delegationsleiter Edouard Brunner das Expertentreffen über menschliche Kontakte Aufnahme gefunden, das 1986 in Bern stattfinden sollte; dabei war aber die Möglichkeit offengelassen worden, dies in Form einer Erklärung des Tagesvorsitzenden („Chairman's Statement") im Anhang zur Schlusserklärung zu vollziehen.[522] In ähnlicher Weise milderte der Entwurf auch den Text über die Helsinki-Monitore ab. Von den einschränkenden Adjektiven „echt und positiv" war letzteres Wort gestrichen und damit dem westlichen Wunsch wenigstens teilweise Rechnung getragen. Weiter ging der Entwurf auf die Verbesserung der Familienzusammenführung ein, schrieb das Recht auf freie Religionsausübung fest und garantierte den Zugang zu fremden diplomatischen Vertretungen. Komplett gestrichen war hingegen jeder Hinweis auf die östlichen Störsender. Auch hinsichtlich der Einberufung einer KAE nahm die spanische Regierung eine notwendige Anpassung vor und schlug angesichts der verstrichenen Zeit eine Verschiebung des Vorbereitungstreffens auf den 25. Oktober 1983 und des Haupttreffens auf den 17. Januar 1984 vor.[523]

Die N+N-Gruppe – mit Ausnahme Maltas – und der Heilige Stuhl äußerten sich sofort zustimmend zu dem Entwurf.[524] Der Ausgang des Meinungsbildungsprozesses im Kreml war indes völlig offen. Mangels neuer Weisungen blieb die sowjetische Delegation in Madrid zunächst bei ihrer Ablehnung gegenüber jeglicher Neuverhandlung des Entwurfs RM.39/Revised. Noch am 22. Juni gab Kowaljow den Spaniern zu verstehen, dass mit einer Annahme ihrer Vorlage durch die UdSSR nicht gerechnet werden könne. Gleichzeitig ließ er im vertraulichen Gespräch Kastl wissen, dass Moskau gesprächsbereit wäre, sofern gesichtswahrende Rückfallpositionen geschaffen würden. Kowaljow wusste, dass der spanische Entwurf nicht so einfach abgelehnt werden konnte, wollte sich Moskau nicht dem Vorwurf aussetzen, dem Scheitern der Konferenz Vorschub geleistet zu haben. Um aber auch keine Schwäche zu zeigen, war es besser, den Text auf konstruktive Weise zu entschärfen.[525]

Auch der Westen reagierte zunächst abwartend. Während Kampelman nach Washington reiste, um Präsident Reagan über den Verhandlungsstand zu informieren, wurde in den europäischen Hauptstädten fieberhaft an einer gemeinsa-

[522] Fischer, Die Grenzen der Neutralität, S. 376.

[523] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 687 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 16. 6. 1983 an das Auswärtige Amt.

[524] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 703 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 20. 6. 1983 an das Auswärtige Amt.

[525] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133410, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 22. 6. 1983; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 716 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 22. 6. 1983 an das Auswärtige Amt. Eine ähnliche Kompromissbereitschaft deutete auch Kondraschow gegenüber dem spanischen Delegationsleiter Pan de Soraluce an. Vgl. dazu PA-AA, VS-Bd. 13368 (212); B 150, Aktenkopien 1983, Drahtbericht Nr. 721 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 23. 6. 1983 an das Auswärtige Amt.

men Antwort gearbeitet. Für die Bundesregierung, die schon den März-Entwurf der N+N hätte annehmen können, war der spanische Text erst recht akzeptabel. Durch eine rasche Zustimmung, so meldete Delegationsleiter Kastl, würde „die von González ausgelöste Dynamik aufrechterhalten, der Druck auf SU verstärkt, spanische Regierung befriedigt und N-plus-N-Delegationen davon abgehalten, unkontrollierbare Einzelaktionen zu unternehmen". Er mahnte deshalb zur Eile und sprach sich für ein bedingtes „Ja" aus, vorbehaltlich der Entscheidung Washingtons. „Wir sind bereit" so lautete seine Empfehlung, „spanisches Angebot anzunehmen, wenn auch alle anderen Teilnehmerstaaten hierzu bereit sind."[526]

Bonn sollte diesen Weg jedoch erst einige Tage später einschlagen. Zunächst wollte die Bundesregierung den Europäischen Rat am 18. Juni in Stuttgart dazu nutzen, um die EG-Zehn auf eine sofortige Zustimmung zum spanischen Text festzulegen und damit ein Signal an die übrigen KSZE-Teilnehmer zu senden. Entsprechende Sondierungen Kastls bei seinen britischen und französischen Kollegen in Madrid verliefen aber erfolglos. Ein europäischer Alleingang ohne Washington war nicht vorstellbar. Einen Tag nach González' Appell sahen sich die Staats- und Regierungschefs der EG-Länder zur Enttäuschung Bonns deshalb nur zu der unverbindlichen Stellungnahme in der Lage, die spanische Initiative „mit gebührender Sorgfalt und aufgeschlossen" prüfen zu wollen.[527]

Dieser vergebliche Vorstoß Bonns war auch darauf zurückzuführen, dass der Widerstand gegen die Raketenstationierung von Monat zu Monat gewachsen war. Die Stationierungsgegner kündigten einen „heißen Herbst" mit zahlreichen Protesten und Kundgebungen an, darunter die Blockade von Zufahrtswegen zu den Stationierungsorten. Vor diesem Hintergrund beriet die Bundesregierung intensiv über Maßnahmen zur innen- und außenpolitischen Abschirmung der Nachrüstung. Zunächst kündigte Kohl an, dass vor dem 15. November keine neuen Mittelstreckensysteme in der Bundesrepublik disloziert würden. Flankierend beschloss der Bundestag auf Antrag der Regierungsfraktionen, vor Beginn der Raketenstationierung noch einmal über das Ergebnis der Genfer Verhandlungen abschließend zu beraten.[528] Außenpolitisch wollte die Bundesregierung den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf die Sowjetunion, Polen und die DDR richten. Besuche, vor allem die für Juli geplante Reise nach Moskau, und die Einberufung der Wirtschaftskommissionen sollten die fortdauernde Kooperationsbereitschaft Bonns unterstreichen. Wichtige Impulse für den KSZE-Prozess versprach sich die Bun-

[526] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtberichte Nr. 695 und Nr. 697 (Zitat) des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 17. 6. bzw. 18. 6. 1983 an das Auswärtige Amt.

[527] Der Passus beruhte fast gänzlich auf einem Entwurf, den Kastl mit seinen beiden französischen und britischen Kollegen Curien und Williams ausgearbeitet hatte. Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 16. 6. 1983, in: AAPD 1983, I, Dok. 181, besonders Anm. 19. Vgl. ferner die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats auf seiner Tagung vom 17. bis 19. 6. 1983 in Stuttgart im Bereich der politischen Zusammenarbeit, in: Europa-Archiv 1983, D 419.

[528] Für den Entschließungsantrag vgl. BT Drucksachen, Bd. 293, Drucksache Nr. 10/200 (neu). Vgl. ferner BT Stenographische Berichte, Bd. 124, 16. Sitzung, S. 1089–1099.

desregierung ferner von dem Besuch, den Papst Johannes Paul II. vom 16. bis 23. Juni seinem Heimatland abstattete. Sie sprach sich dafür aus, die seit 1981 suspendierten Pariser Umschuldungsverhandlungen wieder aufzunehmen und weitere humanitäre Hilfe zu leisten, insbesondere das von der katholischen Kirche in Polen initiierte Projekt zur Förderung der privaten Landwirtschaft zu unterstützen. Nach Aufhebung des Kriegsrechts, das Jaruzelski für den 22. Juli, den polnischen Nationalfeiertag, in Aussicht stellte, sollten die politischen Gespräche wieder intensiviert werden.[529] Was das Verhältnis zur DDR betraf, so war der von Bayerns Ministerpräsident Franz Josef Strauß eingefädelte Milliardenkredit an die DDR, dessen Abschluss offiziell Ende Juni bekannt gegeben wurde, der vielleicht spektakulärste Ausweis des die Nachrüstung flankierenden Bonner Entspannungskurses. Im Gegenzug verstärkten sich im Sommer 1983 die Signale aus Ost-Berlin, dass die Aufstellung der US-Raketen keine Folgen für West-Berlin und die innerdeutschen Beziehungen haben werde. Vielmehr beabsichtigte die DDR, das für sie wirtschaftlich lukrative Sonderverhältnis zur Bundesrepublik fortzusetzen.[530] Schließlich drängte auch der Bundeskanzler auf eine Einigung in Madrid, die ihn in die Lage versetzen würde, in einer Regierungserklärung zeitnah zum Eintreffen der ersten Raketenteile den Beginn einer europäischen Abrüstungskonferenz anzukündigen.[531]

Nach dem gescheiterten Vorstoß beim Stuttgarter Europäischen Rat wies Bonn die bundesdeutsche Delegation in Madrid am 21. Juni an, in Absprache mit den Verbündeten eine qualifizierte Zustimmung entsprechend der von Kastl angeregten Linie abzugeben. Nach der Billigung des spanischen Texts durch die meisten N+N-Länder hoffte Bonn, mit dieser „stufenweisen" Annahme sowohl die Entscheidungsfindung in Washington als auch unter den WVO-Ländern positiv beeinflussen zu können.[532] Tatsächlich erklärte Kastl im Namen der Zehn am 24. Juni deren Bereitschaft, die „spanische Initiative so, wie vorgelegt, als minimal annehmbares Ergebnis des Madrider Treffens zu akzeptieren, vorausgesetzt, daß alle anderen Teilnehmerstaaten das Gleiche tun". Vorbehaltlich einer endgültigen

[529] Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Edler von Braunmühl vom 3. 7. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 197; Drahtbericht Nr. 3057 des Botschafters Hermes, Washington, vom 11. 7. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, II, Dok. 211; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Schenk vom 28. 7. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 228.

[530] Vgl. dazu beispielhaft den Drahtbericht Nr. 1167 des Ministerialdirektors Pfeffer, z. Z. Paris, vom 9. 6. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, I, Dok. 173. Am 24. 7. 1983 übergab Honecker Franz Josef Strauß auf Schloss Hubertusstock ein Papier, in dem er die Bereitschaft Ost-Berlins zur Wiederaufnahme einer Reihe von Verhandlungen in den Bereichen Kultur, Verkehr und Umweltschutz erklärte. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats von Berg vom 29. 7. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 229. Zum „Milliardenkredit" vgl. Potthoff, Die Koalition der Vernunft, S. 145–157; Kittel, Franz Josef Strauß und der Milliardenkredit für die DDR 1983.

[531] PA-AA, VS-Bd. 12054 (201); B 150, Aktenkopien 1983, Ergebnisvermerk des Legationsrats I. Klasse Cuntz vom 28. 7. 1983 über eine Hausbesprechung im Auswärtigen Amt vom Vortag.

[532] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133410, Drahterlass Nr. 3893 des Ministerialdirektors Pfeffer vom 21. 6. 1983 an die Botschaft in Madrid.

Zustimmung des US-Präsidenten schloss sich auch Kampelman den Ausführungen Kastls an, drohte jedoch zugleich, dass im Falle einer Ablehnung durch den Osten der Westen die alten Forderungen in vollem Umfang wieder aufnehmen werde.[533] Zur Unterstützung dieses Kurses richtete Genscher am 26. Juni 1983 ein persönliches Schreiben an Gromyko, das gleich lautend auch an die Außenminister der übrigen WVO-Länder, einschließlich DDR-Außenminister Fischer, gerichtet war. Darin appellierte er an den sowjetischen Außenminister, jetzt, wo „nur noch ein kleiner Schritt" gemacht werden müsse, dem letzten noch umstrittenen Punkt eines Expertentreffens über menschliche Kontakte zuzustimmen und damit den Weg für einen Abschluss in Madrid frei zu machen.[534]

Das Schreiben war auch mit Blick auf das Sondertreffen des Warschauer Pakts am 28. Juni abgeschickt worden, auf dem die Parteichefs ihre Antwort auf die amerikanische Raketenstationierung abstimmen wollten. Ob Genschers Brief die Haltung der Gipfelteilnehmer beeinflusste, muss dahingestellt bleiben. Tatsächlich scheint die Meinungsbildung im Kreml zu diesem Zeitpunkt noch im Fluss gewesen zu sein, denn Kowaljow war am 24. Juni eigens zur Berichterstattung nach Moskau gereist, sicherlich auch mit den Kompromissmöglichkeiten im Gepäck, die er in Madrid mit Kastl, Kampelman und Pan de Soraluce ventiliert hatte.[535] Später ließ der sowjetische KSZE-Delegationsleiter durchblicken, dass das Schreiben Genschers bei der sowjetischen Führung „positiv" aufgenommen worden war.[536]

Wenig überraschend kündigte Andropow auf dem Gipfel harte Gegenmaßnahmen zur westlichen Nachrüstung an, so die Aufstellung eigener Nuklearwaffen längerer Reichweite und die Verbringung taktischer Raketen „dichter an die Grenzen der NATO-Stationierungsländer". Dies war im Kern nicht neu und entsprach früheren Drohungen des Kreml. Zugleich aber beschlossen die Gipfelteilnehmer, das KSZE-Folgetreffen auf der Basis des spanischen Entwurfs zum Abschluss zu bringen.[537] Erneut machte sich der gute Kanal zwischen Bonn und Bukarest bezahlt, denn die Bundesregierung erfuhr von der rumänischen Regie-

533 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 731 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 24. 6. 1983 an das Auswärtige Amt.

534 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 122485, Drahterlass Nr. 3996 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Edler von Braunmühl an die Botschaft in Moskau; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133410, Drahterlass Nr. 4002 des Vortragenden Legationsrats Dreher vom 26. Juni 1983 an die Ständige Vertretung in Ost-Berlin sowie an die Botschaften in Budapest, Bukarest, Prag, Sofia und Warschau.

535 PA-AA, VS-Bd. 13368 (212); B 150, Aktenkopien 1983, Drahtbericht Nr. 721 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 23. 6. 1983 an das Auswärtige Amt.

536 PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtberichte Nr. 758 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 30. 6. 1983 an das Auswärtige Amt; „KSZE-Folgetreffen vor erfolgreichem Ende?", in: Die Welt vom 7. 7. 1983, S. 4.

537 Bericht über das Moskauer Treffen der Repräsentanten der Parteien und Staaten der VRB, UVR, DDR, VRP, SSR, UdSSR und ČSSR am 28. 6. 1983, in: URL: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=21285&navinfo=15697>. Im Auszug dieses Dokuments bei Mastny/Byrne, A Cardboard Castle?, S. 483–485, fehlt die Passage über das Madrider Folgetreffen. Vgl. ferner die Gemeinsame Erklärung, in: Europa-Archiv 1983, D 501–505.

rung, die auf dem Moskauer Treffen erneut durch ihre abweichende Meinung aufgefallen war, von dieser Entscheidung, was Genscher umgehend US-Außenminister Shultz wissen ließ.[538]

Wieder in Madrid, unterrichtete Kowaljow am 1. Juli das Plenum in typischer Diplomatensprache darüber, dass der Osten „im Rahmen der spanischen Vermittlungsinitiative" bereit sei, nach Wegen für eine Beendigung des Folgetreffens zu suchen.[539] Moskau knüpfte seine Zustimmung zu einem humanitären Expertentreffen aber an drei Bedingungen: Erstens sollte es als separates „Chairman's Statement" der Schlusserklärung nur angehängt werden. Zweitens wünschte der Kreml, seine Durchführung von der Entwicklung der Ost-West-Entspannung abhängig zu machen und damit ein Junktim zwischen humanitären Zugeständnissen und Fortschritten bei der Rüstungskontrolle herzustellen. Schließlich sollte der Text einen Hinweis enthalten, dass es sich bei den „Kontakten" auch um solche zwischen „Institutionen und Organisationen" handeln konnte – ein deutliches Zeichen dafür, dass die kommunistische Staatsmacht die Kontrolle über die systemübergreifenden Beziehungen zu behalten beabsichtigte.[540]

In den folgenden Tagen erarbeiteten sowjetische und schweizerische Diplomaten gemeinsam einen entsprechenden Text. Der am 8. Juli verteilte Entwurf enthielt tatsächlich einen Bezug zur Détente, wie ihn Moskau wünschte. Er griff dabei aber Formulierungen aus der Helsinki-Schlussakte auf, welche die Bedeutung der menschlichen Kontakte für die Entwicklung von Vertrauen zwischen den Völkern hervorhoben, und näherte sich dadurch wieder dem westlichen Interpretationsansatz an.[541] Diesem Kompromiss stimmten noch am selben Tag alle N+N-Länder sowie Spanien zu. Moskau seinerseits stellte klar, dass es den Rest des spanischen Entwurfs unter der Voraussetzung billige, dass die NATO-Gruppe ihrerseits mit dem schweizerisch-sowjetischen Text einverstanden sei. Deren Zustimmung war aber keineswegs ausgemacht, denn Washington war zunächst nicht gewillt, das Expertentreffen in die Anlage zu verbannen und es damit gegenüber den übrigen vereinbarten Treffen im Status herabzusetzen.[542]

Für Bonn kam es nun darauf an, in Moskau und Washington noch einmal Überzeugungsarbeit zu leisten. Zunächst brachen Kohl und Genscher zu den mit großer Spannung erwarteten Gesprächen mit der Kreml-Führung nach Moskau auf. Dem auch mit dem amerikanischen Verbündeten eng abgestimmten ersten (und einzigen) Besuch des neuen Bundeskanzlers bei Andropow war jedoch nur

[538] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Abteilungsleiter im amerikanischen Außenministerium, Burt, und dem Leiter der amerikanischen INF-Delegation, Nitze, am 1. Juli 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 195, S. 1011.

[539] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 765 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 1. 7. 1983 an das Auswärtige Amt.

[540] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 763 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 1. 7. 1983 an das Auswärtige Amt.

[541] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtberichte Nr. 797 und Nr. 811 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 7. 7. bzw. 8. 7. 1983 an das Auswärtige Amt.

[542] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 812 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 8. 7. 1983 an das Auswärtige Amt.

ein Teilerfolg beschieden. So erfüllte sich die Hoffnung der Bonner Besucher nicht, kurz vor Torschluss noch einmal Bewegung in die Genfer INF-Verhandlungen zu bringen. Am Ende legten beide Seiten nur ein weiteres Mal ihre Standpunkte dar, ohne auch nur einen Zentimeter aufeinander zugegangen zu sein.[543] War in der Raketenfrage also nichts mehr auszurichten, so erhielten Kohl und Genscher doch die Zustimmung Moskaus zu einem positiven Abschluss in Madrid. Die sowjetische Regierung war grundsätzlich bereit, den spanischen Vermittlungsvorschlag zu akzeptieren, einschließlich des darin enthaltenen Fahrplans für die KAE. Ja, Gromyko willigte sogar ein, die Schlusskonferenz auf der Ebene der Außenminister abzuhalten und hierzu persönlich nach Madrid zu reisen. Genscher sprach auch die Dissidentenfrage an, namentlich die Fälle von Sacharow, Schtscharanskij, Orlow, Rudenko und Ida Nudel. Gromyko indes ließ sich keine weiteren „humanitären Gesten", wie von den USA gewünscht, abringen. Er signalisierte jedoch Konzessionsbereitschaft, sofern sich jede Lösung im Rahmen der sowjetischen Gesetzgebung bewegte und nicht als Folge amerikanischen Drucks erschien.[544]

Dass Genscher in der humanitären Frage nichts erreichen konnte, wog umso schwerer, als auch die Geheimverhandlungen zwischen Kampelman und Kondraschow über die Freilassung sowjetischer Dissidenten einen Rückschlag erlitten hatten. Anfänglich hatte der amerikanisch-sowjetische Kanal durchaus Früchte getragen. So konnten im Juni und Juli zwei Großfamilien der „Pfingstkirchler" die UdSSR verlassen. Auch im Falle Schtscharanskijs schien eine Freilassung zum Greifen nahe; sie scheiterte jedoch an der Weigerung des Inhaftierten, ein Gnadenschreiben zu unterzeichnen.[545] Washington hielt deshalb vorerst an seiner Forderung fest. Kampelman erhöhte sogar den Druck und teilte Kondraschow mit, dass er seiner Regierung empfehlen müsse, „ein Schlußdokument in Madrid nicht zu unterzeichnen".[546] Er folgte damit einer Weisung seiner Regierung, „auf der Einhaltung der von sowjetischer Seite gegebenen Zusagen zu bestehen".[547]

[543] Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Andropow, am 5. 7. 1983 in Moskau; Drahtberichte Nr. 2986 und Nr. 2994 des Botschafters Ruth, z. Z. Moskau, vom 5. 7. bzw. 6. 7. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, II, Dok. 199, Dok. 200 und Dok. 205.

[544] PA-AA, VS-Bd. 14116 (010); B 150, Aktenkopien 1983, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von Ploetz vom 6. 7. 1983 über das Gespräch Genscher – Gromyko auf der Fahrt zum Flughafen; Drahtbericht Nr. 2988/2989 des Ministerialdirektors Pfeffer, z. Z. Moskau, vom 5. 7. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, II, Dok. 202.

[545] Snyder, Human Rights Activism and the End of the Cold War, S. 145 f.; Shultz, Turmoil and Triumph, S. 273 f.; Kampelman, Entering New Worlds, S. 270 f.

[546] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Leiter der amerikanischen KSZE-Delegation, Kampelman, am 2. 7. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 196, S. 1017. Vgl. dazu auch PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 764 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 1. 7. 1983 an das Auswärtige Amt; PA-AA, VS-Bd. 13368 (212); B 150, Aktenkopien 1983, Drahtbericht Nr. 766 von Kastl vom 1. 7. 1983 an das Auswärtige Amt; Drahtbericht Nr. 786 von Kastl vom 6. 7. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, II, Dok. 206.

[547] PA-AA, VS-Bd. 13368 (212); B 150, Aktenkopien 1983, Drahtbericht Nr. 3006 des Botschafters Hermes, Washington, vom 7. 7. 1983 an das Auswärtige Amt.

Kaum aus der sowjetischen Hauptstadt zurückgekehrt, flog Genscher umgehend nach Washington weiter, um bei der US-Regierung auch dieses letzte Hindernis aus dem Weg zu räumen und sie von ihrer Forderung nach Freilassung weiterer Dissidenten als Gegenleistung für die Unterschrift unter das Schlussdokument abzubringen. Obwohl er mit leeren Händen gekommen war, trat der Bundesaußenminister wortstark als Anwalt der KSZE auf. Er riet Reagan und Shultz dringend, jetzt nicht den „Verhandlungskiller“[548] zu spielen. Unter Hinweis auf das Beispiel Polens, dessen Entwicklung „ein Folgeproblem der Schlußakte von Helsinki“ sei, warnte er davor, die einsetzende Wirkung des KSZE-Prozesses im kommunistischen Herrschaftsbereich zu unterschätzen. Nur ein erfolgreicher Abschluss in Madrid sichere dem Westen auf lange Sicht Einflussmöglichkeiten auf die gesellschaftliche Entwicklung in Ostmittel- und Osteuropa. Energisch widersprach er auch der amerikanischen Strategie, die KSZE als Hebel zur Lösung prominenter Menschenrechtsschicksale zu benutzen und damit den kurzfristigen Erfolg über das wichtigere Ziel zu stellen, langfristig die humanitäre Rechenschaftspflicht der UdSSR durch den gezielten Ausbau des KSZE-Systems zu stärken.[549]

Der Einsatz von Genscher trug wesentlich zu einer positiven Entscheidungsfindung in Washington bei. Zwischenzeitlich hatte Kampelman in Madrid Kondraschow das „Ehrenwort“ abgerungen, dass Moskau trotz des zwischenzeitlichen Rückziehers seine Zusagen in der Dissidenten-Frage einhalten werde. Zwar wollte sich der KGB-Mann nicht auf eine Freilassung Schtscharanskijs festlegen, doch die Versicherung genügte dem US-Diplomaten, um dem State Department die Annahme der vorliegenden Texte zu empfehlen.[550] Zur innenpolitischen Absicherung hatte Reagan schließlich Walter Stoessel, den ehemaligen US-Botschafter in Bonn und Moskau, Anfang Juli auf Erkundungstour nach Europa geschickt, um mit den Verbündeten über Möglichkeiten zu sprechen, nach Beendigung des Folgetreffens den Druck auf die Sowjetunion in der Menschenrechtsfrage aufrechtzuerhalten.[551] Diese Vorgehensweise ermöglichte es der Reagan-Administration, ihre Politik des „linkage“ aufzugeben. Nur zwei Tage nach Genschers Besuch verkündete Eagleburger dem deutschen Botschafter Peter Hermes, dass die Forderung nach vorheriger Änderung der sowjeti-

[548] „KSZE: ‚Der Präsident ist sehr zufrieden‘“, in: Der Spiegel, Nr. 29 vom 18. 7. 1983, S. 89.

[549] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Shultz am 11. 7. 1983 in Washington, in: AAPD 1983, II, Dok. 210, S. 1088. In gleicher Weise argumentierte Genscher gegenüber Reagan. Vgl. dazu den Drahtbericht Nr. 3064 des Botschafters Hermes, Washington, vom 11. 7. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, II, Dok. 212, S. 1095.

[550] Drahtbericht Nr. 813 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 10. 7. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, II, Dok. 206, Anm. 13.

[551] Zur Stoessel-Mission vom 5. bis 13. 7. 1983 vgl. PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133272, Drahterlass Nr. 4383/4384 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Arnot vom 12. 7. 1983 an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel; Drahtbericht Nr. 1383/1384 des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), vom 13. 7. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, II, Dok. 217.

schen Menschenrechtspraxis „keinen Hinderungs- oder Verzögerungsgrund" mehr für eine Einigung darstelle. Am 13. Juli, nach entsprechenden Voten von Shultz und Kampelman, stimmte Reagan schließlich dem Kompromiss in Madrid zu.[552]

Am Abend des 14. Juli kehrte Kampelman mit der guten Nachricht aus Washington in die spanische Hauptstadt zurück, wo die übrigen westlichen Delegationen schon gespannt warteten. In der Plenarsitzung des folgenden Tages billigten diese schließlich den spanischen Entwurf, einschließlich der Anlage zum Expertentreffen über menschliche Kontakte.[553] Griechenland, das am 1. Juli die Ratspräsidentschaft von der Bundesrepublik übernommen hatte, erteilte die Zustimmung für die EG-Länder, Norwegen für das NATO-Bündnis und Österreich im Namen der N+N-Gruppe sowie die UdSSR für die WVO-Länder; separate Erklärungen gaben die Vertreter Rumäniens und des Heiligen Stuhls ab. Die versammelten Diplomaten vollzogen damit, in den etwas pathetischen, dem dreijährigen Ringen aber nicht unangemessenen Worten Jörg Kastls, den „politischen Handschlag zwischen Ost und West".[554]

5.4.5. Die „Malta-Monate"

Einzig Malta verweigerte, schon traditionsgemäß, sein Einverständnis. Der Inselstaat beharrte auf einer stärkeren Berücksichtigung von Sicherheitsfragen des Mittelmeers im Schlussdokument. Die maltesische Regierung hatte am 12. Mai drei Änderungsanträge zum N+N-Vorschlag RM.39/Revised eingebracht, mit denen sie ein Expertentreffen über Sicherheitsfragen im Mittelmeer, dessen Einbeziehung in das KAE-Mandat sowie die Festschreibung einer Reduzierung der dort befindlichen Streitkräfte als KSZE-Ziel forderte.[555] Wie schon in Genf und in Belgrad reagierten alle übrigen Teilnehmer ablehnend auf den maltesischen Vorstoß, da sie eine zusätzliche Belastung des mühsam erarbeiteten Kompromisstexts mit in ihren Augen peripheren Sicherheitsproblemen, gar die Erweiterung der VBM-Zone, nicht wünschten. Um für die nun notwendige „Überzeugungsarbeit" bei der widerspenstigen Mittelmeerinsel Zeit zu gewinnen, einigte sich das Plenum darauf, die Schlusskonferenz der Außenminister auf den 7. bis 9. September fest-

[552] PA-AA, VS-Bd. 13368 (212); B 150, Aktenkopien 1983, Drahtbericht Nr. 3083 des Botschafters Hermes, Washington, vom 13. 7. 1983 an das Auswärtige Amt; Kampelman, Entering New Worlds, S. 274 f.

[553] Kampelman hatte in Washington das Einverständnis von Reagan hierfür erhalten, jedoch mit der Maßgabe, dass im Einladungsschreiben der schweizerischen Regierung für das Treffen eine Formulierung aufgenommen werde, die ausdrücklich dessen Gleichwertigkeit gegenüber den übrigen Expertentreffen feststelle. Vgl. PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 841 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 15. 7. 1983 an das Auswärtige Amt.

[554] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 844 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 16. 7. 1983 an das Auswärtige Amt.

[555] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133441, Drahtbericht Nr. 621 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 2. 6. 1983 an das Auswärtige Amt.

zulegen.[556] „Ein Sandkorn von der Größe Maltas ist ins Getriebe der Weltpolitik geraten", schrieb treffend die Tageszeitung „Die Welt".[557]

Nach aller Erfahrung war zwar zu erwarten, dass Malta am Ende auf die eine oder andere Weise einlenken würde. In der Zwischenzeit aber gefährdete das Land mit seiner Blockadehaltung das geplante Abschlusstreffen der Außenminister. Die Aussicht auf eine bloße Geschäftsordnungsdebatte ohne feierliche Schlusserklärungen würde die Außenminister der beiden Supermächte wohl kaum in die spanische Hauptstadt locken. Gerade für Bonn war dies eine höchst beunruhigende Vorstellung. Am 6. September sollte in Genf die nächste INF-Runde beginnen, und am 21. September sollten die MBFR-Gespräche in Wien fortgesetzt werden; am 8. Oktober schließlich würden die amerikanischen und sowjetischen START-Unterhändler ihre Gespräche in Genf wieder aufnehmen. In diesem historisch bedeutsamen Moment, so sah man es in Bonn, konnte und durfte es nicht sein, dass die „Weltmacht Malta"[558] den Abschluss der Folgekonferenz sabotierte.

Angesichts dieser Sachlage kann es kaum überraschen, dass sich Genscher persönlich einschaltete, um auf die Verantwortlichen in Malta einzuwirken. Da die Bundesregierung aber selbst nicht in Valletta vorstellig werden wollte, wandte sich der Außenminister zunächst an seinen italienischen Amtskollegen Andreotti mit der Bitte, der maltesischen Regierung zu verdeutlichen, dass sie mit ihrem sicherheitspolitischen Tunnelblick auf den Mittelmeerraum „die Erreichung erhöhter militärischer Sicherheit im umfassenderen West-Ost-Rahmen" gefährde.[559] Schließlich nutzte er seinen Aufenthalt in Rumänien, um Ceauşescu zu einer Intervention bei der maltesischen Regierung zu bewegen und Valletta zu drängen, alles zu unterlassen, „was das ausbalancierte Gebäude des KSZE-Prozesses überlasten würde". Die rumänische Regierung erklärte sich bereit, einen Beauftragten nach Valletta zu schicken, um Dom Mintoff „zum Einlenken zu bewegen".[560]

Unterdessen erhöhten in Madrid die Delegationen in den wenigen noch vorgesehenen Plenumssitzungen den Druck. Dabei schreckten die Diplomaten auch vor einer ungewöhnlich deutlichen Sprache nicht zurück. Malta, so schimpfte der niederländische Vertreter, mache sich mit seiner bockigen Haltung „lächerlich", und sein Benehmen sei „töricht wie [der] Wutanfall eines Kindes, dem Süßigkeiten verweigert würden".[561] Auch in Bonn wurde das maltesische Vor-

[556] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtberichte Nr. 844 und Nr. 880 (Zitat) des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 16. 7. bzw. 21. 7. 1983 an das Auswärtige Amt. Für den Wortlaut des Schlussdokuments des Madrider Folgetreffens vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 181–198.

[557] „Sand im Getriebe", in: Die Welt vom 20. 7. 1983, S. 1.

[558] So Genscher gegenüber dem bulgarischen Staatsratsvorsitzenden Schiwkow am 14. 7. 1983 in Sofia, in: AAPD 1983, II, Dok. 218, S. 1122.

[559] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133480, Drahterlass Nr. 4983 des Ministerialdirektors Pfeffer vom 8. 8. 1983 an die Botschaft in Rom.

[560] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 124453, Runderlass Nr. 91 des Vortragenden Legationsrats Karkow. Vgl. dazu insgesamt Drahterlass Nr. 5152/5153 von Pfeffer vom 16. 8. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 236.

[561] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 891 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 26. 7. 1983 an das Auswärtige Amt.

gehen als „Missbrauch des Konsensprinzips und Erpressungsversuch“ gewertet.[562]

Am 29. Juli verkündete schließlich Spaniens Außenminister Morán höchstpersönlich im Plenum, dass sein Land das Schlussdokument annehme, und forderte die Konferenz auf, bis Ende August einen Konsens herzustellen, der einen den Verfahrensregeln entsprechenden Übergang zum letzten Tagesordnungspunkt, der Verabschiedung der Erklärung durch die Außenminister, ermöglichen würde. Dieser Erklärung schlossen sich sofort 12 weitere Delegationen an, darunter die der Bundesrepublik, der DDR, Frankreichs, der UdSSR und der USA.[563] Doch auch diese Frist verstrich. Morán ging nun einen Schritt weiter und lud ungeachtet der maltesischen Verweigerungshaltung die Außenminister der Teilnehmerländer für den 7. September nach Madrid ein.[564]

Dies lag ganz auf der Linie Genschers. Er war schon länger dafür eingetreten, die Außenminister notfalls auch ohne vorherige Verabschiedung des Schlussdokuments in Madrid zu versammeln, um Gesprächsmöglichkeiten zu schaffen und auf hoher Ebene Druck auf die Malteser auszuüben. Bereits einen Tag nach der Einladung warb er deshalb in Washington für eine Zusage des US-Außenministers und ließ ausrichten, dass das Erscheinen von Shultz in Madrid „das Engagement der USA für KSZE und KAE und die Solidarität des Westens wirkungsvoll unterstreichen und auch der spanischen Meinungsbildung für NATO-Mitgliedschaft zugute kommen“ würde.[565] Tatsächlich teilte das State Department am 27. August mit, dass Shultz in die spanische Hauptstadt reisen wolle.[566]

Unter den N+N wuchs unterdessen die Frustration über die erfolglosen Versuche, Malta zur Einsicht zu bringen. Anfang September erklärten sie deshalb ihre Vermittlungstätigkeit für gescheitert. Stattdessen legten sie den Entwurf einer Erklärung vor, in der in dürren Worten festgestellt wurde, dass „gegenwärtig“ keine Einigung möglich sei, sich die Teilnehmerländer aber trotzdem verpflichteten, die Madrider Empfehlungen einstweilen anzuwenden. Malta wurde eingeladen, dieser Erklärung „jederzeit“ beizutreten. Mit dieser „Zwischenlösung“ sollte die Implementierung des Schlussdokuments sichergestellt und zugleich der erforderliche Konsens offengehalten werden.[567]

[562] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133411, Drahterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Edler von Braunmühl vom 26. 8. 1983 an die Botschaft in Washington.

[563] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 907 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 29. 7. 1983 an das Auswärtige Amt.

[564] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 975 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 26. 7. 1983 an das Auswärtige Amt.

[565] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133490, Drahterlass Nr. 5398 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Edler von Braunmühl vom 26. 8. 1983 an die Botschaft in Washington.

[566] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133490, Drahtbericht Nr. 3770 des Gesandten Wallau, Washington, vom 27. 6. 1983 an das Auswärtige Amt.

[567] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133436, Drahtbericht Nr. 1003 des Botschaftsrats I. Klasse Höynck, Madrid (KSZE-Delegation), vom 31. 8. 1983 an das Auswärtige Amt; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 1007 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 1. 9. 1983 an das Auswärtige Amt.

Dazu kam es jedoch nicht. Ob es die Drohung mit einer Übergangslösung war oder die für die Mittelmeerinsel wenig schmeichelhafte Aussicht, vom feierlichen Außenministertreffen ausgeschlossen zu sein, ist schwer zu sagen. Zur allgemeinen Überraschung akzeptierte Dom Mintoff jedenfalls am 6. September, einen Tag vor Beginn des Außenministertreffens, einen von Schweden schon zwei Wochen zuvor formulierten Kompromisstext. Darin erklärten die KSZE-Länder, dass sie Maltas Wünsche „zur Kenntnis" nahmen und bereit waren, Initiativen zur Verbesserung der Sicherheit im Mittelmeerraum zu unterstützen, „sofern sie dies für angemessen halten". Waren diese Formulierungen für sich genommen schon vage genug, verzichtete Valletta nun sogar auf eine Aufnahme in das eigentliche Schlussdokument und gab sich mit einer Erklärung des Tagespräsidenten im Konferenz-Journal zufrieden.[568] Diese Lösung war weit von den ursprünglichen maltesischen Forderungen entfernt und nicht mehr als ein „Formelkompromiß, für den es der ‚Malta-Monate' nicht bedurft hätte".[569] Aber immerhin: Die von den N+N avisierte unbefriedigende Übergangslösung war damit vom Tisch und eine konsensuale Verabschiedung des Schlussdokuments durch die Außenminister gesichert.

5.4.6. Das Außenministertreffen im Schatten des Abschusses von Flug KAL 007

Doch sollte ein weiteres unvorhergesehenes Ereignis einen schweren Schatten auf die Schlusskonferenz werfen. Am 1. September 1983 schossen sowjetische Abfangjäger eine Verkehrsmaschine der Fluglinie Korean Airlines (KAL) ab, die sich auf dem Weg von New York über Anchorage nach Seoul befunden, aber vom Kurs abgekommen und versehentlich in sowjetischen Luftraum eingedrungen war. Die sowjetische Luftverteidigung, die sich wegen amerikanischer Abhörmaßnahmen an ihrer Ostgrenze ohnehin in Alarmbereitschaft befand, hatte das Flugzeug schließlich als US-Aufklärungsflugzeug eingestuft und den Befehl zum Abschuss gegeben. 269 Menschen an Bord fanden den Tod. Dass Moskau seinen Irrtum zunächst bestritt und anschließend die USA beschuldigte, hinter der Katastrophe zu stehen, verstärkte die weltweite Empörung zusätzlich.[570] In Bonn wuchs die Sorge, dass die USA ihre geplante neue Initiative bei den Genfer INF-Verhandlungen, deren nächste Runde am 6. September beginnen sollte, verschieben und auch ihre Teilnahme am Madrider Außenministertreffen überdenken könnten. Auch in der westlichen Öffentlichkeit begann man die Glaubwürdigkeit der KSZE erneut in Zweifel zu ziehen. Wo eigentlich „Vertrauen geschaffen und Kooperation gefördert werden sollten", schrieb eine Zeitung, herrschten nun neuerlich „Mißtrauen und Konfrontation".[571]

[568] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 1041 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 7. 9. 1983 an das Auswärtige Amt.
[569] Kastl, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 50.
[570] Garthoff, The Great Transition, S. 118–141; Barrass, The Great Cold War, S. 295 f.
[571] „Doch ein Wunder in Madrid?", in: Die Zeit, Nr. 38 vom 16. 9. 1983, S. 10.

Ungeachtet der verbalen Proteste war sich das westliche Bündnis aber einig, dass die laufenden Ost-West-Gespräche nicht unterbrochen werden sollten. Den Ton gab Bundeskanzler Kohl im Bundestag vor, als er die militärische Machtdemonstration Moskaus unter ausdrücklichem Hinweis auf die Schlussakte von Helsinki verurteilte, sich aber zugleich zur Fortsetzung des Rüstungskontrolldialogs und zur KVAE bekannte.[572] Das sah man im Bündnis genauso, und auch Präsident Reagan entschied, die Raketenverhandlungen fortzusetzen.[573] Ebenfalls sollten die Vertrauensbildenden Maßnahmen der KSZE planmäßig weiterlaufen und die bereits ausgesprochenen Einladungen an die UdSSR zur Beobachtung der NATO-Herbstmanöver nicht zurückgenommen werden.[574]

Und dennoch bedeutete der Zwischenfall einen Rückschlag für den Ost-West-Dialog und auch eine Gefahr für Madrid. Zum Leidwesen der Bundesregierung entschied Washington, die Einbringung eines neuen amerikanischen INF-Vorschlags vorerst hinauszuschieben und Nitze ohne neue Instruktionen nach Genf zurückzuschicken.[575] Außenminister Shultz wiederum stand trotz seiner Zusage unter starkem innenpolitischen Druck, nicht nach Madrid zu fahren und das geplante Treffen mit Gromyko abzusagen.[576] Die rhetorisch zwar kräftige, in der Sache jedoch gemäßigte Reaktion Washingtons konnte Hans-Dietrich Genscher deshalb kaum beruhigen, da das von ihm für unverzichtbar gehaltene öffentlichkeitswirksame Zeichen ernsthafter westlicher Bemühungen um Rüstungskontrolle ausbleiben würde. Umgehend telefonierte er mit seinem amerikanischen Amtskollegen und versuchte diesen davon zu überzeugen, wie wichtig dessen Anwesenheit in Madrid so kurz vor dem Stationierungsbeginn der US-Raketen war. Die Fortsetzung des KSZE-Prozesses, so führte er aus, liege im westlichen Interesse, so dass Moskau mit einer Unterbrechung gar nicht bestraft werden könne: „Wollen wir den Russen Geschenke machen, oder haben wir politische Ziele, die wir glauben, damit durchsetzen zu können?“[577]

[572] Vgl. die Äußerungen von Kohl anlässlich der Aussprache des Bundestags über den Bundeshaushalt, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 125, 19. Sitzung am 8. 9. 1983, S. 1274, 1276.

[573] Vgl. Drahtbericht Nr. 3775 des Botschafters Ruth, z. Z. Washington, vom 29. 8. 1983 an das Auswärtige Amt; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Jansen vom 31. 8. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 244 und Dok. 247. Zur amerikanischen Reaktion auf den Zwischenfall vgl. den Drahtbericht des Gesandten Wallau, Washington, vom 6. 9. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 256; Leffler, For the Soul of Mankind, S. 355 f.

[574] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 128656, Schreiben des Bundesministeriums der Verteidigung vom 11. 10. 1983 an das Auswärtige Amt.

[575] Vgl. Drahtbericht Nr. 1566 des Botschafters Ruth, z. Z. Brüssel, vom 3. 9. 1983 an das Auswärtige Amt über die Sitzung der „Special Consultative Group“ der NATO vom selben Tag; Gespräch des Botschafters Ruth mit dem Leiter der amerikanischen INF-Delegation, Nitze, am 5. 9. 1983; Drahterlass Nr. 260 von Ruth vom 5. 9. 1983 an Bundesminister Genscher, z. Z. Belgrad, über das Gespräch Kohls mit Nitze, in: AAPD 1983, II, Dok. 250, Dok. 251 und Dok. 252.

[576] Shultz, Turmoil and Triumph, S. 364.

[577] Interview mit Hans-Dietrich Genscher am 2. 9. 2009.

Am 6. September eilte Genscher aus Belgrad, wo er Bundespräsident Karl Carstens bei dessen Staatsbesuch begleitete[578], in die spanische Hauptstadt, um die Angelegenheit mit Shultz weiter zu erörtern. Der amerikanische Außenminister war in die spanische Hauptstadt gereist, allerdings mit dem erklärten Ziel, die Verbündeten von der Notwendigkeit umfassender Sanktionen zu überzeugen und sich Gromyko hart vorzunehmen.[579] Für den Bundesaußenminister indes kam eine „Bestrafung" Moskaus nicht in Frage. Vielmehr sollten die USA, so machte er Shultz klar, am Plan einer neuen INF-Initiative festhalten, um die Initiative nicht zu verlieren und den Eindruck zu vermeiden, sie verweigerten sich der Rüstungskontrolle.[580]

Was die Gegenmaßnahmen auf den Abschuss betraf, übernahm Genscher im EPZ-Kreis sofort die Rolle des Wortführers. Wie immer, strebte er eine in der Substanz gemäßigte, aber vom Bündnis geschlossen zu vertretende Reaktion an. Die NATO-Länder, so sein Plan, sollten eine „symbolische Repressalie"[581] unternehmen und den Flugverkehr mit der Sowjetunion für zwei Wochen suspendieren. Alles Weitere solle der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation der Vereinten Nationen überlassen werden, wo die internationale Gemeinschaft die Sowjetunion zur Rechenschaft ziehen und weitere Schritte zum Schutz der zivilen Luftfahrt einleiten könne. Mit diesem differenzierten Vorgehen des Westens, so hoffte er, würde das Thema „aus der öffentlichen Diskussion genommen", und die Zeitungen würden nicht mehr über den Zwist zwischen Europäern und den USA schreiben, „sondern sich wieder auf die Konferenz von Madrid konzentrieren".[582]

Zwar vermochte Genscher die meisten EPZ-Außenminister von seiner Linie zu überzeugen; doch selbst dieser gemäßigte Kurs ging einigen noch zu weit.[583] Als er am 8. September kurz vor Mitternacht im NATO-Kreis Shultz das Votum der Zehn vortrug, musste er deshalb zugeben, dass ein Konsens nicht herzustellen gewesen war. So kam es, dass der eigens am folgenden Tag einberufene NATO-Rat in Brüssel Genschers Linie zwar billigte, deren Durchführung aber ins Ermessen jedes Verbündeten stellte. Frankreich, Griechenland, Spanien und die Türkei be-

[578] Genscher hatte am 5./6. 9. 1983 Bundespräsident Carstens auf dessen Staatsbesuch in Jugoslawien begleitet und mit Außenminister Mojsov die Lage in Madrid erörtert. Gemeinsam mit dem jugoslawischen Außenminister reiste er dann zum Schlusstreffen nach Madrid. Vgl. den Drahtbericht Nr. 544 des Botschaftsrats I. Klasse Gerz, Belgrad, vom 6. 9. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, II, Dok. 255.

[579] Shultz, Turmoil and Triumph, S. 368 f.

[580] Drahtbericht Nr. 1047 des Ministerialdirektors Pfeffer, z. Z. Madrid, vom 8. 9. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 258, Anm. 4.

[581] Aufzeichnung des Ministerialdirektors Fischer vom 8. 9. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 261, S. 1312.

[582] Gespräch der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten am 8. 9. 1983 in Madrid, in: AAPD 1983, II, Dok. 258, S. 1302.

[583] Gespräch der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der EPZ in Madrid am 8. 9. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 258; Aufzeichnung des Ministerialdirektors Fischer vom 8. 9. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 261. Vgl. auch Genscher, Erinnerungen, S. 314; „Ein Finale ohne Harmonie", in: Süddeutsche Zeitung vom 9. 9. 1983, S. 3.

teiligten sich im Folgenden nicht am vierzehntägigen Flugverbot für die sowjetische Aeroflot.[584]

Unter diesen Voraussetzungen war auch von der mit Spannung erwarteten Begegnung zwischen den Außenministern der beiden Supermächte nicht mehr viel zu erwarten. Von ihr hatte sich gerade die deutsche Außenpolitik erhofft, dass sie den Weg für ein Gipfeltreffen zwischen Reagan und Andropow ebnen würde. Doch weder Shultz noch Gromyko waren in der Stimmung, das INF-Thema in Madrid voranzutreiben. Auf Weisung des Präsidenten beschränkte sich Ersterer darauf, dem Sowjet-Außenminister die Leviten zu lesen und weitere Menschenrechtsfälle anzusprechen.[585] Dieser wiederum zeigte sich unbeeindruckt. Er stritt jegliche Verpflichtung Moskaus aus den Gesprächen zwischen Kampelman und Kondraschow in der Dissidentenfrage vehement ab. Statt Fehler einzuräumen oder gar eine Entschuldigung abzugeben, beharrte Gromyko auch darauf, dass die UdSSR beim Abschuss des koreanischen Airliners nur ein Recht auf die Verteidigung ihrer „heiligen Grenzen" wahrgenommen habe.[586] Diesen Missklang vermochte auch Genscher in seinem Gespräch mit dem sowjetischen Außenminister, das unmittelbar nach dem amerikanisch-sowjetischen Spitzengespräch stattfand, nicht mehr zu beseitigen. Zwar hatte ihn Shultz, noch während Gromyko sich auf dem Weg befand, über seinen Schlagabtausch mit Gromyko informiert. Doch Moskaus oberster Diplomat hielt sich an seine bekannte Verteidigungslinie und blieb auch beim Thema INF, das immerhin behandelt wurde, hart.[587]

Die Begegnungen der Außenminister am Rande mit ihrem Bezug zur koreanischen Luftfahrttragödie dominierten auch die Schlusskonferenz selber. Genschers Rede, in deren Mittelpunkt er die Fortschritte des KSZE-Prozesses sowie dessen Ratio als Instrument der Stabilisierung und Transformation stellte, verhallte deshalb auch in den Medien weitgehend.[588] Auf den Tag genau drei Jahre nach Eröffnung des Vorbereitungstreffens ging so am 9. September 1983 das zweite KSZE-Folgetreffen zu Ende. Der spanische König Juan Carlos ließ es sich nicht nehmen, die letzte Plenarsitzung im mit den Außenministern und ihren Delegationen prall gefüllten Sitzungssaal des Kongresspalastes – Gromyko war allerdings schon früh an diesem Tag nach Moskau zurückgeflogen[589] – selbst zu eröffnen. Nachdem

[584] Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von Ploetz vom 12. 9. 1983 über das informelle Treffen der NATO-Außenminister am 8. 9. 1983 in Madrid, in: AAPD 1983, II, Dok. 264. Vgl. auch den Artikel „Genscher über Athen verärgert", in: Die Welt vom 14. 9. 1983, S. 1.

[585] PA-AA, VS-Bd. 12942 (204); B 150, Aktenkopien 1983, Drahtbericht Nr. 4368 des Botschafters Hermes, Washington, vom 28. 9. 1983 an das Auswärtige Amt; „Solche Lügen", in: Der Spiegel, Nr. 37 vom 12. 9. 1983, S. 125; Shultz, Turmoil and Triumph, S. 369 f.

[586] Erklärung des sowjetischen Außenministers Gromyko am 7. 9. 1983 in Madrid, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das KSZE-Folgetreffen in Madrid, S. 219.

[587] Interview mit Hans-Dietrich Genscher am 2. 9. 2009; Drahtbericht Nr. 1050 des Ministerialdirektors Pfeffer, z. Z. Madrid, vom 8. 9. 1983 an das Auswärtige Amt, in: AAPD 1983, II, Dok. 262.

[588] Erklärung des Bundesministers Genscher am 7. 9. 1983 in Madrid, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das KSZE-Folgetreffen in Madrid, S. 207–211.

[589] „Ernste und besorgte Gesichter in der ‚Hauptstadt der Entspannung'", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. September 1983, S. 3.

auch die letzten Redner ihre Erklärungen abgegeben hatten, schloss der spanische Außenminister als Gastgeber formell das Treffen.[590]

5.4.7. Die Bundesrepublik zieht Bilanz

Die Bundesregierung feierte das Madrider Schlussdokument als „ersten politisch bedeutsamen Abschluß zwischen Ost und West seit langer Zeit" und als „erheblichen Erfolg des Westens".[591] Sie stellte die Funktion der Konferenz als Bühne für die westliche Kritik an den Ereignissen in Polen und Afghanistan, am sowjetischen Verhalten beim Abschuss der KAL-Maschine und an Moskaus militärischer Hochrüstung heraus. Dem Osten hatten zahlreiche neue Maßnahmen im humanitären Bereich abgerungen werden können, vor allem Erleichterungen bei der Familienzusammenführung, dem ungehinderten Zugang zu diplomatischen Vertretungen (dessen Wichtigkeit sich angesichts der steigenden Zahl an Botschaftsflüchtlingen in der Folgezeit rasch herausstellen sollte) sowie Vereinbarungen zur Religions- und Gewerkschaftsfreiheit. Dass die Allianzpartner damit erneut „spezifisch deutsche Anliegen" unterstützt hatten, wertete Bonn ebenfalls als Erfolg seiner multilateralen Ostpolitik im KSZE-Rahmen. Daneben beurteilte die Bundesregierung die Verabschiedung eines KAE-Mandats mit erweiterter Rüstungskontrollzone als größten Konferenzerfolg. Die Verstetigung künftiger Folgetreffen sowie eine Fülle von Expertentagungen stellten ferner sicher, dass der KSZE-Prozess auch in Zukunft fortgesetzt würde und „unumkehrbar" geworden war. Schließlich garantierte die Zusicherung, das Schlussdokument wie seinerzeit die Helsinki-Schlussakte zu veröffentlichen, dessen weite Verbreitung in den Ostblock-Staaten; dadurch, so war zu hoffen, würde sich die Berufungsgrundlage der oppositionellen Kräfte erheblich verbreitern.[592]

Auch die Öffentlichkeit und die Parteien in der Bundesrepublik reagierten weitgehend positiv auf das Madrider Ergebnis. Die kritischen Stimmen, welche die KSZE in ihren ersten Jahren in Teilen der Presse begleitet hatten, waren durchweg wohlwollenden Kommentaren gewichen. Das galt auch für die Christdemokraten, die sich nicht nur mit der KSZE ausgesöhnt, sondern, nun in der Regierungsverantwortung, ihren instrumentellen Wert für die bundesdeutsche Außen- und Sicherheitspolitik mehrheitlich erkannt hatten. Die SPD wiederum, die die KSZE seinerzeit mit aus der Taufe gehoben hatte, lobte Genscher naturgemäß für seinen Einsatz in Sachen Entspannungspolitik, kritisierte im gleichen Atemzug aber die schwarz-gelbe Koalition für ihre Nachrüstungspolitik.[593]

[590] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133422, Drahtbericht Nr. 1058 des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 9. 9. 1983 an das Auswärtige Amt.

[591] Runderlass Nr. 85 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Steinkühler vom 25. 7. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 223, S. 1144. Dort auch das Folgende.

[592] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133436, Drahterlass Nr. 150 (Coreu) aus Bonn vom 23. 9. 1983.

[593] Vgl. die Rede des SPD-Abgeordneten Horst Ehmke am 18. 9. 1983 im Bundestag, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 125, 23. Sitzung, S. 1579–1589.

Einzig die erstmals im Bundestag vertretenen Grünen verkannten Charakter und Chancen der KSZE. Ihre Vertreter wogen das Madrider Schlussdokument gegen die anhaltenden Menschenrechtsverstöße in Osteuropa ab und befanden es für zu leicht. Ihr Haupteinwand richtete sich jedoch dagegen, dass der KSZE-Prozess ihrer Meinung nach keinen Beitrag zur Lösung der nuklearen Frage leistete. In ihrer Fundamentalopposition gegen den NATO-Doppelbeschluss maßen sie ihn vor allem an seinem Wert für die militärische Abrüstung. Wie seinerzeit schon die CDU hatte die Partei keinen Blick für die langfristigen Perspektiven der Konferenz und beurteilte stattdessen seine kurzfristige Bilanz vor dem Hintergrund des rüstungskontrollpolitisch Wünschenswerten. Die Grünen trauten einer Diplomatie nicht, die, wie Petra Kelly kritisierte, die Bekämpfung des internationalen Terrorismus zum Programm erhob, gleichzeitig aber „durch Drohung mit Massenvernichtungswaffen den atomaren Terrorismus" betrieb und „ganze Völker als ihre Geisel" hielt.[594]

Dementsprechend groß war das Misstrauen, das große Teile der Friedensbewegung gegen den KSZE-Prozess hegten. Die bevorstehende KAE, so lautete der Vorwurf, sei reiner „Etikettenschwindel", mit dem Bundesregierung und NATO eine gezielte Desinformationspolitik betrieben. „Wieder einmal", so hieß es, „werde von Abrüstung geredet, während in Wirklichkeit Abrüstung unter[bleibe] und Rüstung zunehme."[595] Dass es in Stockholm vor allem um militärische Vertrauensbildung gehen sollte, vermochten Grüne und Friedensaktivisten nicht zu erkennen. Doch trotz bestehender Bedenken, die in Kreisen der Friedensbewegung und der Grünen gegen den KSZE-Prozess gehegt wurden, markierte das Madrider Folgetreffen den Durchbruch für dessen grundsätzlich positive Aufnahme durch alle übrigen politischen Parteien. Die KSZE gehörte seit dem zweiten Folgetreffen zum außenpolitischen Konsens der Bundesrepublik.

In einigen westeuropäischen Hauptstädten hingegen mochte man sich dem uneingeschränkt positiven Urteil Bonns nicht voll anschließen. Wie die Bilanzdiskussion der EG-Zehn am 28. September zeigte, waren sich zwar alle einig, dass der Madrider Abschluss als Erfolg zu werten sei. Vor allem unter den Diplomaten Großbritanniens und den Benelux-Ländern vermochte man aber dem deutschen Vorschlag nur wenig abzugewinnen, den entspannungspolitischen Impetus der Konferenz durch eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit zu kräftigen und mittels „gemeinsame[r] Aktionen der Zehn zur Sicherung der Verwirklichung der Madrider Beschlüsse" zu verstärken. Vor allem aber offenbarte die Diskussion, dass auch künftig unterschiedliche Einschätzungen hinsichtlich der Rolle der Menschenrechte bestehen blieben. Die niederländischen Diplomaten etwa widersprachen ausdrücklich der von der Bundesregierung vertretenen Meinung, dass das humanitäre Kapitel der Schlussakte das „größte Glück für die größte Zahl" im Blick habe. Nach

[594] Rede der Grünen-Abgeordneten Kelly am 18. 9. 1983 im Bundestag, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 125, 23. Sitzung, S. 1614f.

[595] So gegenüber Alois Mertes, der nach dem Regierungswechsel im Oktober 1982 als Staatsminister wieder ins Auswärtige Amt zurückgekehrt war, bei einer Veranstaltung in Köln. Vgl. PA-AA, B 4 (Staatsminister Mertes), Bd. 128850, Schreiben von Mertes vom 26. 10. 1983 an Bundesminister Genscher.

Meinung Den Haags hatte auch künftig das Einzelschicksal prominenter Dissidenten im Vordergrund des KSZE-Prozesses zu stehen.[596] Diese unterschiedlichen Einschätzungen sind Ausdruck der jeweiligen nationalen Interessenschwerpunkte, die auch bislang die KSZE-Politik dieser Länder bestimmten. Sie demonstrieren darüber hinaus aber eindringlich, dass die Bundesrepublik unter ihren europäischen Partnern die Bedeutung der KSZE mit Abstand am höchsten bewertete.

6. Zusammenfassung

Als die Außenminister der KSZE-Teilnehmerstaaten am 9. November 1980 das zweite Folgetreffen in Madrid eröffneten, ahnte niemand, dass bis zum Abschluss fast drei Jahre vergehen würden. Die Ursachen für die lange Konferenzdauer liegen sowohl in externen als auch internen Entwicklungen.[597]

In der historischen Forschung findet sich gelegentlich das Urteil, wonach die Konferenz wie ihr Vorgänger enttäuscht habe.[598] Demgegenüber muss betont werden, dass das Diplomatentreffen den entscheidenden Beweis dafür lieferte, dass sich die Helsinki-Schlussakte endgültig zu einem zentralen und von allen Seiten akzeptierten Grundlagendokument der Ost-West-Beziehungen entwickelt hatte. Ein Zurück konnte es selbst im Umfeld der Doppelkrise von Afghanistan und Polen sowie der Auseinandersetzung um den NATO-Doppelbeschluss nicht mehr geben, nicht für die USA und schon gar nicht für die UdSSR. Der KSZE-Prozess hatte sich als krisenresistent erwiesen und mit dem Madrider Folgetreffen seine Reifeprüfung bestanden.

Die entscheidende Ursache für den erfolgreichen Konferenzschluss lag in der gegenüber dem Vorgängertreffen veränderten Interessenlage von West und Ost, vor allem aber Moskaus. Auf Initiative Bonns gelang es, den französischen Vorschlag für eine europäische Abrüstungskonferenz entsprechend den Bedürfnissen der Allianz und vor allem Bonns zuzuschneiden sowie ihn unter das Dach der KSZE zu bringen. Der Vorschlag wäre aber für sich genommen kaum aussichtsreich gewesen, hätte ihm nicht ein komplementäres Interesse der UdSSR entsprochen. Moskau wollte die KAE, um sie als Trumpf im Kampf der öffentlichen Meinung gegen die Nachrüstung der NATO einsetzen zu können und das nach nuklearer Vorrüstung und der militärischen Intervention in Afghanistan beschädigte Image zu reparieren. So entstand erst der entscheidende Handlungsspielraum, damit der Westen zentrale humanitäre Forderungen durchsetzen konnte. Der Schachzug, die KAE in die Madrider Tagesordnung aufzunehmen, führte schließlich zu einer der bemerkenswertesten Selbsttäuschungen des Kalten Kriegs. Denn auch die DDR betrachtete die Abrüstungskonferenz als zentrales Konferenzziel, wie Außenminister Fischer

[596] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133436, Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze vom 3. 10. 1983.
[597] Vgl. Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 226–230.
[598] Vgl. Lappenküper, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, S. 34.

noch im Dezember 1982 Philipp Jenninger, Kohls Staatsminister im Bundeskanzleramt, deutlich machte.[599] Was Fischer indes unterschätzte, war, dass Moskau zur Erreichung dieses Ziels zu erheblichen Konzessionen im humanitären KSZE-Kapitel bereit war und sich dabei ohne großes Schulterzucken über die Einwände Ost-Berlins hinwegsetzte.[600] Allein deshalb wäre es verkürzt, den komplizierten Wirkungsmechanismus auf die Menschenrechte zu reduzieren und dessen Durchsetzung als alleiniges Verdienst der USA zu verbuchen.

Je weiter sich die Verhandlungen in Madrid hinzogen und je mehr sich die Spannungen zwischen West und Ost verschärften, desto stärker begab sich die Bundesrepublik mit ihrem KSZE-Ansatz in Madrid in einen strukturellen Widerspruch nicht nur zur östlichen Strategie (das war zu erwarten), sondern auch zu den USA. Während der Osten seinem Grundsatz treu blieb, Fortschritte beim Folgetreffen von Fortschritten bei der Entspannung abhängig zu machen, ging Bonn vom Gegenteil aus: Ein erfolgreicher Abschluss in Madrid (und gleichermaßen bei der Rüstungskontrolle) war keine Folge der Entspannung, sondern deren notwendige Voraussetzung. Der KSZE-Prozess, so wurde Genscher nicht müde zu betonen, war, gerade in Zeiten wachsenden Dissenses zwischen den Blöcken, ein wesentliches Instrument zur Deeskalation. Als Washington nach Ausrufung des Kriegsrechts in Polen begann, die KSZE dazu zu benutzen, die Sowjetunion „zu bestrafen" und schließlich die Verbesserung der dortigen Menschenrechtslage zur Voraussetzung für die Zustimmung zu einem Schlussdokument zu machen, begann die US-Diplomatie aus Bonner Sicht den gleichen Fehler zu machen wie der Kreml, indem gleichsam das Pferd von hinten aufgezäumt und das Ziel der Détente-Politik zu ihrer Voraussetzung erklärt wurde. Dies stellte die bundesdeutsche Außenpolitik aufs Neue vor das Problem einer Anpassung ihrer Verhandlungstaktik. Einerseits bestand, wie schon in Belgrad, kein Zweifel daran, dass die amerikanischen Menschenrechtsziele legitim und – aus sachlichen Gründen und wegen der Bündnisdisziplin – zu unterstützen waren; andererseits konnte und wollte Bonn nicht so weit gehen, eine Einigung auf der Konferenz und damit die Zukunft des gesamten KSZE-Prozesses von riskanten Vorbedingungen abhängig zu machen, noch dazu, wenn sie, wie die Forderung nach sowjetischen „humanitären Gesten", außerhalb des Madrider Verhandlungsrahmens lagen. Nach Ausrufung des Kriegsrechts im Dezember 1981 musste Genscher deshalb Washington davon überzeugen, dass ein Abbruch der Madrider Verhandlungen keine wirkliche Handlungsalternative des Westens war.

Dass der Westen beim Ostblock am Ende noch über die beiden N+N-Entwürfe vom März 1983 hinausgehende humanitäre Zugeständnisse durchsetzen konnte, war zweifellos dem Beharren der US-Regierung zu verdanken, von dem, etwa hinsichtlich des freien Zugangs zu fremden Missionen, auch die Bundesrepublik profitieren sollte. Gleichwohl war es das Verdienst Bonns, die US-Regierung von

[599] PA-AA, B 38 (Referat 210), Bd. 132586, Gespräch des Staatsministers Jenninger, Bundeskanzleramt, mit dem Außenminister der DDR, Fischer, am 2. 12. 1982 in Ost-Berlin.
[600] Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess, S. 261–264.

der Bedeutung überzeugt zu haben, die in einer Fortsetzung des Madrider Folgetreffens lag. Mit der zunehmenden Bedrohung durch externe Spannungen wuchs das Engagement Genschers, um einen vorzeitigen Abbruch zu verhindern. So manchem Delegierten wie auch den Medien erschien er wegen seiner wichtigen Rolle in der Endphase deshalb gar als einer der „großen Paten" der Konferenz.[601] Im amerikanischen Delegationsleiter Max Kampelman fand er dabei einen Unterstützer, der gegenüber den Ost-Diplomaten in Madrid Zuckerbrot und Peitsche zu benutzen verstand, im Laufe der Zeit aber immer größeres Verständnis für die Position der europäischen Verbündeten entwickelte und sich in Washington wiederholt zu deren Fürsprecher machte. Im Unterschied zum ersten Folgetreffen, auch dies zeigt die Madrider Zusammenkunft, bestanden zwischen Regierungsparteien und Opposition keine nennenswerten Meinungsverschiedenheiten mehr hinsichtlich der Bedeutung des KSZE-Prozesses.

Zwar stand der wirkliche Härtetest für die Nachhaltigkeit dieses entspannungspolitischen Erfolgs erst noch bevor, denn die INF- und START-Verhandlungen in Genf stagnierten weiterhin, und der Termin für die Stationierung der amerikanischen Mittelstreckenraketen rückte näher. Doch der KSZE-Prozess als letztes bedeutendes Forum der Ost-West-Détente war gefestigter denn je. Die Diplomaten hatten in Madrid weitere Termine vereinbart, welche die Konferenzdiplomatie stabilisierten. Schon in wenigen Wochen würden die Vorbereitungen für die Stockholmer KVAE beginnen, die ihre Arbeit Anfang 1984 aufnehmen würde. „Der Faden ist nicht abgerissen", verkündete Genscher stolz nach seiner Rückkehr aus Madrid im Deutschen Bundestag: „Es wurde ein Netzwerk geschaffen, das trotz aller Unvollkommenheiten und trotz der Rückschläge tragfähig genug war, um auch starken Belastungen standzuhalten. Der KSZE-Prozeß stellt ein Sicherheitsinstrument dar, das in Krisenzeiten ein Abrutschen des West-Ost-Verhältnisses unter eine kritische Schwelle verhüten kann, wenn alle Seiten das wollen."[602]

Für die Bundesrepublik markierte Madrid eine entscheidende Wegmarke ihrer Ostpolitik. Während der dreijährigen Verhandlungen änderte sich auch die Zielvorstellung der Bonner KSZE-Politik. Neben die Bemühungen um weitere konkrete menschliche Erleichterungen, seit jeher das wichtigste Anliegen der Bundesrepublik, trat nun gleichberechtigt die Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen. Das Treffen war deshalb auch mehr als nur ein „Minitauwetter"[603] innerhalb einer anhaltend gespannten Großwetterlage. Es begründete mit der KVAE und den sieben weiteren Sondertreffen ein nun auch organisatorisch ausgearbeitetes System der Ost-West-Kommunikation, das sich in den achtziger Jahren resistent gegenüber dem Auf und Ab der internationalen Staatenbeziehungen zeigen sollte und das Möglichkeiten schuf, gleichermaßen Sicherheits- und Menschenrechtsfragen zu behandeln.

[601] „Nach vielen Krisen und Pausen geht das KSZE-Treffen zu Ende", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. 7. 1983, S. 3.

[602] Erklärung des Bundesministers Genscher am 16. 9. 1983 im Bundestag, in: BT Stenographische Berichte, Bd. 125, 23. Sitzung, S. 1575.

[603] Shultz, Turmoil and Triumph, S. 281 f.

Schluss: Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess (1975–1983)

Mit ihrer Unterschrift unter die Schlussakte von Helsinki besiegelten die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerländer am 1. August 1975 ein Dokument der Paradoxien. Nicht als völkerrechtlich bindender Vertrag, sondern als bloße Absichtserklärung sollte es seine Wirkung entfalten. Spannung bezog der Text aus den konträren Konzeptionen und Erwartungen, die Ost und West mit der Konferenz verbanden. Sie spiegelten sich auch in den zahlreichen – oft durch die diplomatische Fachsprache verklausulierten – Kompromissformeln der Schlussakte wider. Die Schlussakte enthielt zugleich aber einen Dekalog an Prinzipien, welche in den zwischenstaatlichen Beziehungen Anwendung finden sollten, sowie Maßnahmen zur militärischen Vertrauensbildung, zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit und zur Verbesserung der Menschenrechtspraxis, die zukünftig fest zum Regulierungsinstrumentarium der Ost-West-Beziehungen gehören sollten. Dieser bewusst in die Schlussakte geschriebene Scheinwiderspruch von Deklaratorik und Verpflichtungserklärungen, von Statik und Dynamik, ließ Raum für gegensätzliche Interpretationen und bildete eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sie von allen akzeptiert werden konnte. Aus den Paradoxien wuchsen aber für die westliche Diplomatie allmählich Handlungsspielräume zur Umkehrung der eigentlichen östlichen Intentionen: Aus einer ursprünglich sowjetischen Idee, hinter der sich kaum verhüllt das Ziel einer neuen europäischen Sicherheitsordnung ohne die USA verbarg, wurde ein komplexes multilaterales Konferenzsystem, innerhalb dessen der Westen, mit den Neutralen und Ungebundenen als Vermittler, mit dem Warschauer Pakt über militärische Vertrauensbildung und menschliche Erleichterungen verhandeln konnte. Eine differenzierte Sicht auf den KSZE-Prozess zeigt, dass diese Umkehrung ein allmählicher Prozess war, der von der Diplomatie bestimmt, aber von externen Einflussfaktoren wie den Beziehungen der beiden Supermächte und dem wachsenden Einfluss der sich immer zahlreicher einbringenden nichtstaatlichen Akteure beeinflusst wurde.

Als Mittelmacht und geteilte Nation entwickelte die Bundesrepublik mit der Zeit das größte Interesse aller Teilnehmerstaaten am Erhalt des KSZE-Prozesses. Daraus folgte, dass sie mehr als andere diesen diplomatischen Umkehrprozess zu steuern und zu erhalten versuchte. Bei ihrem außen- und deutschlandpolitischen Kurswechsel Ende der 1960er Jahre griff die sozialliberale Regierung die Konferenzidee des Ostens auf und nutzte dessen Interesse an einer europäischen Sicherheitskonferenz als Hebel, um die bilateralen Verträge mit Moskau, Warschau, Prag und Ost-Berlin abzuschließen und den Status Berlins in einem Vier-Mächte-Abkommen zu sichern.[1]

Neben dieser Junktimpolitik arbeitete sie in der Vorbereitungsphase mit den Verbündeten aktiv daran, die KSZE-Agenda entsprechend den westlichen, insbe-

[1] Vgl. Hakkarainen, A State of Peace in Europe.

sondere aber auch deutschen Interessen auszugestalten. Auch bei den Genfer Verhandlungen über die Schlussakte war es oberstes Ziel der Bundesrepublik, die deutsche Frage aus der Tagesordnung auszuklammern. Die KSZE durfte und sollte keine „Ersatzfriedenskonferenz" werden, wie es der Osten wünschte. Daneben war es der Wunsch aller Westeuropäer, die humanitäre Dimension als Konferenzthema aufzunehmen. Ohne ausdrücklichen Bezug auf Deutschland gelang es Bonn, mit den Prinzipien zur friedlichen Grenzänderung und des Gewaltverzichts, der impliziten Einbeziehung von Berlin und der Fortgeltung der Vier-Mächte-Verantwortung die deutsche Frage offenzuhalten. Darüber hinaus multilateralisierte die Schlussakte die Vertragspolitik gegenüber dem Osten und verpflichtete die Bündnispartner zur Unterstützung zentraler Elemente der nationalen Agenda Bonns wie der Verbesserung der Kontaktmöglichkeiten im geteilten Deutschland und des freien Informationsflusses. Zugleich wertete die Bundesregierung die Unterschrift Präsident Fords unter die Schlussakte als neben der NATO und dem Vier-Mächte-Abkommen über Berlin „dritte politisch-rechtliche Absicherung" der amerikanischen Präsenz in Europa.[2]

Auch nach dem Helsinki-Gipfel blieb es Aufgabe der Diplomatie, den nun beginnenden Konferenzprozess zu steuern und weiterzuentwickeln. Dementsprechend war das Auswärtige Amt weiterhin nicht nur das formal federführende, sondern auch das inhaltlich bestimmende Haus für die KSZE-Politik der Bundesrepublik. Die Phase bis zum Beginn der ersten Folgekonferenz in Belgrad war geprägt durch eine verbreitete Unsicherheit in den Hauptstädten, wie die beschlossenen Maßnahmen durchgeführt werden sollten. Hinzu trat ein Tauziehen zwischen West und Ost über die Interpretationshoheit der Schlussakte, die sich so auch zu einem rhetorischen Instrument in der Blockauseinandersetzung entwickelte. Die Bundesregierung arbeitete zu dieser Zeit zum einen gemeinsam mit den NATO-Verbündeten an einem System zur Überwachung der östlichen KSZE-Implementierung. Zum anderen richtete sie ihre Aufmerksamkeit auf die Erfassung der Ostkontakte deutscher amtlicher Stellen wie auch zivilgesellschaftlicher Einrichtungen. Damit sollte nicht zuletzt der Haltung in Parlament und Öffentlichkeit Rechnung getragen werden, die rasch zählbare Ergebnisse erwarteten. Da ungeachtet steigender Ausreisezahlen, deren Grundlage aber letztlich bilaterale Abmachungen waren, keine raschen Fortschritte bei der Umsetzung des humanitären Kapitels der Schlussakte zu erwarten waren, rückten zunächst die Vertrauensbildenden Maßnahmen als Gradmesser für die KSZE-Implementierung ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Aber auch hier kontrastierte die Zurückhaltung des Warschauer Pakts, über seine Manöver Auskunft zu geben, scharf mit der NATO-Praxis.

Im Ergebnis zeigte sich, dass die Schlussakte nur mit begrenztem Enthusiasmus aufgenommen wurde. Nach dem Helsinki-Gipfel flachte das öffentliche Interesse am KSZE-Prozess schnell ab. Dies galt auch für die Bonner Fachressorts. Diese

[2] PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133368, Aufzeichnung des Referats 212 vom 7. 12. 1979 („Sachstand: KSZE-Folgekonferenz von Madrid").

vermochten hinsichtlich des Breschnew-Vorschlags, europäische Konferenzen über Verkehr, Energie und Umwelt zu veranstalten, den politischen und konferenztaktischen Argumenten des Auswärtigen Amts nicht zu folgen, sondern kamen aus ihrer fachlichen Perspektive zu einem negativen Urteil. Auch die Opposition in den ostmittel- und osteuropäischen Ländern begegnete dem Spiel der Diplomaten in den ersten Jahren mit Zurückhaltung und befürchtete einen Ausverkauf ihrer Ziele durch den Westen. Die Anfänge der Implementierung zeigten den Bonner Diplomaten nachdrücklich, dass sich der Aufbau direkter Kontakte durch Kommunen und Vereine nicht staatlich „verordnen" ließ. Eine Umsetzung der zahlreichen Möglichkeiten des Korbs III durch die Zivilgesellschaft selbst blieb, zumindest für die föderal aufgebaute Bundesrepublik, eine flüchtige Angelegenheit.

Diesen holprigen Start schienen auch Verlauf und Ergebnisse der ersten Folgekonferenz 1977/78 in Belgrad zu bestätigen. Sie kam angesichts des schleppenden Implementierungsbeginns aus der Sicht der Bonner Diplomatie eigentlich zu schnell. Die Fülle der Vorschläge, die von den Delegationen vorgelegt wurden, stand im umgekehrten Verhältnis zur geringen Schnittmenge gemeinsamer Interessen zwischen West und Ost, so dass auch der Spielraum für die Vermittlungsversuche der N+N-Gruppe nicht ausreichte. Die fehlende Sachdiskussion konnte wiederum von der amerikanischen Delegation dazu genutzt werden, die Kritik an der östlichen Menschenrechtspraxis in den Vordergrund zu schieben und einen kalkulierten öffentlichkeitswirksamen Konfrontationskurs zu fahren. Die Bundesrepublik, deren Delegationsleiter Per Fischer mit seinem gemäßigten Vorgehen wiederholt im Zentrum transatlantischer Auseinandersetzungen stand, sah sich deshalb vor der Aufgabe, die Konferenz zu einem positiven Abschluss zu bringen, in jedem Fall aber einen Abbruch zu verhindern, gleichzeitig aber die Solidarität mit Washington zu wahren und den Zusammenhalt der westlichen Gruppe zu stärken. Das zum selben Zeitpunkt wegen der Menschenrechtspolitik Carters, aber auch wegen unterschiedlicher sicherheitspolitischer Vorstellungen eingetrübte deutsch-amerikanische Verhältnis erschwerte zusätzlich die Position Bonns in der KSZE-Frage. Unter diesen Vorzeichen war die knappe Schlusserklärung für die Bundesregierung eine herbe Enttäuschung. Mit der Vereinbarung einer weiteren Folgekonferenz und dreier Expertentreffen hatte sie trotzdem ihr Minimalziel, die Fortsetzung des KSZE-Prozesses, erreicht.

Der Verlauf der Belgrader Zusammenkunft rief nun auch Amtschef Genscher auf den Plan. Seit er 1974 das Amt des Außenministers übernommen hatte, war sein Interesse an der KSZE zwar nie ganz geschwunden. Nach der Durchsetzung des Prinzips der friedlichen Grenzänderung, die am Ende der Genfer Konferenzphase seine ganze Aufmerksamkeit beansprucht hatte, rückte jedoch die bilaterale Ostpolitik im Vergleich zu den komplexen Implementierungsfragen zunächst wieder in den Vordergrund, wie seine ausgeprägte Besuchsdiplomatie gegenüber den WVO-Ländern zeigt. Nachdem ihm das Folgetreffen aber mit aller Deutlichkeit die Zerbrechlichkeit des noch jungen KSZE-Prozesses vor Augen geführt hatte und sich zugleich die Beziehungen der Supermächte verschlechterten, rückte

die KSZE mehr und mehr ins Zentrum seines außenpolitischen Denkens. Gewiss, die Durchführung von Korb III hatte vorübergehend nicht zu übersehende Erfolge gebracht, wie steigende Besuchs- und Ausreisezahlen zeigten. Nach dem ersten Folgetreffen begann Genscher jedoch die Bedeutung des KSZE-Prozesses als wichtigen Kommunikationsraum zu erkennen, der diplomatischen Spielraum zur Beeinflussung des östlichen Krisenverhaltens eröffnete.

Dabei kam es ihm entgegen, dass Helmut Schmidts Interessen einen anderen Fokus als diejenigen des Bundesaußenministers besaßen. Das Konzept des Bundeskanzlers beruhte auf Vorstellungen klassischer Macht- und Interessenpolitik auf der Basis eines militärischen Gleichgewichts. Hinsichtlich der Politikfelder bedeutete dies, dass für ihn die Sicherheits- und die Wirtschaftspolitik eine größere Rolle spielten als die KSZE. Jenseits der Schnittmenge mit Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle blieb die KSZE deshalb für das Bundeskanzleramt von nachrangiger Bedeutung. Dies wiederum eröffnete Handlungsspielräume für das Auswärtige Amt, das nun nicht nur formell, sondern auch konzeptionell und praktisch die Federführung bei der Formulierung und Umsetzung der Bonner KSZE-Politik übernahm.

Dementsprechend wandelte sich die Bedeutung der KSZE für Bonn nach Beendigung des Belgrader Folgetreffens. Der sowjetische Expansionismus in der Dritten Welt und die Dislozierung eurostrategischer Nuklearsysteme (SS-20), schließlich im Dezember 1979 der Einmarsch in Afghanistan störten das sicherheitspolitische Gleichgewicht, worauf die NATO ihrerseits mit der Modernisierung ihres Mittelstreckenpotentials und der Androhung einer „Nachrüstung" reagierte. Diese Entwicklung erschütterte die Grundlagen der Bonner Entspannungspolitik, wie sie auf der Grundlage des Harmel-Berichts entwickelt worden war. In der Krise erhielt der KSZE-Prozess für die Bundesregierung eine neue sicherheitspolitische Bedeutung. Die KSZE entwickelte sich zum zentralen Instrument, um die Nachrüstung entspannungspolitisch abzusichern und mit einem Angebot zur konventionellen Rüstungskontrolle zu verknüpfen. Dabei kam weniger den Wiener MBFR-Verhandlungen als der KSZE und der bevorstehenden Madrider Folgekonferenz die zentrale rüstungskontrollpolitische Funktion zu. Vor diesem Hintergrund entfalteten auch die Expertentagungen, die zwischen 1978 und 1980 in Montreux, Valletta und Bonn bzw. Hamburg stattfanden, für die Ost-West-Beziehungen eine wichtige stabilisierende Wirkung. Sie bildeten zugleich eine Brücke zwischen den Folgetreffen. In der Vorbereitung für Madrid verfolgte die Bonner Diplomatie daher eine Doppelstrategie: Zum einen sollte die sowjetische Bereitschaft, das Spektrum der militärischen Vertrauensbildung zu erweitern, in konkrete Ergebnisse umgesetzt werden. Um jedoch eine einseitige Schwerpunktsetzung, ja ein „Austrocknen" der klassischen KSZE-Materie zu verhindern und das Gleichgewicht der Körbe zu bewahren, musste das rüstungskontrollpolitische Element durch neue Initiativen im humanitären Kapitel ausbalanciert werden.

In diesem Kontext gewann der KSZE-Prozess für die Bundesrepublik auch eine neue innenpolitische Dimension. Der Doppelbeschluss der NATO hatte eine unerwartet große Opposition, nicht nur, aber vor allem in der Bundesrepublik auf

den Plan gerufen. Mochte auch die (schweigende) Mehrheit der bundesdeutschen Bevölkerung die sicherheitspolitische Linie der Bundesregierung unterstützen, so stellten die schiere Größe der Friedensbewegung und das Echo, das sie in den Medien fand, eine ernsthafte Herausforderung dar. Um die Wirkung der Proteste zu entschärfen, war es nach Ansicht Bonns notwendig, die Bereitschaft des Westens zu Dialog und Abrüstung öffentlichkeitswirksam zu demonstrieren und die „psychologische" Situation mit Blick auf den Stationierungsbeginn im Herbst 1983 zu verbessern. Der KSZE-Prozess, vor allem aber die in Madrid beschlossene Abrüstungskonferenz sollten, so lautete das Kalkül in Bonn, den Gegnern der Nachrüstung in der Bundesrepublik ein Signal senden, dass der Westen ungeachtet der Dislozierung von Pershing II und Cruise Missiles nicht „raketensüchtig"[3] war. Dem entsprach es, dass das MBFR-Forum für die Bundesregierung zwar seine politische (und deklaratorische) Funktion behielt; intensiv bemühte sie sich deshalb Ende der 1970er Jahre, die Wiener Verhandlungen durch neue Initiativen, einschließlich der Wiederbelebung der vertrauensbildenden „Begleitenden Maßnahmen", am Leben zu erhalten. Ihre rüstungskontrollpolitische Bedeutung allerdings ging in der Folgezeit auf die KSZE über. Eine Abrüstungskonferenz unter dem Dach der KSZE würde die Ost-West-Rüstungskontrolle fortsetzen, insbesondere nach einem Scheitern der INF- und START-Verhandlungen. Aus diesen Gründen unterstützte die Bundesrepublik den französischen Vorschlag für eine KAE von allen Bündnismitgliedern am nachdrücklichsten und verwendete große Mühe darauf, die im ursprünglichen französischen Konzept autonome Konferenz, inhaltlich angepasst, unter das KSZE-Dach zu bringen.

Daneben hatte das Madrider Folgetreffen für Bonn aber noch eine weitere Bedeutung. Der Kampf der Arbeiter in Polen, einem Signatarland der Schlussakte, entpuppte sich immer mehr als Testfall für die Tragfähigkeit des Helsinki-Prozesses. Die Bundesregierung hoffte, dass das zweite KSZE-Folgetreffen auch hinsichtlich der sowjetischen Machtausübung in Osteuropa eine einhegende Wirkung entfalten werde. Vom konsequenten Weiterverhandeln in der spanischen Hauptstadt versprach sie sich eine „Schutzwirkung" für Polen. Es war nicht zum geringen Teil Genschers Verdienst, dass sich das westliche Bündnis in beiden Krisen, der Ausrufung des Kriegsrechts im Dezember 1981 und dem Verbot von Solidarność im Oktober 1982, entschloss, das Folgetreffen fortzusetzen.

Das zweite Folgetreffen von 1980 bis 1983 in Madrid stellte dann in mehrfacher Hinsicht einen Wendepunkt sowohl für den KSZE-Prozess als auch für die Ost-West-Beziehungen insgesamt dar. Es bildete das Scharnier zwischen der Détente-Krise Ende der 1970er Jahre einerseits und der Wiederaufnahme des Supermächte-Dialogs Mitte der 1980er Jahre andererseits. Innerhalb des KSZE-Prozesses verband die Konferenz die Phase der bescheidenen Anfangsjahre der Implementierung, die in der erfolglosen Belgrader Konferenz gipfelten, und der Entfaltung des Konferenzsystems im folgenden Jahrzehnt. Eine Fülle von weiteren Versammlungen führte zu einer Verstetigung des KSZE-Prozesses bis weit in die 1980er

[3] So Kohl gegenüber Andropow am 5. 7. 1983 in Moskau, in: AAPD 1983, II, Dok. 200, S. 1042.

Jahre und zu einer bislang kaum vorstellbaren Erweiterung des Ost-West-Dialogs im Bereich der Rüstungskontrolle und der Menschenrechte.

In Madrid führte auch die Menschenrechtsdebatte nicht mehr zu jenen heftigen Ausbrüchen, die noch das erste Folgetreffen geprägt hatten. Ganz offensichtlich waren die WVO-Delegationen mit einer deutlich größeren Beißhemmung als noch in Belgrad ausgestattet. Diese Entwicklung stand eigentlich in krassem Gegensatz zu den stark gestiegenen Aktivitäten der zahlreichen in Madrid anwesenden Menschenrechtsgruppen und dem zivilgesellschaftlichen Engagement in den Teilnehmerländern. Auch hielt die Verfolgung Andersdenkender in der ČSSR, Polen und der UdSSR an. Vor diesem Hintergrund übte der Westen während der Konferenz offene Kritik an der Menschrechtspraxis des Ostens, dessen Diplomaten sie hinnahmen. Auch der Umgang mit den Aktivisten der NGOs und den zahlreichen Petitionen gehörte in Madrid zum diplomatischen Alltag. Das Menschenrechtsthema war zu diesem Zeitpunkt ein zwar weiterhin kontroverses, aber als Verhandlungsgegenstand der KSZE etabliertes Thema.

Diese Entwicklung kennzeichnete nicht zuletzt auch die Bundesrepublik, deren Menschenrechtspolitik im Rahmen der KSZE ebenfalls einen Lernprozess durchlief. Als Demokratie und vor dem Hintergrund ihrer Geschichte der westlichen Menschenrechtstradition ausdrücklich verpflichtet, hielt sie sich in globaler Hinsicht angesichts nur begrenzter Einflussmöglichkeiten zurück. Im europäischen Kontext wiederum hatte sie als Teil einer geteilten Nation Sonderinteressen, zu deren Wahrung sie sich zur Rücksichtnahme gegenüber der östlichen Hegemonialmacht gezwungen glaubte. Bonn zog daher eine „stille Diplomatie" vor, um bilaterale Lösungen für die zahlreichen humanitären Fälle in der DDR sowie in Ostmittel- und Osteuropa nicht zu gefährden. Die Linderung der teilungsbedingten Härten für die Vielen hatte Vorrang vor dem Schicksal einzelner Prominenter. Dieses übergeordnete Interesse schränkte den Spielraum zu öffentlicher Kritik erheblich ein und brachte die Bundesrepublik in einen Gegensatz zum selbsterklärten Anspruch, die Menschenrechte weltweit zu fördern. Diese Praxis änderte sich allmählich im Laufe des KSZE-Prozesses. Die bundesdeutsche Diplomatie, die sich noch beim ersten Folgetreffen in Belgrad zurückhielt und eher hinter den Kulissen mit Petitionen und Härtefalllisten arbeitete, äußerte sich mit der Zeit häufiger zu Menschenrechtsverletzungen in der DDR, aber auch im übrigen Ostblock. Zwar blieb der Primat der „stillen Diplomatie" grundsätzlich unangetastet. Doch schwand allmählich die Scheu, im diplomatischen Dialog sowie im Rahmen des Madrider Folgetreffens die Menschenrechtpraxis in den kommunistischen Ländern anzusprechen.

Als Antwort auf die Erklärung des Kriegsrechts in Polen erhöhte der Westen unter amerikanischem Druck den Preis für seine Zustimmung zu einem Schlussdokument und wusste zu dessen Durchsetzung das überragende Interesse Moskaus an einer europäischen Abrüstungskonferenz zu nutzen. Die humanitäre Agenda des KSZE-Prozesses konnte so am Ende um wichtige Eckpunkte erweitert werden. Die Bundesrepublik, dies muss ebenfalls festgehalten werden, hätte sich in dieser Situation auch mit weniger zufriedengegeben, unterstützte aber die Zu-

satzforderungen der USA in dem gemeinsam mit den EPZ-Partnern zurechtgestutzten Rahmen. Mit dem Aktionsprogramm von Madrid, das humanitäre Fortschritte mit der Einberufung einer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung verknüpfte, trat der KSZE-Prozess im Vergleich zur Konferenzphase in Genf und Helsinki zehn Jahre zuvor endgültig aus dem Schatten des Zweiten Weltkriegs heraus und richtete den Blick in die Zukunft.

Mit fortschreitender Dauer trat so die Bedeutung des KSZE-Prozesses für die Bundesrepublik immer deutlicher hervor. Vor allem für Genscher – auch dies ist als Lernprozess zu sehen – markierte Madrid einen Wendepunkt seiner KSZE-Politik und seiner Einschätzung der Möglichkeiten des Multilateralismus. Verlauf und Ergebnis des zweiten Folgetreffens ließen ihn erst das volle Potential eines Konferenzsystems erkennen, das mehr war als nur ein Instrument zur Regulierung der Ost-West-Beziehungen. Madrid bedeutete nichts weniger als den Übergang von einer Stabilisierungs- zu einer behutsamen Transformationsstrategie. Der dreijährige Konferenzmarathon hatte die Sollbruchstellen innerhalb des Warschauer Pakts offengelegt und die Partikularinteressen von Moskaus Verbündeten sichtbar gemacht. Was die Sicherung des im KSZE-Prozess Erreichten betraf, glaubten die Bonner Diplomaten in diesen mittlerweile sogar die „geheimen Bundesgenossen" des Westens zu erkennen.[4]

Der KSZE-Prozess entwickelte sich so im Verlauf der Madrider Konferenz zum „Kernstück"[5] bundesdeutscher Außen- und Sicherheitspolitik, das auch nach dem Regierungswechsel im Oktober 1982 nicht in Frage gestellt wurde.[6] Das Treffen habe, so formulierte es Genscher, ein „Fenster" geöffnet, durch das „frische Luft nach Osteuropa" geweht worden sei.[7] Die Schlussakte habe „den Willen der Völker zur Selbstbestimmung und gegen Vorherrschaft" angeregt, erklärte er Präsident Reagan. Sie verlange vom Westen nichts, vom Osten dagegen „eine Änderung der Politik". Daraus habe sich „ein dynamischer, kraftvoller Prozeß" entwickelt.[8]

Noch deutlicher wurde Genscher in einem persönlichen Brief, den er seinem ehemaligen Staatssekretär Berndt von Staden am 20. Dezember 1983 schrieb. Das Schreiben ist ein Schlüsseldokument für Genschers Einschätzung des weiteren

[4] So Ministerialdirektor Pfeffer gegenüber dem Politischen Direktor des Quai d'Orsay, Andréani, am 22. 12. 1983. Vgl. die Aufzeichnung von Pfeffer vom 28. 12. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 394, S. 1958.

[5] Bundesminister Genscher gegenüber dem chinesischen Außenminister Huang Hua am 31. 7. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 224, S. 1199.

[6] Auch Helmut Kohl erkannte den einsetzenden Wandel in den kommunistischen Ländern. Zwar habe „Moskau das Heft noch sicher in der Hand", stellte er Ende 1983 fest, jedoch: „Die osteuropäischen Staaten hätten mehr Spielraum errungen." Vgl. das Gespräch mit dem amerikanischen Außenminister Shultz am 6. 12. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 371, S. 1849.

[7] Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Vizepräsidenten Bush am 9. 3. 1982, in: AAPD 1982, I, Dok. 78, S. 392.

[8] Gespräch des Bundesministers Genscher mit Präsident Reagan am 9. 3. 1982, in: AAPD 1982, Dok. 77, S. 388.

KSZE-Prozesses: „Die Sowjets wissen natürlich und haben es offiziell zur Kenntnis genommen", so schrieb er seinem alten Weggefährten, „daß unser politisches Ziel auf Änderung der Verhältnisse in Europa gerichtet ist. Sie werden uns in ihrem Mißtrauen sogar Methoden unterstellen, an die wir gar nicht denken. Ich glaube, daß es der Vertrauensbildung dient, wenn wir sagen, wie wir uns den Änderungsprozeß vorstellen: Keine heimlichen ‚Trojanischen Pferde', keine ‚Kreuzritter', die Mauern erstürmen wollen, keine anderen unfriedlichen Mittel, sondern den KSZE-Prozeß, der ihnen selbst die Notwendigkeit der Entwicklung und Änderung bewußt macht und ihnen die Chance gibt, mitzuwirken."[9] Der KSZE-Prozess als Schauplatz, auf dem der Ost-West-Konflikt mit offenem Visier und mit den kommunikativen Mitteln der Diplomatie auszutragen war und der den östlichen Regimen eine Möglichkeit der Teilhabe an einem längst in Gang gesetzten Transformationsprozess eröffnete, der sonst ohne sie ablaufen würde – dies war die Vision, die der Bonner Außenminister im Anschluss an das Madrider Folgetreffen entwickelte. Damit setzte sich Genscher auch von der SPD ab, welche die KSZE kritisch zu betrachten begann, seit immer mehr Oppositionelle im Ostblock unter Verweis auf die Schlussakte Unruhe schürten. „Nicht der KSZE-Prozeß als solcher, aber das Schlußdokument sei ein Fehler gewesen", gestand Willy Brandt im Dezember 1980 Moskaus Botschafter in Bonn, Semjonow. „Formelkompromisse", so fuhr der SPD-Vorsitzende fort, hätten „bestehende Differenzen überdeckt und dadurch Illusionen geweckt. Bescheidenheit sei daher vorzuziehen."[10]

Als Folge dieser Erfahrungen rückte die KSZE nun auch ins Zentrum von Genschers Konzept des Multilateralismus. Im Gespräch und in der Öffentlichkeit forderte er eine westliche Gesamtstrategie gegenüber dem Osten. Wie er 1982 in einem gleichzeitig in deutscher und englischer Sprache veröffentlichten Aufsatz darlegte, zeige gerade das Beispiel Polens, dass sich die Sowjetunion in einer Sackgasse befinde. Sie habe zwar die militärische Macht, den Menschen ihr „rigide[s] kommunistische[s] System" aufzuzwingen, könne aber „auf diese Weise weder verläßliche Bündnispartner gewinnen noch Wirtschaftspartner, die ein Vorteil und nicht eine Bürde sind". Den Weg aus dieser Sackgasse aber, schrieb er weiter, weise die KSZE-Schlussakte: „Sie fordert keine Auflösung der Bündnisse. Sie beeinträchtigt niemandes Sicherheitsinteresse. Im Gegenteil. Die Erfüllung der Schlußakte durch alle Unterzeichnerstaaten würde ganz Europa mehr Stabilität, mehr Sicherheit geben." Der Westen seinerseits dürfe „zu der Unterdrückung der Freiheit in Mittel- und Osteuropa nicht schweigen, er müsse auch hier Verwirklichung der Menschenrechte und des Selbstbestimmungsrechts fordern. Aber er

[9] Schreiben des Bundesministers Genscher vom 30. 12. 1983 an Staatssekretär a. D. von Staden, in: AAPD 1983, II, Dok. 388.

[10] Vermerk über das Gespräch des Vorsitzenden der SPD, Brandt, mit dem sowjetischen Botschafter Semjonow am 9. 12. 1980, in: Willy Brandt – Berliner Ausgabe, Bd. 9, Dokument 61, S. 301. Vgl. auch das Interview Brandts mit dem „Spiegel" vom 18. 5. 1981, in: ebd., S. 312; Artikel von Brandt zum Tod Breschnews für den „Spiegel", in: ebd., S. 387. Vgl. dazu ausführlich Schmidt, Willy Brandts Ost- und Deutschlandpolitik, S. 230–232.

müsse auf einen *evolutionären* Wandel des sowjetischen Herrschaftssystems hinwirken."[11]

Darüber hinaus erkannte er in den Prinzipien und Institutionen der KSZE seit Madrid mehr und mehr auch einen Ordnungsrahmen zur Überwindung der Ost-West-Konfrontation. Der KSZE-Prozess wurde ihm zur Keimzelle einer europäischen Friedensordnung.[12] Die Grundlinien dieses Konzepts präsentierte er der Öffentlichkeit nur zwei Monate nach Beendigung des Madrider Treffens am 2. November 1983 in Helsinki. Dass er hierfür die finnische Hauptstadt wählte, den mit der KSZE am engsten verknüpften Ort, war natürlich kein Zufall. Aus der Schlussakte leitete der Außenminister fünf Elemente einer Friedensordnung ab: erstens ein erweiterter Gewaltverzicht, der sowohl zwischen Staaten als auch nach innen gelten sollte; zweitens die Aufrechterhaltung des Ost-West-Dialogs „auch in Zeiten erhöhter Spannung, erhöhten Mißtrauens"; drittens die Ausschöpfung der Möglichkeiten von Korb II der Schlussakte, d. h. die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet zur Lösung der Nahrungs-, Finanz-, Energie- und Umweltprobleme; viertens die Anerkennung einer „Herrschaft des Rechts", insbesondere die Anerkennung der Menschenrechte und des Selbstbestimmungsrechts der Völker; sowie schließlich fünftens „die gemeinsamen Wurzeln europäischer Kultur", die Zusammenhalt stifteten und deren Leistungen allen Menschen frei zugänglich sein sollten.[13] Der KSZE-Prozess mit seiner konferenzdiplomatischen Auffächerung bildete für Genscher, wie er einen Monat später in einem Artikel schrieb, den „Rahmen, in dem sich die von uns für wünschenswert und notwendig gehaltenen Veränderungen in Mittel- und Ost-Europa vollziehen werden, und gleichzeitig [den] Motor, der sie antreibt". Denn, so meinte er weiter, die „besondere Eigenschaft des KSZE-Prozesses beruht darin, daß er ein Klima der Öffnung fördert, indem dort, wo bisher beharrende Kräfte vorherrschen, die geschichtliche Notwendigkeit von Erneuerung und Veränderung sichtbar wird".[14] Im folgenden Jahr schließlich begannen auf Genschers Weisung im Planungsstab des Auswärtigen Amts intensive Studien zum Zusammenhang zwischen KSZE und Europäischer Friedensordnung.[15] Dabei rückte der Bundesaußenminister den Konferenzprozess als Eckstein einer europäischen Friedensordnung immer häufiger in einen Zusammenhang mit dem Wiedervereinigungsgebot in der Präambel des Grundgesetzes. „Die KSZE", so erklärte er beispielsweise 1986 auf dem dritten Wiener Folgetreffen, „gibt meinem Volk und seinem legitimen Wunsch nach

[11] Genscher, Eine westliche Gesamtstrategie für Frieden, Freiheit und Fortschritt, S. 329f. (Hervorhebung im Original). Der Beitrag erschien zugleich in der Zeitschrift „Foreign Affairs", Bd. 61 (1982/83), S. 42–66.

[12] Czempiel, Multilaterale Entspannungspolitik, S. 144f. Vgl. auch Hans-Dietrich Genscher, Grundsätze einer europäischen Friedensordnung (9. 8. 1984), in: ders., Deutsche Aussenpolitik, S. 485–494.

[13] Genscher, Prinzipien und Elemente einer europäischen Friedensordnung, S. 386–391.

[14] Hans-Dietrich Genscher, Konsequente Fortsetzung der Friedens- und Entspannungspolitik, in: Bulletin der Bundesregierung 1983, S. 1205–1209, hier S. 1209. So auch Genscher, Wie geht es nach Beginn der Nachrüstung weiter?, in: Europa-Archiv 1983, D 694.

[15] Vgl. Heumann, Hans-Dietrich Genscher, S. 165; Genscher, Erinnerungen, S. 315.

einem Zustand des Friedens in Europa, in dem es in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangen kann, einen Handlungsrahmen für vertrauensvolle und friedliche Zusammenarbeit mit allen seinen Nachbarn."[16]

Parallel zur Entfaltung des KSZE-Prozesses nach Madrid wuchs die Symbolkraft, die von der Schlussakte ausging. Ungeachtet des materiellen Ertrags etwa in Form konkreter Vereinbarungen der Folgetreffen entwickelte sich „Helsinki" zu einer wichtigen Chiffre in der Ost-West-Kommunikation. Nicht nur im Rahmen des Konferenzprozesses, sondern auch, wie beispielhaft die Kritik Moskaus an den amerikanischen Rüstungsprogrammen unter Reagan und der westliche Protest gegen den Abschuss des koreanischen Passagierflugzeugs zeigten, in außerhalb der eigentlichen Konferenzmaterie liegenden Fällen wurde die Schlussakte für beide Seiten zu einer wichtigen rhetorischen Waffe, um die eigene Position zu begründen und die Gegenseite eines Verstoßes, wenn nicht gegen den Buchstaben, dann mindestens gegen den „Geist von Helsinki" zu beschuldigen. „Helsinki" wurde aber auch zu einem wichtigen Referenzbegriff in zahlreichen Erklärungen, mit dessen Hilfe sich die Teilnehmerländer bi- und multilateral, etwa in Kommuniqués, gegenseitig der fortdauernden Geltung der KSZE-Normen versicherten. Dies trifft nicht zuletzt auf die Bundesrepublik und die Ausgestaltung der deutsch-deutschen Beziehungen zu.[17]

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass wir es bei der KSZE mit einem nichtlinearen, immer wieder von Rückschlägen begleiteten Lernprozess mit offenem Ausgang zu tun haben, der stark von externen Faktoren wie den internationalen Rahmenbedingungen abhängig war, seinerseits aber das Konfliktverhalten der Teilnehmerländer in wachsendem Maße beeinflusste.[18] Ihm unterlagen alle Akteure, gleich ob staatliche oder zivilgesellschaftliche. Für die Bundesrepublik als Zivilmacht stellte die KSZE das zentrale entspannungspolitische Instrument dar, um sich als internationaler Akteur zu behaupten und seine nationalen Interessen zur Geltung zu bringen. Sie vermochte das KSZE-Projekt zunächst funktional als Hebel für den Abschluss der Ostverträge und im Helsinki-Prozess zum Ausbau ihrer Beziehungen zum Osten zu benutzen. Gezielt setzte sie nach 1975 die Schlussakte ein, um Moskau, Ost-Berlin, Warschau, Budapest und Bukarest zu Mäßigung und Kooperation aufzufordern. Dabei stand das Doppelziel im Vordergrund, die Ost-West-Beziehungen zu stabilisieren und die spezifischen humanitären Interessen der Bundesrepublik zu fördern. Erst mit dem Madrider Folgetreffen trat das Transformationspotential des KSZE-Prozesses im Kalkül der Bonner Außenpolitik stärker in den Vordergrund.

Dem entsprach es, dass die Bundesrepublik in der Folgezeit beharrlich darauf drängte, die Möglichkeiten des in Madrid beschlossenen Konferenzsystems aus-

[16] Genscher, Erinnerungen, S. 318. Vgl. dazu Staden, Der Helsinki-Prozess, S. 7.

[17] Vgl. beispielsweise das Kommuniqué über den Besuch Erich Honeckers vom 7. bis 11. 9. 1987 in der Bundesrepublik, in: Bulletin der Bundesregierung 1987, S. 712.

[18] Vgl. dazu den ähnlichen Befund bei Dyson, The Conference on Security and Cooperation in Europe, S. 104, 110.

zuschöpfen. Dabei kam der von 1984 bis 1986 in Stockholm stattfindenden KVAE – daneben fanden noch Sondertreffen über Menschenrechte in Ottawa (1985) und über Menschliche Kontakte in Bern (1986) sowie das Kulturforum in Budapest (1985) statt – der größte Stellenwert zu. Nach dem Abbruch der INF-Verhandlungen und der Unterbrechung der START- und der MBFR-Gespräche[19] verblieb die Stockholmer Zusammenkunft vorerst das einzige Forum der Ost-West-Rüstungskontrolle. Folgerichtig betrachtete Bonn die Konferenz als eine der „wichtigsten Aufgaben, vor der die deutsche Diplomatie je gestanden hat", und sah sich angesichts des immer wiederkehrenden Sprachverlusts der Supermächte dabei selbstbewusst in einer „Schlüsselfunktion".[20] Ungeachtet dieser Entwicklung sollten sich Genschers Hoffnungen, die KSZE zum Modell für eine europäische Friedensordnung zu machen, nicht erfüllen.[21]

[19] KPdSU-Generalsekretär Andropow verkündete am 24. 11. 1983, dass die UdSSR nicht mehr weiter an den INF-Verhandlungen teilnehmen werde. START wurde am 8. 12. ohne Festlegung eines Wiederaufnahmedatums unterbrochen, die MBFR-Verhandlungen wurden am 15. 12. 1983 mit der ungewöhnlichen Aufforderung der sowjetischen Unterhändler vertagt, den Beginn der nächsten Runde später auf diplomatischem Weg zu verabreden. Damit reagierte Moskau in sorgfältig abgestufter Manier auf den Beginn der Raketenstationierung der NATO. Vgl. Europa-Archiv 1984, D 106; AAPD 1983, II, Dok. 374, Anm. 26; Drahtbericht Nr. 585 des Botschafters Boss, Wien (MBFR-Delegation), vom 20. 12. 1983, in: AAPD 1983, II, Dok. 386. Vgl. auch Garthoff, The Great Transition, S. 134f.

[20] PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 124579, handschriftlicher Vermerk des Staatssekretärs von Staden auf der Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 27. 7. 1983.

[21] Vgl. dazu auch das Fazit bei Heumann, Hans-Dietrich Genscher, S. 165f., 278f.

Tabellen

Tabelle 1: Sitzungen der Interministeriellen Arbeitsgruppe KSZE (IMAG-KSZE) 1972–1984

Nr.	Datum	Inhalt
1.	8. 9. 1972	konstituierende Sitzung
2.	2. 10. 1972	Sachstand der Vorbereitungen für die Multilateralen Vorgespräche (MV) im Rahmen der EG und der NATO
3.	25. 10. 1972	Zeitplan KSZE/MBFR; deutsch-sowjetische KSZE-Konsultationen vom 10. bis 12. 10. 1972 in Moskau; militärische Aspekte der Sicherheit; Vorbereitung im Rahmen der EPZ
4.	16. 11. 1972	Verfahrensfragen; Bericht des PK der EPZ an die Minister; Konferenzfolgen; deutsch-tschechoslowakische KSZE-Konsultationen am 9. 11. 1972
5.	5. 12. 1972	erste Runde der Multilateralen Vorbereitungsgespräche in Helsinki (22. 11. bis 15. 12. 1972); Sitzung der Außenminister der Neun am 20./21. 11. 1972 in Den Haag; NATO-Ministerratstagung am 7./8. 12. 1972 in Brüssel
6.	9. 1. 1973	NATO-Ministerratstagung am 7./8. 12. 1972 in Brüssel; erste Gesprächsrunde in Helsinki (22. 11. bis 15. 12. 1972); Arbeit des KSZE-Unterausschusses und der Ad-hoc-Gruppe der EPZ; Mandatsdiskussion in der NATO; Vorschau auf zweite Gesprächsrunde in Helsinki
7.	22. 2. 1973	zweite Runde der Multilateralen Vorgespräche in Helsinki (15. 1. bis 9. 2. 1973); Vorschau auf dritte Gesprächsrunde; Arbeit des KSZE-Unterausschusses und der Ad-hoc-Gruppe der EPZ
8.	10. 4. 1973	dritte Runde der Multilateralen Vorgespräche in Helsinki (26. 2. bis 6. 4. 1973); Vorschau auf vierte Gesprächsrunde
9.	25. 6. 1973	Sitzung der Außenminister der Neun am 5. 6. 1973 in Luxemburg; Schlussempfehlung der Multilateralen Vorgespräche in Helsinki vom 8. 6. 1973; NATO-Ministerratstagung am 14./15. 6. 1973 in Kopenhagen; Arbeit des KSZE-Unterausschusses und der Ad-hoc-Gruppe der EPZ; Arbeitsorganisation für die zweite Phase der KSZE (Kommissionsphase) in Genf
10.	7. 9. 1973	erste Phase der KSZE vom 3. 7. bis 7. 7. 1973 in Helsinki (Tagung der Außenminister); Sitzung des Koordinationsausschusses in Genf (29. 8. bis 3. 9. 1973); Konsultationen in NATO und EPZ über zweite Phase; organisatorische Fragen für zweite Phase in Genf
11.	17. 12. 1973	Sitzung der Außenminister der Neun am 19./20. 12. 1973 in Kopenhagen; NATO-Ministerratstagung am 10./11. 12. 1973 in Brüssel; Stand der Gespräche in Genf; EPZ-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1974
12.	8. 12. 1975	Stand der Ost-West-Beziehungen seit Helsinki; Aussprache über die Implementierungsstrategie der Neun
13.	23. 11. 1976	Implementierung der Schlussakte; Vorbereitung des ersten Folgetreffens in Belgrad
14.	6. 6. 1977	Vorschau auf das Vorbereitungstreffen zur Belgrader Folgekonferenz
15.	19. 9. 1977	Ergebnis des Vorbereitungstreffens und Vorbereitung des KSZE-Folgetreffens in Belgrad
16.	18. 5. 1978	Ergebnis des Folgetreffens in Belgrad (4. 10. 1977 bis 9. 3. 1978)
17.	23. 5. 1979	Ergebnisse der Expertentreffen in Bonn, Montreux und Valletta; Vorbereitung des zweiten KSZE-Folgetreffens in Madrid

Nr.	Datum	Inhalt
18.	3. 11. 1980	Stand der Vorbereitungen für das KSZE-Folgetreffen in Madrid
19.	17. 7. 1981	Stand des KSZE-Folgetreffens in Madrid
20.	26. 1. 1984	Schlussfolgerungen aus dem KSZE-Folgetreffen in Madrid; Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Stockholm

Tabelle 2: Wichtige Debatten im Deutschen Bundestag mit Bezug zur KSZE (Auswahl)

Datum	Inhalt	Fundstelle
17. 10. 1974	Debatte über Genfer Verhandlungen	BT Sten. Berichte, Bd. 89, 125. Sitzung
25. 7. 1975	Debatte über die Schlussakte der KSZE	BT Sten. Berichte, Bd. 94, 183. Sitzung
16./17. 12. 1976	Regierungserklärung von Bundeskanzler Schmidt und anschließende Debatte	BT Sten. Berichte, Bd. 100, 5. und 6. Sitzung
19./20. 1. 1977	Fortsetzung der Debatte über die Regierungserklärung	BT Sten. Berichte, Bd. 100, 7. und 8. Sitzung
23. 3. 1977	Vorbereitung einer Menschenrechtsdokumentation und Verwirklichung der KSZE-Schlussakte	BT Sten. Berichte, Bd. 101, 20. Sitzung
5. 5. 1977	Fragestunde des Bundestags zur KSZE	BT Sten. Berichte, Bd. 101, 25. Sitzung
26. 5. 1977	Aussprache über die Große Anfrage vom 16. 2. 1977 zur Deutschlandpolitik	BT Sten. Berichte, Bd. 101, 29. Sitzung
21. 6. 1977	Vorbereitung einer Menschenrechtsdokumentation und Verwirklichung der KSZE-Schlussakte (Beschlussfassung)	BT Sten. Berichte, Bd. 102, 34. Sitzung
19. 1. 1978	Debatte über die Regierungserklärung von Bundeskanzler Schmidt	BT Sten. Berichte, Bd. 104, 65. Sitzung
24. 1. 1978	Haushaltsdebatte	BT Sten. Berichte, Bd. 104, 67. Sitzung
21. 6. 1978	Aussprache über die Große Anfrage vom 7. 12. 1977 zur menschenrechtlichen Lage der Deutschen in Osteuropa und zu Belgrad	BT Sten. Berichte, Bd. 106, 99. Sitzung
8./9. 3. 1979	Aussprachen über die Große Anfragen vom 18. 10. 1977 zur Verteidigungspolitik und vom 23. 11. 1977 zur Sicherheitspolitik	BT Sten. Berichte, Bd. 109, 141./142. Sitzung
28. 2. 1980	Aussprache über die internationale Lage	BT Sten. Berichte, Bd. 114, 203. Sitzung
10. 9. 1981	Aussprache über die Große Anfrage vom 23. 12. 1980 zum zweiten Folgetreffen der KSZE in Madrid	BT Sten. Berichte, Bd. 119, 49. Sitzung

Tabelle 3: Große und kleine Anfragen im Deutschen Bundestag sowie Einzelanfragen von Parlamentariern (Auswahl) 1974–1981

Datum	Abgeordnete	Inhalt	Fundstelle
5. 7. 1974	Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)	BT Drucksachen, Bd. 192, Drucksache 7/2354
10. 10. 1974	Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage vom 5. 7. 1974	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)	BT Drucksachen, Bd. 195, Drucksache 7/2616
16. 10. 1975	Arndt (SPD)	Veröffentlichung der Schlussakte durch die Bundesregierung	BT, Sten. Berichte, Bd. 95, S. 13394 f.
17. 3. 1976	Kleine Anfrage der Fraktionen von SPD und FDP	Verwirklichung der KSZE-Beschlüsse	BT Drucksachen, Bd. 218, Drucksache 7/4888
12. 7. 1976	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage vom 17. 3. 1976	Verwirklichung der KSZE-Beschlüsse	BT Drucksachen, Bd. 224, Drucksache 7/5580
16. 2. 1977	Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion	Deutschlandpolitik	BT Drucksachen, Bd. 229, Drucksache 8/118
17. 3. 1977	Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion	Verteidigungspolitik	BT Drucksachen, Bd. 230, Drucksache 8/195
23. 3. 1977	Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion	Sicherheitspolitik	BT Drucksachen, Bd. 230, Drucksache 8/224
4. 4. 1977	Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage vom 16. 2. 1977	Deutschlandpolitik	BT Drucksachen, Bd. 230, Drucksache 8/255
20./21. 4. 1977	Graf Huyn (CDU/CSU)	Haltung der Bundesregierung zur Frage der Schaffung von Nachfolgeorganen der KSZE (Institutionalisierung)	BT, Sten. Berichte, Bd. 101, S. 1602 f.
5. 5. 77	Jäger (CDU/CSU)	Nichtverwirklichung der humanitären KSZE-Vereinbarungen in der DDR und anderen kommunistischen Staaten	BT, Sten. Berichte, Bd. 101, S. 1707–1709
5. 5. 77	Schmöle (CDU/CSU)	Besuchsreisen und Familienzusammenführung gemäß KSZE-Schlussakte	BT, Sten. Berichte, Bd. 101, S. 1709 f.
5. 5. 77	Böhm (CDU/CSU)	Reisefreiheit für Bürger der DDR und anderer kommunistischer Staaten gemäß KSZE-Schlussakte	BT, Sten. Berichte, Bd. 101, S. 1710–1712
5. 5. 77	Lagershausen (CDU/CSU)	Jugendaustausch und Sportverkehr gemäß KSZE-Schlussakte	BT, Sten. Berichte, Bd. 101, S. 1712–1714
5. 5. 77	Pieser (CDU/CSU)	Verbreitung von westlichen Zeitungen und Zeitschriften in den osteuropäischen KSZE-Teilnehmerstaaten	BT, Sten. Berichte, Bd. 101, S. 1714 f.

Datum	Abgeordnete	Inhalt	Fundstelle
24. 5. 1977	Antwort der Bundesregierung auf Große Anfragen vom 17. 3. und 23. 3. 1977	Verteidigungs- und Sicherheitspolitik	BT Drucksachen, Bd. 232, Drucksache 8/464
26. 10. 1977	Kleine Anfrage Gradl u. a. (CDU/CSU)	Erleichterung des Reiseverkehrs aus Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts in andere europäische Länder, insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, gemäß KSZE-Schlussakte	BT Drucksachen, Bd. 236, Drucksache 8/1095
7. 12. 1977	Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion	Die menschenrechtliche Lage in Deutschland und der Deutschen in Osteuropa und ihre Erörterung auf dem KSZE-Überprüfungstreffen in Belgrad	BT Drucksachen, Bd. 238, Drucksache 8/1312
13. 12. 1977	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage vom 26. 10. 1977	Erleichterung des Reiseverkehrs aus Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes in andere europäische Länder, insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, gemäß KSZE-Schlussakte	BT Drucksachen, Bd. 239, Drucksache 8/1330
9. 3. 1978	Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage vom 7. 12. 1977	Die menschenrechtliche Lage in Deutschland und der Deutschen in Osteuropa und ihre Erörterung auf dem KSZE-Überprüfungstreffen in Belgrad	BT Drucksachen, Bd. 241, Drucksache 8/1605
18. 10. 1978	Große Anfrage der SPD/FDP-Fraktionen	Politik der Friedenssicherung durch Verteidigung und Entspannung und zum Stand der Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle	BT Drucksachen, Bd. 247, Drucksache 8/2195
23. 11. 1978	Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion	Erhaltung und Festigung des Friedens durch Sicherheit, Rüstungskontrolle, Abrüstung und den Abbau der politischen Spannungsursachen	BT Drucksachen, Bd. 247, Drucksache 8/2312
16. 2. 1979	Antwort der Bundesregierung auf die Großen Anfragen vom 18. 10. bzw. 23. 11. 1978	Politik der Friedenssicherung durch Verteidigung und Entspannung	BT Drucksachen, Bd. 250, Drucksache 8/2587

Datum	Abgeordnete	Inhalt	Fundstelle
16. 6. 1980	Große Anfrage der SPD/FDP-Fraktionen	Die zukünftige Weiterentwicklung des Entspannungsprozesses auf der Grundlage der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	BT Drucksachen, Bd. 265, Drucksache 8/4209
15. 9. 1980	Große Anfrage CDU/CSU	Verwirklichung der KSZE-Schlussakte und Vorbereitung des zweiten KSZE-Folgetreffens in Madrid	BT Drucksachen, Bd. 267, Drucksache 8/4480
23. 9. 1980	Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage vom 16. 6. 1980	Die zukünftige Weiterentwicklung des Entspannungsprozesses auf der Grundlage der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	BT Drucksachen, Bd. 267, Drucksache 8/4486
23. 12. 1980	Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion	Zweites Folgetreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Madrid: bisherige Verwirklichung der Schlussakte und weiterführende Vorschläge	BT Drucksachen, Bd. 269, Drucksache 9/77
8. 9. 1981	Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage vom 23. 12. 1980	Zweites Folgetreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Madrid: bisherige Verwirklichung der Schlussakte und weiterführende Vorschläge	BT Drucksachen, Bd. 274, Drucksache 9/643

Tabelle 4: Unterrichtung des Auswärtigen Ausschusses über die KSZE-Konferenz 1973–1975

Datum	Tagesordnungspunkt	Fundstelle
23. 5. 1973 (10. Sitzung)	Bericht der Bundesregierung über den Stand der Vorbereitungen für die KSZE und für Verhandlungen über MBFR	Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, Dok. 10
6. 6. 1973 (12. Sitzung)	Bericht der Bundesregierung über den Stand der Vorbereitungen für die KSZE und für Verhandlungen über MBFR	Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, Dok. 12
17. 10. 1973 (15. Sitzung)	Bericht der Bundesregierung über den Stand von KSZE und MBFR	Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, Dok. 15
11. 12. 1974 (39. Sitzung)	Bericht der Bundesregierung über die Gespräche des Bundeskanzlers und des Bundesministers des Auswärtigen in den USA	Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, Dok. 39
15. 1. 1975 (41. Sitzung)	Bericht der Bundesregierung über den Stand der KSZE	Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, Dok. 41
29. 1. 1975 (43. Sitzung)	a) Diskussion über den Bericht der Bundesregierung über den Stand der KSZE; b) Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zur Großen Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betr. KSZE	Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, Dok. 43
12. 3. 1975 (46. Sitzung)	Bericht der Bundesregierung über die Tagung der EG-Staats- bzw. -Regierungschefs in Dublin am 10. und 11. März 1975	Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, Dok. 46
11. 6. 1975 (54. Sitzung)	a) Bericht über die Reise des Unterausschusses für Abrüstung und Rüstungskontrolle zur KSZE nach Genf vom 4. bis 6. Juni 1975; b) Entschließung des Europäischen Parlaments über die KSZE	Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, Dok. 54
18. 6. 1975 (55. Sitzung)	Fortsetzung der Aussprache über die KSZE	Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, Dok. 55
14. 7. 1975 (56. Sitzung)	Fortsetzung der Aussprache über die KSZE	Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, Dok. 56
24. 7. 1975 (57. Sitzung)	Bericht der Bundesregierung über die letzte Entwicklung auf der KSZE in Genf und über die Vorbereitungen für die 3. Phase der KSZE in Helsinki	Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, Dok. 57

Tabelle 5: Unterrichtung der Ausschüsse des Deutschen Bundestags über den Stand des KSZE-Prozesses durch die Bundesregierung 1975–1982[1]

Datum	Ausschuss	Tagesordnungspunkt
18. 9. 1975	Auswärtiger Ausschuss	Bericht der Bundesregierung über den Stand der Ost-West-Beziehungen nach Helsinki
9. 2. 1977	Auswärtiger Ausschuss	Bericht der Bundesregierung über den Stand der EPZ im Blick auf die Verwirklichung der KSZE-Beschlüsse
20. 4. 1977	Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle	Bericht der Bundesregierung über Stand und Probleme der Vorbereitung auf die KSZE-Folgekonferenz in Belgrad
4. 5. 1977	Auswärtiger Ausschuss	Bericht der Bundesregierung über die Ost-West-Beziehungen einschließlich der Vorbereitung auf die KSZE-Nachfolgekonferenz in Belgrad
11. 5. 1977	Auswärtiger Ausschuss	Beratung der Anträge der CDU/CSU-Fraktion über eine Menschenrechtsdokumentation bzw. der Fraktionen von SPD und FDP über die Verwirklichung der KSZE-Schlussakte und Wahrung der Menschenrechte
11. 5. 1977	Innerdeutscher Ausschuss	
25. 5. 1977	Auswärtiger Ausschuss	Beratung der Anträge der CDU/CSU-Fraktion über eine Menschenrechtsdokumentation bzw. der Fraktionen von SPD und FDP über die Verwirklichung der KSZE-Schlussakte und Wahrung der Menschenrechte
15. 6. 1977	Innerdeutscher Ausschuss	
7. 9. 1977	Innerdeutscher Ausschuss	
14. 9. 1977	Auswärtiger Ausschuss	Bericht der Bundesregierung über die KSZE-Folgekonferenz von Belgrad
14. 9. 1977	Unterausschuss für Rundfunkfragen	Bericht der Bundesregierung über Radio Free Europe/Radio Liberty
23. 11. 1977	Auswärtiger Ausschuss	Bericht der Bundesregierung über die KSZE-Folgekonferenz von Belgrad
14. 12. 1977	Innerdeutscher Ausschuss	
15. 12. 1977	Unterausschuss für Rundfunkfragen	Störsender: Behandlung auf dem Überprüfungstreffen der KSZE in Belgrad

[1] Quelle: BT Drucksachen, Bd. 274, Drucksache 9/643 vom 8. 9. 1981, Anlage 2; ferner PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133352; PA-AA, B 4 (Referat 011), Bd. 115226–115231, Bd. 115235, Bd. 115240, Bd. 115244, Bd. 115251, Bd. 115252, Bd. 125817 und Bd. 125818; Der Auswärtige Ausschuss 1976–1980. Für den Auswärtigen Ausschuss stimmen die in der Drucksache 9/643 angegebenen Daten in zwei Fällen nicht mit den Tagesordnungen überein. So fehlt die ausführliche Debatte über die Menschenrechtsdokumentation der CDU/CSU-Fraktion in der Sitzung vom 25. 5. 1977 (die Sitzung am 11. 5. 1977 beschloss dagegen nur eine Vertagung des TOPs); und eine Erörterung von KSZE-Fragen in der Sitzung vom 28. 9. 1977 fand entgegen der Angabe in der Drucksache nicht statt.

Datum	Ausschuss	Tagesordnungspunkt
18. 1. 1978	Auswärtiger Ausschuss	Bericht der Bundesregierung über Stand und Aussichten der KSZE-Nachfolgekonferenz in Belgrad
22. 2. 1978	Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle	Bericht des Auswärtigen Amts über Stand der KSZE-Folgekonferenz, insbesondere der Beratungen über vertrauensbildende Maßnahmen
8. 3. 1978	Auswärtiger Ausschuss	Bericht der Bundesregierung über die KSZE-Folgekonferenz von Belgrad
15. 3. 1978	Innerdeutscher Ausschuss	
31. 5. 1978	Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle	Bericht des Auswärtigen Amts über die III. Interparlamentarische Konferenz über Europäische Zusammenarbeit und Sicherheit der IPU in Wien
18. 10. 1978	Unterausschuss für Rundfunkfragen	Bericht der Bundesregierung über Taktik und Strategie der Angriffe des Ostblocks auf Radio Free Europe/Radio Liberty
15. 11. 1978	Auswärtiger Ausschuss	(nicht auf der Tagesordnung)
15. 11. 1978	Innerdeutscher Ausschuss	
14. 3. 1979	Unterausschuss für Rundfunkfragen	Bericht der Bundesregierung über Radio Free Europe/Radio Liberty
17. 10. 1979	Auswärtiger Ausschuss/ Verteidigungsausschuss	Aussprache mit den Bundesministern des Auswärtigen und der Verteidigung über die Auswirkungen von SALT II und MBFR auf die Sicherheitslage in Mitteleuropa
27. 2. 1980	Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle	Bericht der Bundesregierung über den Stand der Vorbereitungen auf das KSZE-Folgetreffen in Madrid
5. 3. 1980	Auswärtiger Ausschuss	a) Bericht der Bundesregierung über das KSZE-Wissenschafts-Forum in Hamburg vom 18. bis 29. Februar 1980 b) Bericht der Bundesregierung über den Stand der Vorbereitungen auf die KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid
19. 3. 1980	Auswärtiger Ausschuss	Bericht der Bundesregierung über den Stand der Vorbereitungen auf die KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid
18. 6. 1980	Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle	Bericht der Bundesregierung über den Stand der Vorbereitungen auf das KSZE-Folgetreffen, insbesondere auf dem Gebiet vertrauensbildender Maßnahmen
17. 12. 1980	Auswärtiger Ausschuss	
18. 2. 1981	Auswärtiger Ausschuss	
8. 4. 1981	Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle	Bericht der Bundesregierung über LRTNF, SALT, KSZE

Datum	Ausschuss	Tagesordnungspunkt
7. 5. 1981	Unterausschuss für Rundfunkfragen	Bericht des Auswärtigen Amts über Störsender und Störsendungen als Thema des Madrider KSZE-Folgetreffens
13. 5. 1981	Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle	Bericht der Bundesregierung über Stand und Perspektiven der KSZE-Folgekonferenz in Madrid
11. 11. 1981	Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle	Bericht der Bundesregierung über den Fortgang der KSZE in Madrid
10. 11. 1982	Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle	Bericht der Bundesregierung zur Wiedereröffnung der KSZE-Folgekonferenz am 9. 11. 1982 in Madrid
8. 12. 1982	Unterausschuss für Abrüstung und Rüstungskontrolle	Bericht der Bundesregierung zum Stand der KSZE-Verhandlungen

Tabelle 6: Das „KSZE-Referat" des Auswärtigen Amts

Referat II A 3 („Strukturfragen des Ostens" bzw. 1971 „Sonderfragen der Ost-West-Beziehungen"); seit 1. 10. 1972 Referat 212 („Fragen der allgemeinen Ost-West-Beziehungen (u. a. Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)")

Leiter	Stellvertreter
VLR I Horst Pommerening (1968–1970)	VLR Götz Freiherr von Groll (1970/71)
VLR I Götz Freiherr von Groll (1971–1977)	VLR Hermann Hillger (1972/73) VLR Jürgen Gehl (1973–1977)
VLR I Günter Joetze (1977–1984)	VLR Johannes Bauch (1977–1980) VLR Johann Georg Dreher (1980–1983)

Tabelle 7: KSZE-Delegationsleitungen der Bundesrepublik Deutschland 1972–1983

Konferenz	Delegationsleiter	Stellvertreter
Dipoli (Multilaterale Vorgespräche vom 22. 11. 1972 bis 8. 6. 1973)	Botschafter Detlev Scheel Ministerialdirigent Guido Brunner	Ministerialdirigent Guido Brunner VLR I Alfred Kühn
Helsinki (Außenministerkonferenz vom 3. 7. bis 7. 7. 1973)	Außenminister Hans-Dietrich Genscher	
Genf (Kommissionsphase vom 18. 9. 1973 bis 21. 7. 1975)	Ministerialdirektor Guido Brunner Botschafter Klaus Blech (ab 15. 11. 1974)	VLR I Götz Freiherr von Groll
Helsinki (Staats- und Regierungschefs vom 30. 7. bis 1. 8. 1975)	Bundeskanzler Helmut Schmidt	
Belgrad (Vorbereitungstreffen vom 15. 6. bis 5. 8. 1977)	Gesandter Götz Freiherr von Groll	VLR I Wilfried Hofmann

Konferenz	Delegationsleiter	Stellvertreter
Belgrad (1. Folgekonferenz vom 4. 10. 1977 bis 9. 3. 1978)	Botschafter Per Fischer	VLR I Wilfried Hofmann
Bonn (Expertentreffen zur Vorbereitung des Wissenschaftlichen Forums) vom 20. 6. bis 28. 7. 1978	Prof. Dr. Klaus Gottstein (Max-Planck-Institut, Starnberg)	
Montreux (Expertentreffen zur Friedlichen Streitschlichtung vom 31. 10. bis 11. 12. 1978)	Botschafter Horst Blomeyer-Bartenstein	
Valletta (Expertentreffen zu Mittelmeerfragen vom 13. 2. bis 26. 3. 1979)	Botschafter Jürgen Oesterhelt	
Hamburg (Wissenschaftliches Forum vom 18. 2. bis 3. 3. 1980)	Prof. Dr. Eugen Seibold (Deutsche Forschungsgemeinschaft)	
Madrid (Vorbereitungstreffen vom 9. 9. bis 14. 11. 1980)	Gesandter Detlev Graf zu Rantzau	
Madrid (2. Folgekonferenz vom 11. 11. 1980 bis 9. 9. 1983)	Botschafter Jörg Kastl	Gesandter Detlev Graf zu Rantzau Wilhelm Höynck

Tabelle 8: Bilaterale KSZE-Konsultationen der Bundesrepublik mit WVO- und N+N-Staaten 1975–1981[2]

Land	Datum und Ort					
Bulgarien	14./15. 12. 1976 in Sofia			12./13. 2. 1979 in Bonn		
DDR	26. 10. 1976 in Bonn	12. 5. 1977 in Ost-Berlin 17. 5. 1977 in Bonn 18. 8. 1977 in Bonn 2. 9. 1977 in Ost-Berlin 1. 12. 1977 in Bonn	23. 3. 1978 24. 10. 1978	4. 12. 1979	15. 2. 1980 in Ost-Berlin 20. 8. 1980 in Bonn	3. 7. 1981 in Ost-Berlin
Polen	17.–20. 9. 1976 in Bonn*	17./18. 2. 1977 in Warschau		24./25. 5. 1979	2./3. 4. 1980 in Warschau 21./22. 8. 1980 in Warschau	

[2] Die Tabelle enthält Konsultationen, so weit sie über die Akten des Politischen Archivs des Auswärtigen Amts zu ermitteln waren.
* Im Rahmen regelmäßiger politischer Konsultationen auf Abteilungsleiter- bzw. Staatssekretärsebene

Land	Datum und Ort					
Ungarn		1.–4. 3. 1977 in Budapest		19./20. 6. 1979 in Bonn	7. 2. 1980 in Bonn	16. 1. 1981 in Budapest
ČSSR	8./9. 12. 1976 in Bonn		7./8. 11. 1978 in Bonn*			
Rumänien	25./26. 5. 1976 in Bukarest	7./8. 3. 1977 in Bonn		12./13. 6. 1979 in Bonn* 8./9. 10. 1979 in Bukarest	26. 8. 1980 in Bukarest	
UdSSR	14./15. 6. 1976 in Bonn	15. 9. 1977 in Moskau*	1. 12. 1978 in Bonn*		7./8. 8. 1980 in Bonn	
Finnland	19./20. 2. 1976 in Bonn*	15. 2. 1977 in Helsinki*				
Jugoslawien	6./7. 5. 1976 in Bonn 16./17. 12. 1976 in Belgrad			11./12. 10. 1979 in Belgrad		
Österreich	22./23. 3. 1976 in Wien				16. 6. 1980 in Bonn	19. 10. 1981 in Wien
Schweden		21./22. 2. 1977 in Stockholm			1. 2. 1980 in Bonn	
Schweiz	8. 7. 1976 in Bern 28./29. 10. 1976 in Bonn*				19. 8. 1980 in Bonn	

Tabelle 9: Veröffentlichung der KSZE-Schlussakte[3]

Land	Zeitung/Zeitschrift/Broschüren	Datum	Auflage
Bulgarien	Broschüre	5. 11. 1975	15 114
DDR	Neues Deutschland	2./3. 8. 1975	1,6 Mio.
	Berliner Zeitung	2./3. 8. 1975	200 000
	Horizont	Nr. 33/1975	200 000
	Deutsche Außenpolitik	Nr. 9/75	15 000
Polen	Broschüre für Schulungszwecke	unbekannt	unbekannt
	Kronika	Heft 1115	10 000
	Sprawy Międzynarodowe	unbekannt	4000

[3] Stand: 31. 12. 1975; Quelle: PA-AA, B 5 (Referat 012), Bd. 106585, Schrifterlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Freiherr von Groll vom 14. 1. 1976.

Land	Zeitung/Zeitschrift/Broschüren	Datum	Auflage
Rumänien	Scienteia	unbekannt	900 000
	Romania Libera	unbekannt	200 000
	Scinteia Tineretului	29. 7. 1975	300 000
ČSSR	Rudéprávo	6. 8. 1975	850 000
	Prawda	7. 8. 1975	320 000
	Broschüre	unbekannt	50 000
	Prager Volkszeitung (nur Absatz über Familienzusammenführung)	unbekannt	10 000–12 000
UdSSR	Prawda	2. 8. 1975	10,5 Mio.
	Iswestija	2. 8. 1975	8 Mio.
Ungarn	Kostenpflichtige Broschüre	unbekannt	100 000
Belgien	Journal Officiel	unbekannt	unbekannt
Dänemark	Broschüre	Anfang 1976	4000
Bundesrepublik	Bundestagsdrucksache	23. 7. 1975	4000
	Bulletin der Bundesregierung	Nr. 102/1975	25 000
	Sicherheit und Zusammenarbeit in	unbekannt	40 000
	Europa	14. 8. 1975	71 000
	Vorwärts	23. 8. 1975	110 000
	Das Parlament	unbekannt	4200
	Europa-Archiv	23. bis	170 000
	Frankfurter Rundschau	31. 12. 1975	unbekannt
	Unsere Zeit (DKP)		
Frankreich	Documentation française	unbekannt	6000
Großbritannien	Weißbuch der Regierung (Cmd 6168)	5. 8. 1975	3500
Irland	Broschüre	unbekannt	unbekannt
Italien	Relazioni internationali	9. 8. 1975	unbekannt
Luxemburg	Presse- und Informationsamt	unbekannt	150
Niederlande	Staatscourant	6. 8. 1975	10 500
Kanada	Kostenpflichtige Broschüre geplant		
Griechenland	Keine Veröffentlichung wegen Zypernfrage		
Island	Broschüre (geplant)		
Norwegen	Broschüre (geplant)		
Portugal	Veröffentlichung nicht entschieden		
Türkei	Veröffentlichung geplant		
USA	Congressional Record (geplant)		
Finnland	Suomen Socialidemokraatti	unbekannt	45 000
	Kauppalehti	unbekannt	26 000
	Tiedonantaja	unbekannt	27 000
	Broschüre in finnischer und schwedischer Sprache	unbekannt	60 000
Jugoslawien	Borba	unbekannt	30 000
Liechtenstein	siehe Schweiz		
Malta	Mittelmeerdeklaration in Auszügen	unbekannt	unbekannt
Monaco	siehe Frankreich		
Österreich	Wiener Zeitung	23. 8. 1975	unbekannt
San Marino	Broschüre an alle Haushalte	unbekannt	unbekannt
Schweden	Weißbuch der Regierung	unbekannt	unbekannt
Schweiz	Bundesblatt Nr. 35	unbekannt	8400
Spanien	Broschüre (geplant)		
Vatikan	Keine Veröffentlichung		

Tabelle 10: Ankündigung von NATO-Manövern 1975–1983 auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland gemäß Helsinki-Schlussakte[4]

Manöver	Truppenzahl	Datum	Teilnehmer	Ankündigung[5]	teilnehmende Manöverbeobachter (außer NATO)
Große Rochade	68 000	15. bis 19. 9. 1975	USA, D, CAN, F	20. 8. 1975	keine Einladung
Certain Trek	53 000	14. bis 23. 10. 1975	USA, D, CAN, F	12. 9. 1975	A, CH, E, YU, S
Großer Bär	50 000	6. bis 10. 9. 1976	USA, D, GB, NL	16. 8. 1976	keine WP-Beobachter
Gordian Shield	37 000	7. bis 11. 9. 1976	USA, D	16. 8. 1976	keine Einladung
Lares Team	45 000	13. bis 17. 9. 1976	USA, D, CAN	23. 8. 1976	keine WP-Beobachter
Bonded Item[6]	8000 7000	11. bis 18. 10. 1976 17. bis 21. 10. 1976	DK D, USA	17. 9. 1976 (DK) 24. 9. 1976 (BRD)	keine Einladung
Standhafte Chatten	38 000	12. bis 15. 9. 1977	D, USA	22. 8. 1977	SU
Carbon Edge	59 000	13. bis 23. 9. 1977	USA, D	23. 8. 1977	keine WP-Beobachter
Blue Fox	24 000	12. bis 23. 9. 1977	B, D	22. 8. 1977	keine WP-Beobachter
Blaue Donau	46 000	17. bis 21. 9. 1978	D, USA, CAN	24. 8. 1978	SU; A, CH, E, FIN, S, YU
Saxon Drive	33 000	18. bis 29. 9. 1978	NL, USA, D	25. 8. 1978	keine WP-Beobachter
Certain Shield	55 000	18. bis 28. 9. 1978	USA, B, GB, D	25. 8. 1978	A, CH, IRL, E, FIN, S, YU
Bold Guard	80 000	19. bis 22. 9. 1978	D, USA, GB, DK, NL	18. 8. 1978	keine Einladung
Certain Sentinel	66 000	30. 1 bis 7. 2. 1979	USA, CAN, D, GB, NL, LUX	4. 1. 1979	SU; A, CH, E, FIN, IRL, S, YU
Constant Enforcer	60 000	10. bis 21. 9. 1979	USA, D, B, CAN	17. 8. 1979	SU; A, CH, E, FIN, S, YU

[4] Quelle: Eigene Zusammenstellung nach PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382A, Bd. 109382B, Bd. 109382C, Bd. 112979, Bd. 112980, Bd. 116914, Bd. 116915, Bd. 123116, Bd. 124560 und Bd. 128656. Aufgenommen wurden nur notifizierungspflichtige NATO-Manöver mit Beteiligung der Bundeswehr. Für eine Übersicht der angekündigten Manöver zwischen 1975 und 1981 einschließlich der nationalen Übungen einzelner KSZE-Teilnehmerstaaten vgl. Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Bd. XIX: 1981, S. 826–837.

[5] Die Ankündigung der Manöver mit Beteiligung der Bundeswehr wurde entsprechend der NATO-Absprache grundsätzlich von der Bundesregierung in den Hauptstädten der KSZE-Teilnehmerstaaten, ergänzende Notifizierungen ggf. von den übrigen Manöverstaaten vorgenommen. Die Einladung von Manöverbeobachtern erfolgte durch Note der Bundesregierung im Namen des durchführenden NATO-Mitgliedstaats.

[6] Das Manöver fand im Rahmen der NATO-Herbstmanöver in zwei Teilen statt.

Manöver	Truppenzahl	Datum	Teilnehmer	Ankündigung[5]	teilnehmende Manöverbeobachter (außer NATO)
Harte Faust	60 000	17. bis 21. 9. 1979	D, DK, NL, USA	27. 8. 1979	SU; A, CH, E, FIN, S, YU
St. Georg	44 000	15. bis 19. 9. 1980	D, USA	22. 8. 1979	ČSSR, SU; A, CH, FIN, S, YU
Certain Rampart	40 000	15. bis 24. 9. 1980	USA, CAN, D	22. 8. 1979	ČSSR, SU; A, CH, E, FIN, S, YU
Spearpoint 80	86 000	15. bis 25. 9. 1980	GB, USA, D	22. 8. 1979	ČSSR, SU; A, CH, E, FIN, S, YU
Scharfe Klinge	48 000	14. bis 18. 9. 1981	D, CAN, USA	24. 8. 1981	ČSSR
Certain Encounter	71 000	14. bis 23. 9. 1981	F, D, GB, USA	21. 8. 1981	
Red Claymore	22 500	1. bis 23. 10. 1981	GB	9. 9. 1981	
Starke Wehr	45 000	13. bis 17. 9. 1982	D, USA, NL	23. 8. 1982	ČSSR, SU; A, CH, FIN, S, YUG
Carbine Fortress	73 000	13. bis 23. 9. 1982	D, USA, B, GB, DK, CAN, LUX, NL	20. 8. 1982	ČSSR, SU; 6 N+N
Bold Guard	47 200	20. bis 24. 9. 1982	D, USA, DK, GB, NL	27. 8. 1982	SU; A, CH, FIN, S, YU
Wehrhafte Löwen	50 000	19. bis 23. 9. 1983	D, USA, B	29. 8. 1983	ČSSR, SU; 5 N+N
Atlantic Lion	41 000	20. bis 29. 9. 1983	NL, USA, GB, D	30. 8. 1983	ČSSR, SU; 6 N+N
Confident Enterprise	62 000	20. bis 29. 9. 1983	USA, D	30. 8. 1983	ČSSR, SU; 6 N+N

Tabelle 11: Ankündigung von Manövern des Warschauer Pakts 1975–1983 gemäß Helsinki-Schlussakte[7]

Manöver	Truppenzahl	Datum	Teilnehmer	Ankündigung	Manöverbeobachter (außer WP-Staaten)
Kaukasus (Kawkas)	25 000	25. 1. bis 6. 2. 1976	UdSSR	4. 1. 1976	GR, TÜR
Norden (Sever)	25 000	14. bis 18. 6. 1976	UdSSR	24. 5. 1976	DK, N, S, FIN
ohne Namen (in Ungarn)	10 000	6. bis 9. 4. 1976	Ungarn	5. 4. 1976	keine Einladung

[7] Quelle: Eigene Zusammenstellung nach PA-AA, B 43 (Referat 221), Bd. 109382B, Bd. 109382C, Bd. 112979, Bd. 112980, Bd. 116914 und Bd. 116915. Aufgenommen wurden nur notifizierungspflichtige Manöver von WVO-Mitgliedsländern. Für eine Übersicht der angekündigten Manöver zwischen 1975 und 1981 vgl. auch Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Bd. XIX: 1981, S. 826–837.

Manöver	Truppenzahl	Datum	Teilnehmer	Ankündigung	Manöverbeobachter (außer WP-Staaten)
Schild 76 (Tarcza 76, in Westpolen)	35 000	9. bis 16. 9. 1976	Polen, DDR, UdSSR, ČSSR	19. 8. 1976	DK, S, FIN, A
ohne Namen (in Ungarn)	15 000	18. bis 23. 10. 1976	Ungarn, UdSSR	18. 10. 1976	keine Einladung
ohne Namen (UdSSR)	25 000	31. 3. bis 5. 4. 1977	UdSSR	9. 3. 1977	keine Einladung
Karpaten (Raum Lemberg, Luzk, Rowno)	27 000	11. bis 16. 7. 1977	UdSSR	20. 6. 1977	D, F, I, A, CH, YU
Beresina (Weißrussland)	25 000	6. bis 10. 2. 1978	UdSSR	16. 1. 1978	B, D, F, GB, NL, USA; CH
Tarcza 78 (in der DDR)	30 000	3. bis 8. 7. 1978	UdSSR	12. 6. 1978	keine Einladung
ohne Namen (Transkaukasus)	25 000	5. bis 12. 9. 1978	UdSSR	15. 8. 1978	keine Einladung
Družba 79 (in der ČSSR)	26 000	2. bis 7. 2. 1979	UdSSR, ČSSR	12. 1. 1979	keine Einladung
ohne Namen (Militärbezirk Karpaten)	25 000	2. bis 7. 4. 1979	UdSSR	12. 3. 1979	keine Einladung
Schild 79 (Raum Plattensee und Theiß)	25 000	12. bis 18. 5. 1979	Ungarn, UdSSR, Bulgarien, ČSSR	3. 5. 1979	keine Einladung
ohne Namen	30 000	10. bis 16. 7. 1979	UdSSR	20. 6. 1979	unbekannt
Memel (Neman, in Litauen)	25 000	23. bis 27. 7. 1979	UdSSR	2. 7. 1979	B, D, DK, F, GB, NL, NOR, USA, FIN, S
ohne Namen (in der DDR)	30 000	10. bis 16. 7. 1980	UdSSR	20. 6. 1980	keine Einladung
Dyna	18 000	23. 8. bis 30. 8. 1980	UdSSR, Ungarn	13. 8. 1980	keine Einladung
Waffenbrüderschaft 80	40 000	2. bis 15. 9. 1980	alle WP-Staaten	13. 8. 1980	keine Einladung
Westen 81	100 000	4. bis 12. 9. 1981	UdSSR	14. 8. 1981	keine Einladung
Družba 82 (in der ČSSR)	25 000	25. bis 30. 1. 1982	ČSSR, UdSSR, Ungarn	4. 1. 1982	keine Einladung
Schild 82 (in Bulgarien)	60 000	25. 9. bis 1. 10. 1982	alle WP-Staaten	4. 9. 1982	keine Einladung
ohne Namen (in der UdSSR)	50 000	29. 6. bis 4. 7. 1983	UdSSR	8. 6. 1983	keine Einladung
ohne Namen (in der DDR)	26 000	25. bis 30. 7. 1983	UdSSR	4. 7. 1983	keine Einladung
Dnestr (in der UdSSR)	23 000	5. bis 10. 9. 1983	UdSSR	15. 8. 1983	E, GR, I, T, A, CH, YU, ZYP

Tabelle 12: Übersiedler in die Bundesrepublik Deutschland 1971–1983[8]

Jahr	UdSSR	Polen	ČSSR	Ungarn	Rumänien	Jugoslawien	Gesamt
1971	1145	25 243	2359	519	2849	1159	33 274
1972	3426	13 476	903	520	4376	884	23 585
1973	4494	8903	527	442	7589	783	22 738
1974	6541	7827	387	423	8487	647	24 312
1975	5985	7041	518	277	5079	419	19 319
1976	9704	29 366	849	233	3764	313	44 229
1977	9274	32 861	611	189	10 990	237	54 162
1978	8455	36 102	904	269	12 120	202	58 052
1979	7226	36 274	1058	370	9663	190	54 781
1980	6954	26 637	1733	591	15 767	287	51 969
1981	3773	50 983	1629	667	12 031	234	69 317
1982	2071	30 357	1776	586	12 972	213	47 975
Gesamt	69 048	305 070	13 254	5086	105 687	5568	503 713

Tabelle 13: Delegation der Bundesrepublik für das Belgrader Folgetreffen vom 4. 10. 1977–9. 3. 1978[9]

Name	Dienstgrad	Zuständigkeit
Per Fischer	Botschafter	Leiter der Delegation
Wilfried Hofmann	Botschaftsrat I. Klasse	Stellvertreter (außerdem Zuständigkeit für Korb III, menschliche Kontakte)
Wiprecht von Treskow	Vortragender Legationsrat	Korb I (Prinzipien)
Hartmut Wagner	Vortragender Legationsrat	Korb I (VBM)
Wolf-Eberhard von dem Hagen	Oberstleutnant i.G. (BMVtg)	Korb I (VBM)
Ulrich Nitzschke	Legationsrat I. Klasse	Korb II
Ulrich Mohrmann	Regierungsdirektor (BMWi)	Korb II
Wolfgang Gerz	Vortragender Legationsrat	Korb III (menschliche Kontakte, Information)
Walter Schmid	Vortragender Legationsrat	Korb III (Kultur und Bildung sowie Jugend, Sport und Kirchen)
Dietrich Andreas	Legationsrat I. Klasse	Protokoll, Mittelmeer und Konferenzfragen

[8] Quelle: PA-AA, B 41 (Referat 213), Bd. 133278, Angaben des DRK-Generalsekretariats, Suchdienst-Leitstelle (Anlage zum Schreiben des DRK-Präsidenten Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein vom 22. 6. 1983 an Bundeskanzler Kohl). Vgl. dazu für die Jahre 1976 bis 1980 die etwas abweichenden Angaben in: BT Drucksachen, Bd. 274, Drucksache 9/643, S. 9.

[9] Quelle: PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 115117, Delegationsliste vom 21. 9. 1977; PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 116376, Drahterlass Nr. 4250 des Vortragenden Legationsrats Joetze vom 23. 9. 1977 an die Botschaft Belgrad.

Tabelle 14: Delegation der Bundesrepublik für das Madrider Folgetreffen vom 11. 11. 1980–9. 9. 1983[10]

Name	Dienstgrad	Zuständigkeit
Jörg Kastl	Botschafter	Leiter der Delegation
Detlev Graf zu Rantzau (bis 16. 12. 1982)	Gesandter	Stellvertreter
Wilhelm Höynck (ab 8. 2. 1983)	Gesandter	Stellvertreter
Helmut Frick	Legationsrat I. Klasse	Korb I (Prinzipien)
Eberhard von Schubert	Legationssekretär	Korb I (VBM)
Hartmut Bühl	Oberstleutnant i.G. (BMVtg)	Korb I (VBM)
Wilfried Gruber	Legationsrat I. Klasse	Korb II Politische Öffentlichkeitsarbeit
Heinz C. Bleinroth	Regierungsdirektor (BMWi)	Korb II
Ulrich Mohrmann	Regierungsdirektor (BMWi)	Korb II
Rüdiger von Lukowitz	Botschaftsrat	Korb III (menschliche Kontakte)
Robert Laub	Generalkonsul	Korb III (Information und Kultur)
Werner Kaufmann-Bühler	Botschaftsrat	Mittelmeerfragen
Hans G. Petersmann	Legationsrat I. Klasse	Presse

[10] Quelle: PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 133429, Aufzeichnung des Ministerialdirektors Röding vom 7. 10. 1980. Die Tabelle stellt die Delegation der Bundesrepublik in der ersten Konferenzphase 1980 dar. Während die genannte Leitung der Delegation unverändert blieb, unterlag die übrige Zusammensetzung häufigen Veränderungen. Für eine Übersicht über die personelle Besetzung in den weiteren Verhandlungsrunden vgl. die Delegationslisten in: PA-AA, B 28 (Referat 212), Bd. 153476.

Quellen- und Literaturverzeichnis

I. Ungedruckte Quellen

Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (PA-AA)

B 1 (Referat 010: Ministerbüro)
B 2 (Referat 014: Büro Staatssekretäre)
B 4 (Referat 011: Parlaments- und Kabinettsreferat)
B 5 (Referat 012: Öffentlichkeitsarbeit, Politische Kontakte)
B 6 (Referat 240: Informationsreferat (Öffentlichkeitsarbeit) Ausland)
B 9 (Referat 02: Planungsstab)
B 14 (Referat 201: Grundsatzfragen der Verteidigungspolitik, Atlantisches Bündnis und Verteidigung)
B 21 (Referat 200: Europäische Einigung und Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ); Europarat; Nichtstaatliche europäische Organisationen; WEU (Nichtmilitärische Angelegenheiten)
B 24 (Referat 202: Frankreich, Andorra, Monaco, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Österreich, Schweiz, Liechtenstein)
B 26 (Referat 203: Mittelmeerfragen; Portugal, Spanien, Italien, San Marino, Heiliger Stuhl, Türkei, Zypern, Malta, Malteser-Ritter-Orden)
B 28 (Referat 212: Fragen der allgemeinen Ost-West-Beziehungen, u. a. KSZE, KSZE-Prozess)
B 32 (Referat 204: Vereinigte Staaten von Amerika, Vereinigtes Königreich, Gemeinsame Fragen des Commonwealth, Kanada, Irland, Nordische Staaten)
B 38 (Referat 210: Außenpolitische Fragen, die Berlin und Deutschland als Ganzes betreffen)
B 40 (Referat II A 3: Ost-West-Beziehungen)
B 41 (Referat 213: Sowjetunion)
B 42 (Referat 214: Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Jugoslawien, Bulgarien, Albanien)
B 43 (Referat 220: Abrüstung und Rüstungskontrolle)
B 43 (Referat 221: Sicherheit in Europa, Abrüstung und Rüstungskontrolle)
B 43 (Referat 222: Abrüstung und Rüstungskontrolle: Verifikation, B- und C-Waffen-Verbote, technologische Fragen, Friedensforschung; seit 1980: Abrüstungsausschuss, Nichtverbreitung, Regionale Rüstungskontrolle (außerhalb Europas), Forschung)
B 54 (Referat 402: Weltweite und außereuropäische wirtschaftliche Organisationen)
B 63 (Referat 421: Wirtschaftsbeziehungen West–Ost)
B 98 (Referat 604: Gesellschaftliche Gruppen, Gewerkschaften, politische Stiftungen)
B 150 (VS-Kopien der Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland)

Bundesarchiv Koblenz (BArch)

B 102 (Bundesministerium für Wirtschaft)
B 106 (Bundesministerium des Innern)
B 108 (Bundesministerium für Verkehr)
B 136 (Bundeskanzleramt)

Privatarchiv Helmut Schmidt, Hamburg (HSA)

H.S. privat, MBFR 1976–1978
H.S. privat, UdSSR 1974–77/II
H.S. privat, UdSSR 1974–77/III

H.S. privat, UdSSR 1977–78/III
H.S. privat, Ostblockstaaten 1968–82/I (Rumänien)

Archiv der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Helmut-Schmidt-Archiv (FES, 1/HSAA)
Depositum Egon Bahr (FES, 1/EBAA)

II. Gedruckte Quellen

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, München 1994 ff. (= AAPD)
Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1969–1972. Eingeleitet von Wolfgang Hölscher. Bearbeitet von Joachim Wintzer, Wolfgang Hölscher unter Mitwirkung von Benedikt Wintgens, Stephanie Urbach, Gaby Sonnabend. 2 Bände, Düsseldorf 2007.
Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1972–1976. Eingeleitet von Joachim Wintzer. Bearbeitet von Wolfgang Hölscher, Joachim Wintzer unter Mitwirkung von Benedikt Wintgens, Thomas Herzog. 2 Bände, Düsseldorf 2010.
Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1976–1980. Bearbeitet von Wolfgang Hölscher und Joachim Wintzer. 2 Bände, Düsseldorf 2013.
Breshnew, Leonid Iljitsch: Auf dem Wege Lenins. Reden und Aufsätze. Band 7: Januar 1978–März 1979, Berlin [Ost] 1980.
Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn 1951 ff. (= Bulletin der Bundesregierung)
Bundesgesetzblatt 1973. 1974, hrsg. vom Bundesminister der Justiz, Bonn 1973 f.
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.
The Department of State Bulletin. The Official Weekly Record of United States Foreign Policy, Washington D.C. 1947 ff.
Deutschland im Blick. Egon Bahr zum 85. Geburtstag, hrsg. von Daniela Münkel, Berlin 2007.
Documents on British Policy Overseas. Bd. III/II: The Conference on Security and Co-operation in Europe, 1972–1975. Hrsg. von G. Bennett und K.A. Hamilton, London 1997. (= DBPO III/II)
Documents on British Policy Overseas. Bd. III/III: Détente, 1972–1976. Hrsg. von G. Bennett und K.A. Hamilton, London 2001. (= DBPO III/III)
Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit. Band XIX: 1981, hrsg. von Hanswilhelm Haefs, Sankt Augustin 1984.
Dokumente zur Deutschlandpolitik. VI. Reihe. Band 4: 1. Januar 1975 bis 31. Dezember 1976. Bearbeitet von Hans-Heinrich Jansen, Monika Kaiser in Verbindung mit Daniel Hofmann, München 2007. (= DzD VI/4)
Dokumente zur Deutschlandpolitik. VI. Reihe. Band 5: 1. Januar 1977 bis 31. Dezember 1978. Bearbeitet von Daniel Hofmann, Hans-Heinrich Jansen, Anke Löbnitz, München 2011 (=DzD VI/5).
Europa-Archiv. Zeitschrift für Internationale Politik, Bonn 1946 ff.
Foreign Relations of the United States, 1969–1976. Bd. XXXIX: European Security 1969–1976, Washington 2007.
Jacobsen, Hans-Adolf/Mallmann, Wolfgang/Meier, Christian: Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Analyse und Dokumentation 1973–1978, Köln 1978 (Dokumentation zur Außenpolitik, Band II/2).
Jahresbericht der Bundesregierung 1976. Hrsg. vom Presse- und Informationsamt, Bonn 1977.
Mastny, Vojtech/Byrne, Malcolm (Hrsg.): A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact, 1955–1991, Budapest/New York 2005.
Paczkowski, Andrzej/Byrne, Malcolm (Hrsg.): From Solidarity to Martial Law. The Polish Crisis from 1980–1981. A Documentary History, Budapest/New York 2007.

Potthoff, Heinrich: Die „Koalition der Vernunft". Deutschlandpolitik in den 80er Jahren, München 1995.
Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954–1972. Die Bemühungen um Entspannung und Annäherung im politischen, militärischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technologischen und kulturellen Bereich. Herausgegeben von Friedrich-Karl Schramm, Wolfram-Georg Riggert und Alois Friedel, Frankfurt am Main 1972.
Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, Bonn 1950ff. (= BT Stenographische Berichte)
Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Bonn 1950ff. (= BT Drucksachen)
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.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des KSZE-Prozesses in Europa. In Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1984.
Willy Brandt – Berliner Ausgabe. Herausgegeben von Helga Grebing, Gregor Schöllgen und Heinrich-August Winkler im Auftrag der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung. Bd. 9: Die Entspannung unzerstörbar machen. Internationale Beziehungen und deutsche Frage 1974–1982. Bearbeitet von Frank Fischer, Bonn 2003.

III. Online-Quellen

Andrei Sakharov KGB-File (URL: <http://www.yale.edu/annals/Sakharov/index.htm>).
Federation of American Scientists. Official Intelligence-Related Documents (URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs>).
Foreign Relations of the United States, 1969–76. Bd. E-3: Documents on Global Issues 1973–76 (URL: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve03/d250>).
Letters Between President Reagan and General Secretaries Brezhnev, Andropov, Chernenko and Gorbachev (URL: <http://www.thereaganfiles.com/letters-between-president.html>).
National Security Council and National Security Planning Meetings (URL: <http://www.thereaganfiles.com/document-collections/national-security-council.html>).
Margaret Thatcher Foundation Archive (URL: <http://www.margaretthatcher.org>).
National Security Archive Electronic Briefing Books: NSAEBB (URL: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB>).
North Atlantic Treaty Organization. E-Library: Official Texts, Basic Texts, NATO Archives (URL: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26760.htm>).
Parallel History Project on Cooperative Security (URL: <http://www.php.isn.ethz.ch>).
Saltoun-Ebin, Jason: National Security Council and National Security Planning Group Meetings (URL: <http://www.thereaganfiles.com/document-collections/national-security-council.html>).
Saltoun-Ebin, Jason/Chiampan, Andrea: The Reagan Files: The Euromissiles Crisis to the Intermediate Range Nuclear Forces Treaty, 1979–1987 (URL: <http://www.thereaganfiles.com/document-collections/inf-treaty.html>).

IV. Interviews

Staatssekretär a. D. Klaus Blech am 9. 12. 2009 in Königswinter
Staatssekretär a. D. Hans Otto Bräutigam am 27. 11. 2009 in Berlin
Bundesminister a. D. Hans-Dietrich Genscher am 2. 9. 2009 in Wachtberg-Pech
Botschafter a. D. Josef Holik am 10. 12. 2009 in Wachtberg-Pech
Botschafter a. D. Günter Joetze am 9. 12. 2009 in Königswinter

V. Zeitungen und Zeitschriften

Frankfurter Allgemeine Zeitung
Frankfurter Rundschau
International Herald Tribune
Neue Zürcher Zeitung
Neues Deutschland
Süddeutsche Zeitung
Der Spiegel
Die Welt
Die Zeit

VI. Memoiren

Alexander, Michael: Managing the Cold War. A View From the Front Line. Edited and with an Introduction by Keith Hamilton. Foreword by the Lord Kerr of Kinlorchard. Preface by Sir Rodric Braithwaite, London 2005.
Bahr, Egon: Zu meiner Zeit, München 1996.
Bräutigam, Hans Otto: Ständige Vertretung. Meine Jahre in Ost-Berlin, Hamburg 2009.
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.
Dobrynin, Anatolij F.: In Confidence. Moscow's Ambassador to Six Cold War Presidents, New York 1995.
Ford, Gerald R.: A Time to Heal. The Autobiography of Gerald R. Ford, Washington 1979.
Genscher, Hans-Dietrich: Erinnerungen, Berlin 1995.
Gerz, Wolfgang: Unterwegs im Auswärtigen Dienst. 38 Jahre amtsangehörig, Sankt Ottilien 2011.
Haig, Alexander M.: Geisterschiff USA. Wer macht Reagans Außenpolitik?, Stuttgart 1984.
Kampelman, Max M.: Entering New Worlds. The Memoirs of a Private Man in Public Life, New York 1991.
Keworkow, Wjatscheslaw: Der geheime Kanal. Moskau, der KGB und die Bonner Ostpolitik. Mit einem Nachwort von Egon Bahr, Berlin 1995.
Kissinger, Henry: Jahre der Erneuerung. Erinnerungen, München 1999.
Kohl, Helmut: Erinnerungen 1930–1982, München 2004.
Meyer-Landrut, Andreas: Mit Gott und langen Unterhosen. Erlebnisse eines Diplomaten in der Zeit des Kalten Krieges, Berlin 2003.
Negwer, Georg: Ost-westliche Wanderjahre. Mitteilungen aus meinem Leben, [Berlin 2001].
Ruhfus, Jürgen: Aufwärts. Erlebnisse und Erinnerungen eines diplomatischen Zeitzeugen 1955–1992. Mit einem Geleitwort von Bundeskanzler a. D. Helmut Schmidt, Sankt Ottilien 2006.
Sacharow, Andrej: Mein Leben, München-Zürich 1991.
Schmidt, Helmut: Menschen und Mächte, Berlin 1987.
Schmidt, Helmut: Die Deutschen und ihre Nachbarn. Menschen und Mächte II, Berlin 1990.
Shultz, George P.: Turmoil and Triumph. My Years as Secretary of State, New York 1993.

VII. Literatur und zeitgenössische Darstellungen

Alford, Jonathan: Confidence-Building Measures in Europe: The Military Aspects, in: Lawrence Freedman (Hrsg.), Military Power in Europe. Essays in Memory of Jonathan Alford, London 1990, S. 207–224.
Altrichter, Helmut/Wentker, Hermann (Hrsg.): Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011.

Altrichter, Helmut: Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Pim den Boer/Heinz Duchhardt, Georg Kreis, Wolfgang Schmale (Hrsg.), Europäische Erinnerungsorte 2. Das Haus Europa, München 2012, S. 517–524.

Ammer, Thomas: Ost-West-Migrationen und familiäre Kontakte, in: DGFK-Jahrbuch 1979/80, S. 679–700.

Andrén, Nils/Birnbaum, Karl E. (Hrsg.): Belgrade and Beyond: The CSCE Process in Perspective, Alphen aan den Rijn/Rockville, MD 1980.

Bailey-Wiebecke, Ilka/Chossudovsky, Evgeny: Folgewirkungen der KSZE im multilateralen Bereich: Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE), in: Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, S. 313–340.

Bailey-Wiebecke, Ilka: Gesamteuropäische Zusammenarbeit im Rahmen der ECE unter besonderer Berücksichtigung des Umweltbereichs, in: DGFK-Jahrbuch 1979/80, S. 597–608.

Bange, Oliver: Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik von 1966–1969, in: Günter Buchstab/Philipp Gassert/Peter Lang (Hrsg.), Kurt Georg Kiesinger 1904–1988 – Von Ebingen ins Kanzleramt, Freiburg 2005, S. 455–500.

Bange, Oliver: „The Greatest Happiness of the Greatest Number …". The FRG and the GDR and the Belgrade CSCE Conference (1977–78), in: Bilandžić/Dahlmann/Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, S. 225–254.

Bange, Oliver: An Intricate Web: Ostpolitik, The European Security System and German Unification, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, S. 23–38.

Bange, Oliver/Niedhart, Gottfried (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York/Oxford 2008.

Bange, Oliver: Das Ende des Prager Frühlings 1968 und die bundesdeutsche Ostpolitik, in: B. Greiner/Chr. Th. Müller/D. Walter (Hrsg.), Krisen im Kalten Krieg. Studien zum Kalten Krieg. Band 2, Hamburg 2008, S. 411–445.

Bange, Oliver: The GDR in the Era of Détente: Conflicting Perceptions and Strategies, 1965–1975, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 57–77.

Bange, Oliver: „Keeping détente alive". Inner-German relations under Helmut Schmidt and Erich Honecker, 1974–1982, in: Nuti (Hrsg.), The Crisis of Détente in Europe, S. 230–243.

Barrass, Gordon S.: The Great Cold War. A Journey Through the Hall of Mirrors, Stanford, CA 2009.

Bartsch, Sebastian: Der Ausbau der militärpolitischen Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten als Beitrag zur Vertrauensbildung, in: Birnbaum/Peters (Hrsg.), Zwischen Abgrenzung und Verantwortungsgemeinschaft, S. 43–52.

Baudissin, Wolf Graf von: Vertrauensbildende Maßnahmen als Instrument kooperativer Rüstungssteuerung, in: Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, S. 215–229.

Baumer, Max/Jacobsen, Hanns-Dieter: Die KSZE und die Entwicklung der Beziehungen zwischen EG und RGW, in: Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, S. 341–356.

Baumer, Max/Jacobsen, Hanns-Dieter: Die Wirtschaftsbeziehungen des RGW mit dem Westen im Spannungsfeld zwischen weltweiten Beschränkungen und europäischen Möglichkeiten, in: DGFK-Jahrbuch 1979/80, S. 557–577.

Becker, Peter: Die frühe KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland. Der außenpolitische Entscheidungsprozeß bis zur Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki, Münster 1992.

Becker-Schaum, Christoph/Gassert, Philipp/Klimke, Martin/Mausbach, Wilfried/Zepp, Marianne (Hrsg.): „Entrüstet Euch!" Nuklearkrise, NATO-Doppelbeschluss und Friedensbewegung, unter Mitarbeit von Laura Stapane, Paderborn/München/Wien/Zürich 2012.

Bégin, Natalie: Kontakte zwischen Gewerkschaften in Ost und West. Die Auswirkungen von Solidarność in Deutschland und Frankreich. Ein Vergleich, in: Archiv für Sozialgeschichte 45 (2005), S. 293–324.

Békés, Csaba: The Warsaw Pact, the German Question and the Birth of the CSCE Process, 1961–1970, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, S. 113–128.

Berg, Rolf: Military Confidence-Building in Europe, in: ders./Adam-Daniel Rotfeld, Building Security in Europe, [New York] 1986, S. 9–68.

Bernath, Markus: Wandel ohne Annäherung. Die SPD und Frankreich in der Phase der Neuen Ostpolitik 1969–1974, Baden-Baden 2001.
Berridge, G.R.: Diplomacy. Theory and Practice, Basingstoke ^{3}2005.
Beuth, Heinrich Wilhelm: Regiert wird schriftlich: Bericht, Weisung und Vorlage, in: Brandt/Buck (Hrsg.), Auswärtiges Amt, S. 119–128.
Bilandžić,Vladimir/Dahlmann, Dittmar/Kosanović, Milan (Hrsg.): From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente, Göttingen 2012.
Bindschedler, Rudolf: Der schweizerische Entwurf eines Vertrages über ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung und seine politischen Aspekte, in: Europa-Archiv 31 (1976), S. 57–66.
Bindschedler, Rudolf: Die Konferenz von Belgrad – Episode oder Wendepunkt?, in: Europäische Rundschau 6 (1978), Nummer 3, S. 15–24.
Bingen, Dieter: Realistische Entspannungspolitik: Der mühsame Dialog mit dem Osten – die Bundesrepublik Deutschland und ihre östlichen Nachbarn (1974–1982), in: Lucas (Hrsg.), Genscher, Deutschland und Europa, S. 155–184.
Bingen, Dieter: Ostpolitik und demokratischer Wandel in Mittel- und Osteuropa. Der Testfall Polen, in: Archiv für Sozialgeschichte 45 (2005), S. 117–140.
Birnbaum, Karl E./Peters, Ingo: Die beiden deutschen Staaten auf dem Wiener KSZE-Folgetreffen, in: ders./Peters (Hrsg.), Zwischen Abgrenzung und Verantwortungsgemeinschaft, S. 71–105.
Birnbaum, Karl E./Peters, Ingo: Zwischen Abgrenzung und Verantwortungsgemeinschaft: Zur KSZE-Politik der beiden deutschen Staaten 1984–1989, Baden-Baden 1991.
Black, Jeremy: A History of Diplomacy, London 2010.
Blasius, Rainer A.: Erwin Wickert und die Friedensnote der Bundesregierung vom 25. März 1966, in: VfZ 43 (1995), S. 539–553.
Blasius, Rainer A.: Der ehrenvolle Auftrag des Auswärtigen Amts: AAPD. Vorgeschichte und Anfänge eines editorischen Großunternehmens und der Außenstelle in Bonn, in: Horst Möller/Udo Wengst (Hrsg.), 50 Jahre Institut für Zeitgeschichte. Eine Bilanz, München 1999, S. 127–144.
Blech, Klaus: Die KSZE als Schritt im Entspannungsprozeß. Bemerkungen zu allgemeinen Aspekten der Konferenz, in: Europa-Archiv 30 (1975), S. 681–692.
Blech, Klaus: Die Prinzipienerklärung der KSZE-Schlußakte, in: Europa-Archiv 31 (1976), S. 257–270.
Boll, Friedhelm: Zwischen politischer Zurückhaltung und humanitärer Hilfe. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und Solidarność 1980–1982, in: Ursula Bitzegeio/Anja Kruke/Meik Woyke (Hrsg.), Solidargemeinschaft und Erinnerungskultur im 20. Jahrhundert. Beiträge zu Gewerkschaften, Nationalsozialismus und Geschichtspolitik, Bonn 2009, S. 199–218.
Boll, Friedhelm/Hansen, Jan: Doppelbeschluss und Nachrüstung als innerparteiliches Problem der SPD, in: Gassert/Geiger/Wentker (Hrsg.), Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung, S. 203–228.
Bonwetsch, Bernd: Erinnerungskultur in Deutschland und Russland: Der Zweite Weltkrieg im nationalen Gedächtnis, in: Mitteilungen der Gemeinsamen Kommission für die Erforschung der jüngeren Geschichte der deutsch-russischen Beziehungen. Hrsg. im Auftrag der Gemeinsamen Kommission von Horst Möller und Aleksandr O. Čubar'jan. Bd. 4, München 2010, S. 24–38.
Bösch, Frank: Die Krise als Chance. Die Neuformierung der Christdemokraten in den siebziger Jahren, in: Jarausch (Hrsg.), Das Ende der Zuversicht?, S. 296–309.
Boysen, Sigurd: Vertrauensbildende Maßnahmen in der sowjetischen Außenpolitik. Eine Funktionsanalyse am Beispiel der KSZE/KVAE- und der MBFR-Verhandlungen, Köln 1985.
Bozo, Frédéric/Rey, Marie-Pierre/Ludlow, N. Piers/Nuti, Leopoldo (Hrsg.): Europe and the End of the Cold War. A reappraisal, London/New York 2008.
Brandt, Enrico/Buck, Christian (Hrsg.): Auswärtiges Amt. Diplomatie als Beruf, Wiesbaden ^{4}2005.
Bredow, Wilfried von: Der KSZE-Prozeß. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts, Darmstadt 1992.
Bredow, Wilfried von: Der KSZE-Prozeß und die beiden deutschen Staaten, in: Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen

Einheit“ (13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages). Hrsg. vom Deutschen Bundestag. Bd. VIII/1: Das geteilte Deutschland im geteilten Europa, Baden-Baden/Frankfurt am Main 1999, S. 945–996.
Bresselau von Bressensdorf, Agnes: Mediale Kommunikation in Zeiten internationaler Krisen. Hans-Dietrich Genscher und der sowjetische Einmarsch in Afghanistan, in: Rundfunk und Geschichte 39 (2013), Heft 1/2, S. 30–40.
Bresselau von Bressensdorf, Agnes: Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im „Zweiten Kalten Krieg“ 1979–1982/83, München 2015.
Brinkschulte, Wolfgang/Gerlach, Hans Jörgen/Heise, Thomas: Freikaufgewinnler. Die Mitverdiener im Westen, Berlin 1993.
Brunner, Detlev: „… eine große Herzlichkeit“? Helmut Schmidt und Erich Honecker im Dezember 1981, in: Deutschland Archiv 44 (2011), S. 508–517.
Brunner, Guido: Das Ergebnis von Helsinki, Die Vorbereitungen für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Europa-Archiv 28 (1973), S. 439–444.
Bruns, Wilhelm: Die DDR und die Schlußakte von Helsinki, in: Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, S. 79–103.
Bruns, Wilhelm: Vom Ost-West-Konflikt zur Ost-West-Kooperation. Probleme und Perspektiven des KSZE-Prozesses, in: ders. (Hrsg.), Die Ost-West-Beziehungen am Wendepunkt? Bilanz und Perspektiven, Bonn 1988, S. 15–38.
Die Bundesministerien 1949–1999. Bezeichnungen, amtliche Abkürzungen, Zuständigkeiten, Aufbauorganisation, Leitungspersonen. Bearbeitet von Heinz Hoffmann, Bremerhaven 2003.
The Cambridge History of the Cold War. Hrsg. von Melvyn P. Leffler und Odd Arne Westad. 3 Bände, Cambridge 2010.
Carstens, Karl: Die deutsche Friedensnote vom 25. März 1966, in: Gerhard Schröder u. a. (Hrsg.), Ludwig Erhard. Beiträge zu seiner politischen Biographie. Festschrift zum 75. Geburtstag, Frankfurt am Main/Berlin/Wien 1972, S. 383–392.
Carstens, Karl: Die Integration Westeuropas und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) aus der Sicht der BRD, in: Wehrforschung, hrsg. vom Arbeitskreis für Wehrforschung, 1972, Heft 5, S. 142–147.
Chiari, Bernhard: Kabul, 1979: Militärische Intervention und das Scheitern der sowjetischen Dritte-Welt-Politik in Afghanistan, in: Andreas Hilger (Hrsg.), Die Sowjetunion und die Dritte Welt. UdSSR, Staatssozialismus und Antikolonialismus im Kalten Krieg 1945–1991, München 2009, S. 259–280.
Citron, Klaus J./Ehni, Reinhard W.: Das Konzept vertrauensbildender Maßnahmen. Ursprung – Erste Verwirklichung – Perspektiven, in: Vereinte Nationen 1 (1979), S. 6–10.
Clausen, Claus P.: „Hilferufe von drüben“, in: Günter Buchstab (Hrsg.), Repression und Haft in der SED-Diktatur und die „gekaufte Freiheit“, Sankt Augustin 2005, S. 89–97.
Cmiel, Kenneth: The Emergence of Human Rights Politics in the United States, in: The Journal of American History 86 (1999), S. 1231–1250.
Conze, Eckart: Konfrontation und Détente, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 46 (1998), S. 269–282.
Cox, Michael: Who won the Cold War in Europe? A historiographical overview, in: Bozo/Rey/Ludlow/Nuti (Hrsg.), Europe and the End of the Cold War, S. 9–19.
Craig, Gordon A./George, Alexander L.: Zwischen Krieg und Frieden. Konfliktlösung in Geschichte und Gegenwart, München 1984.
Craig, Gordon A./Loewenheim, Francis L. (Hrsg.): The Diplomats 1939–1979, Princeton, NJ 1994.
CSCE. From Idea to Institution. A Bibliography, hrsg. von Henrik Holtermann, Kopenhagen 1993.
Czempiel, Ernst-Otto: Multilaterale Entspannungspolitik: KSZE und das Ziel einer gesamteuropäischen Friedensordnung, in: Lucas (Hrsg.), Genscher, Deutschland und Europa, S. 135–154.
Dannenberg, Julia von: The Foundations of Ostpolitik. The Making of the Moscow Treaty between West Germany and the USSR, Oxford 2008.
Davidson, Lynne A.: Multilateral Diplomacy: The Madrid Review Meeting, in: David D. Newsom (Hrsg.), The Diplomacy of Human Rights, Washington 1986, S. 167–174.
Davis Cross, Mai’a K.: The European Diplomatic Corps. Diplomats and International Cooperation from Westphalia to Maastricht, Basingstoke 2007.

Davy, Richard: The United States, in: Andrén/Birnbaum (Hrsg.): Belgrade and Beyond, S. 3–15.
Davy, Richard (Hrsg.): European Détente: A Reappraisal, London u. a. 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: [Response to review by Sarah B. Snyder], in: H-Diplo, Nr. 231-Author's Response vom 11. 6. 2009 (URL: <http://www.h-net.org/~diplo/reviews/PDF/231-Response.pdf>).
Dehnert, Gunter: „Eine neue Beschaffenheit der Lage". Der KSZE-Prozess und die polnische Opposition 1975–1989, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, S. 87–98.
Dehnert, Gunter: Entspannung gegen das Volk – Sanktionen für das Volk? Die Solidarność nach Ausrufung des Kriegsrechts und die Nachfolgekonferenz von Madrid, in: Peter/Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 249–266.
Dehnert, Gunter: 1975 als Zäsurjahr? – Der Helsinkiprozess, die Krise der Ära Gierek und die polnische Opposition, in: Eckel/Moyn (Hrsg.), Moral für die Welt?, S. 144–169.
Delbrück, Jost/Ropers, Norbert/Zellentin, Gerda (Hrsg.): Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, Köln 1977.
Dettke, Dieter: Artikel „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/KSZE; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/OSZE", in: Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Organisationen, Opladen [2]1995, S. 257–269.
DGFK-Jahrbuch 1979/80. Zur Entspannungspolitik in Europa, hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung, Baden-Baden 1980.
Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen 2008.
Dülffer, Jost: Europa im Ost-West-Konflikt 1945–1990, München 2004.
Dülffer, Jost: Völkerrecht im Ost-West-Konflikt 1945–1991. Die Sicht des Historikers, in: Lappenküper, Ulrich/Marcowitz, Reiner (Hrsg.): Macht und Recht. Völkerrecht in den internationalen Beziehungen, Paderborn/Wien/München/Zürich 2010, S. 251–269.
Dyson, Kenneth: European détente in historical perspective: ambiguities and paradoxes, in: ders. (Hrsg.), European détente, S. 14–55.
Dyson, Kenneth: The Conference on Security and Cooperation in Europe: Europe before and after the Helsinki Final Act, in: ders. (Hrsg.), European détente, S. 83–112.
Dyson, Kenneth (Hrsg.): European détente. Case studies of the politics of East-West Relations, London 1986.
Eckel, Jan: Utopie der Moral, Kalkül der Macht. Menschenrechte in der globalen Politik seit 1945, in: Archiv für Sozialgeschichte 49 (2009), S. 437–484.
Eckel, Jan/Moyn, Samuel (Hrsg.): Moral für die Welt? Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren, Göttingen 2012.
Ehni, Reinhard W.: Vertrauensbildende Maßnahmen als Aufgabe der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik, in: NATO-Brief 1980, Heft 3, S. 25–28.
Eibl, Franz: Politik der Bewegung. Gerhard Schröder als Außenminister 1961–1966, München 2001.
Eichwede, Wolfgang: „… but it must be a détente with a human face". Helsinki and the human rights movements in Eastern Europe, in: Bilandžić/Dahlmann/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.
Eisenfeld, Bernd: Die Ausreisebewegung – eine Erscheinungsform widerständigen Verhaltens, in: Ulrike Poppe/Rainer Eckert/Ilko-Sascha Kowalczuk (Hrsg.), Zwischen Selbstbehauptung und Anpassung. Formen des Widerstandes und der Opposition in der DDR, Berlin 1995, S. 192–223.
Eisenfeld, Bernd und Peter: Widerständiges Verhalten in der DDR 1976–1982, in: Eberhard Kuhrt (Hrsg.), Opposition in der DDR von den 70er Jahren bis zum Zusammenbruch der SED-Herrschaft, Opladen 1999, S. 83–135.
Eisenfeld, Bernd: Flucht und Ausreise. Macht und Ohnmacht, in: Eberhard Kuhrt (Hrsg.), Opposition in der DDR von den 70er Jahren bis zum Zusammenbruch der SED-Herrschaft, Opladen 1999, S. 381–424.
Eisermann, Daniel: Außenpolitik und Strategiediskussion. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik 1955–1972, München 1999.

The Encyclopedia of the Cold War. A Political, Social, and Military History, hrsg. von Spencer C. Tucker. 5 Bde., Santa Barbara, CA/Denver, CO/Oxford 2007.
Faulenbach, Bernd: Die Siebzigerjahre – ein sozialdemokratisches Jahrzehnt?, in: Archiv für Sozialgeschichte 44 (2004), S. 1–37.
Faulenbach, Bernd: Der 8. Mai 1945 in der deutschen Erinnerungskultur von den 50er-Jahren bis zur Gegenwart, in: Mitteilungen der Gemeinsamen Kommission für die Erforschung der jüngeren Geschichte der deutsch-russischen Beziehungen. Hrsg. im Auftrag der Gemeinsamen Kommission von Horst Möller und Aleksandr O. Čubar'jan. Bd. 4, München 2010, S. 49–57.
Faulenbach, Bernd: Das sozialdemokratische Jahrzehnt. Von der Reformeuphorie zur neuen Unübersichtlichkeit 1969–1982.
Ferguson, Niall/Maier, Charles S./Manela, Erez/Sargent, Daniel J. (Hrsg.): The Shock of the Global. The 1970s in Perspective, Cambridge, MA/London 2010.
Ferraris, Luigi Vittorio (Hrsg.): Report on a Negotiation. Helsinki – Geneva – Helsinki 1972–1975, Alphen aan den Rijn/Genf 1979.
Ferraris, Luigi Vittorio: On the Backstage of the Negotiations in view of a European Security Conference (1966–1969), in: Meneguzzi Rostagni (Hrsg.), The Helsinki Process, S. 139–159.
Fischer, Per: Das Ergebnis von Belgrad. Das KSZE-Folgetreffen in seiner Bedeutung für den Entspannungsprozeß, in: Europa-Archiv 33 (1978), S. 221–230.
Fischer, Thomas: Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im Kalten Krieg 1969–1986, Zürich 2004.
Fischer, Thomas: Getting to Know Their Limits: The N+N and the Follow-up Meeting in Belgrade 1977/78, in: Bilandžić/Dahlmann/Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, S. 163–184.
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: Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Final Accords 1975, Baden-Baden 2009.
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.
Forsberg, Tuomas: Power, interests and trust: explaining Gorbachev's choices at the end of the Cold War, in: Review of International Studies 25 (1999), S. 603–621.
Frank, Paul: Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen, in: Europa-Archiv 27 (1972), S. 153–160.
Freeman, John: Security and the CSCE Process. The Stockholm Conference and Beyond, London 1991.
From Solidarność to Freedom. International Conference Warsaw–Gdánsk, August 29–31, 2005, Warschau 2005.
Gaddis, John Lewis: Der Kalte Krieg. Eine neue Geschichte, München 2007.
Garthoff, Raymond L.: Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan, Washington, DC 1985.
Garthoff, Raymond L.: The Great Transition. American-Soviet Relations and the End of the Cold War, Washington D.C. 1994.
Garton Ash, Timothy: Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent, Frankfurt am Main 1993.
Gassert, Philipp: Kurt Georg Kiesinger (1904–1988). Kanzler zwischen den Zeiten, München 2006.
Gassert, Philipp: Viel Lärm um nichts? Der NATO-Doppelbeschluss als Katalysator gesellschaftlicher Selbstverständigung in der Bundesrepublik, in: ders./Geiger/Wentker (Hrsg.), Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung, S. 175–202.
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-Treffen in Belgrad, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 71–78.
Geiger, Tim: Die Regierung Schmidt–Genscher und der NATO-Doppelbeschluss, in: Gassert/Geiger/Wentker (Hrsg.), Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung, S. 95–122.

Geiger, Tim: Der NATO-Doppelbeschluss. Vorgeschichte und Implementierung, in: Becker-Schaum/Gassert/Klimke/Mausbach/Zepp (Hrsg.), „Entrüstet Euch!", S. 54–70.
Genscher, Hans-Dietrich: Neue Ansätze in Gerhard Schröders Ostpolitik – Die Friedensnote vom 25. März 1966, in: Hermann Kunst/Helmut Kohl/Peter Egen (Hrsg.), Dem Staate verpflichtet, Stuttgart 1980, S. 85–90.
Genscher, Hans-Dietrich: Eine westliche Gesamtstrategie für Frieden, Freiheit und Fortschritt, in: Aussenpolitik 33 (1982), S. 315–336.
Genscher, Hans-Dietrich: Wie geht es nach Beginn der Nachrüstung weiter? Namensartikel des Bundesministers des Auswärtigen, Hans-Dietrich Genscher, vom 2. Dezember 1983, in: Europa-Archiv 38 (1983), D 689–694.
Genscher, Hans-Dietrich: Prinzipien und Elemente einer europäischen Friedensordnung. Vortrag vor der Paasikivi-Gesellschaft am 2. 11. 1983 in Helsinki, in: ders., Deutsche Aussenpolitik, S. 377–393.
Genscher, Hans-Dietrich: Deutsche Aussenpolitik. Ausgewählte Reden und Aufsätze 1974–1985, Bonn 1985.
Genscher, Hans-Dietrich: Die Chance der Deutschen. Hans-Dietrich Genscher im Gespräch mit Guido Knopp, München 2008.
Genscher, Hans-Dietrich: Das Tor zur Einheit. Interview mit der Wochenzeitung „Das Parlament", in: Das Parlament, Nr. 36/37 vom 6. 9. 2010, S. 11.
Genscher, Hans-Dietrich: Auf dem Wege zum und im Epochenjahr 1989. Oskar-Halecki-Vorlesung 2009. Jahresvorlesung der GWZO, Leipzig 2011.
Gescher, Dieter: Vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung in der Schlußakte von Helsinki, in: Europa-Archiv 31 (1976), S. 271–274.
Ghebali, Victor-Yves: La diplomatie de la Détente: La CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973–1989), Brüssel 1989.
Gilde, Benjamin: Keine neutralen Vermittler. Die Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten und das Belgrader KSZE-Folgetreffen 1977/78, in: VfZ 59 (2011), S. 413–444.
Gilde, Benjamin: „Kein Vorreiter". Österreich und die humanitäre Dimension der KSZE 1969–1973, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, S. 41–50.
Gilde, Benjamin: Hüter des Dritten Korbes. Die humanitäre KSZE-Politik Österreichs in Belgrad und Madrid zwischen Bundeskanzler, Diplomaten und internationalen Spannungen, in: Peter/Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 155–172.
Gilde, Benjamin/Heyde, Veronika: Zwei Wege nach Helsinki – Frankreich, Österreich und die humanitäre Dimension des KSZE-Prozesses, 1969–1983, in: Eckel/Moyn (Hrsg.), Moral für die Welt?, S. 170–204.
Gilde, Benjamin: Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983. Neutraler Vermittler in humanitärer Mission, München 2013.
Goldberg, Arthur J.: Letter to the Editors, in: Foreign Policy 40 (1980), S. 187–190.
Goodby, James F.: Europe Undivided. The New Logic of Peace in U.S.-Russian Relations, Washington D.C. 1998.
Görtemaker, Manfred: Die unheilige Allianz. Die Geschichte der Entspannungspolitik 1943–1979, München 1979.
Görtemaker, Manfred: Artikel „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa", in: Pipers Wörterbuch zur Politik. Herausgegeben von Dieter Nohlen. Band 3: Europäische Gemeinschaft. Problemfelder – Institutionen – Politik. Herausgegeben von Wichard Woyke, München/Zürich 1984, S. 370–373.
Goschler, Constantin/Graf, Rüdiger, Europäische Zeitgeschichte seit 1945, Berlin 2010.
Gotto, Bernhard/Möller, Horst/Mondot, Jean/Pelletier, Nicole (Hrsg.), Nach „Achtundsechzig". Krisen und Krisenbewusstsein in Deutschland und Frankreich in den 1970er Jahren, München 2013.
Graml, Hermann: Internationale Rahmenbedingungen der Deutschlandpolitik, in: Materialien der Enquete-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit" (13. Wahlperiode des Deutschen Bundestages). Hrsg. vom Deutschen Bundestag. Bd. V/1: Deutschlandpolitik, innerdeutsche Beziehungen und internationale Rahmenbedingungen, Baden-Baden/Frankfurt am Main 1995, S. 78–89.

Grau, Andreas: Gegen den Strom. Die Reaktion der CDU/CSU-Opposition auf die Ost- und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969–1973, Düsseldorf 2005.
Groll, Götz von: Ost-West-Gespräche in Helsinki, in: Außenpolitik 23 (1972), Heft 9, S. 523–524.
Groll, Götz von: Die Helsinki-Konsultation, in: Außenpolitik 24 (1973), Heft 2, S. 123–129.
Groll, Götz von: Die Außenminister in Helsinki, in: Außenpolitik 24 (1973), Heft 3, S. 255–274.
Groll, Götz von: Die Genfer KSZE-Verhandlungen, in: Außenpolitik 25 (1974), Heft 2, S. 159–166.
Groll, Götz von: Die KSZE-Debatte im Deutschen Bundestag, in: Außenpolitik 25 (1974), Heft 4, S. 375–383.
Groll, Götz von: Die Schlußakte der KSZE, in: Außenpolitik 26 (1975), Heft 3, S. 243–265.
Groll, Götz von: Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, in: Außenpolitik 28 (1977), S. 355–366.
Groll, Götz von: Die KSZE und die Europäische Gemeinschaft, in: Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, S. 27–36.
Groll, Götz von: Das Debut auf der internationalen Bühne: Die Neun auf der KSZE, in: Reinhardt Rummel/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungsvermögen und Struktur der EPZ, Bonn 1978, S. 121–137.
Groll, Götz von: Die Rolle der KSZE bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Reformstaaten Mittel- und Osteuropas, in: EuropaDialoge 2/1993.
Gruner, Wolf D.: Das Verhältnis Bund – Länder – Europa in der Geschichte der Bundesrepublik, in: ders./Wichard Woyke (Hrsg.), Europa-Lexikon. Länder, Politik, Institutionen, München 2004, S. 70–76.
Grützmacher, Johannes: Meilenstein der Literatur- und Geschichtsschreibung. Solženicyns „Archipel Gulag" aus heutiger Sicht, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, Online-Ausgabe, 3 (2006) (URL: <http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Gruetzmacher-3-2006>).
Guz, Eugeniusz/Weseloh, Hans-Achim: Der Kongreß von Helsinki. KSZE, Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bonn 1975.
Hacke, Christian: Parlamentarische Opposition und Entspannungspolitik – Die Position der CDU/CSU zur KSZE, in: Haftendorn/Karl/Krause/Wilker (Hrsg.), Verwaltete Außenpolitik, S. 263–278.
Hacke, Christian: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Berlin ^{2}2004.
Hacker, Jens: Die allgemeinen Menschenrechte in den UN-Menschenrechtskonventionen und in der KSZE-Schlußakte, in: Die KSZE und die Menschenrechte. Politische und rechtliche Überlegungen zur zweiten Etappe, hrsg. vom Göttinger Arbeitskreis, Berlin 1977, S. 73–94.
Haftendorn, Helga: Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der BRD 1955–1973, Düsseldorf 1974.
Haftendorn, Helga: Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik, in: Haftendorn/Karl/Krause/Wilker (Hrsg.): Verwaltete Außenpolitik, S. 15–38.
Haftendorn, Helga/Karl, Wolf-Dieter/Krause, Joachim/Wilker, Lothar (Hrsg.): Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn, Köln 1978.
Haftendorn, Helga: Management der Sicherheitspolitik. Ein Beitrag zum Entscheidungsprozeß der Bundesrepublik Deutschland, in: Schwarz (Hrsg.), Sicherheitspolitik, S. 509–526.
Haftendorn, Helga: Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982, Baden-Baden ^{2}1986.
Haftendorn, Helga: Sicherheit und Stabilität. Außenbeziehungen der Bundesrepublik zwischen Ölkrise und NATO-Doppelbeschluß, München 1986.
Haftendorn, Helga: Das doppelte Mißverständnis. Die Vorgeschichte des NATO-Doppelbeschlusses von 1979, in: VfZ 33 (1985), S. 244–287.
Haftendorn, Helga: Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz. Die NATO-Krise von 1966/67, Baden-Baden 1994.
Haftendorn, Helga: Das institutionelle Instrumentarium der Alliierten Vorbehaltsrechte. Politikkoordinierung zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik Deutschland, in: dies./Riecke, Henning (Hrsg.): „… die volle Macht eines souveränen Staates …". Die Alliierten Vorbehaltsrechte als Rahmenbedingung westdeutscher Außenpolitik 1949–1990, Baden-Baden ^{2}1999, S. 37–80.

Haftendorn, Helga: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000, Stuttgart 2001.
Haftendorn, Helga: The Harmel Report and its impact on German Ostpolitik, in: Loth/Soutou (Hrsg.), The Making of Détente, S. 103–116.
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.
Hakkarainen, Petri: A Monolithic Bloc or Individual Actors? West German Perceptions of the Warsaw Pact in the CSCE Process, 1969–72, in: Meneguzzi Rostagni (Hrsg.), The Helsinki Process, S. 63–73.
Hakkarainen, Petri: From linkage to freer Movement. The FRG and the nexus between Western CSCE preparations and Deutschlandpolitik, 1969–72, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security System, S. 164–182.
Hakkarainen, Petri: A State of Peace in Europe. West Germany and the CSCE, 1966–1975, New York/Oxford 2011.
Halliday, Fred: The Making of the Second Cold War, London/New York ^{3}1989.
Hanhimäki, Jussi: "They can Write it in Swahili". Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973–75, in: Journal of Transatlantic Studies 1 (2003), S. 37–58.
Hanhimäki, Jussi: The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy, Oxford u. a. 2004.
Hanhimäki, Jussi M.: Détente in Europe, 1962–1975, in: The Cambridge History of the Cold War, Bd. II, S. 198–218.
Hanisch, Anja: Trügerische Sicherheit. Die KSZE und die Ausreisebewegung in der DDR 1975–1977, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, S. 75–86.
Hanisch, Anja: Zwischen sowjetischer Konzessionsbereitschaft und Ausreisebewegung. Die DDR und das Madrider KSZE-Folgetreffen 1980–1983, in: Peter/Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 203–218.
Hanisch, Anja: Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985. Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung, München 2012.
Hanisch, Anja: Von Helsinki nach Madrid. Der KSZE-Prozess und der Beginn des Zweiten Kalten Krieges, in: Becker-Schaum/Gassert/Klimke/Mausbach/Zepp (Hrsg.), „Entrüstet Euch!", S. 38–53.
Hanrieder, Wolfgang: Deutschland, Europa und Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, 1949–1994, Paderborn u. a. 1995.
Hector, Pascal, Von der Arbeitsgruppe bis zum Europäischen Rat, in: Brandt/Buck (Hrsg.), Auswärtiges Amt, S. 57–64.
Hentilä, Seppo: Neutral zwischen den beiden deutschen Staaten. Finnland und Deutschland im Kalten Krieg, Berlin 2006.
Henze, Paul B.: RFE's Early Years: Evolution of Broadcast Policy and Evidence of Broadcast Impact, in: Johnson/Parta (Hrsg.), Cold War Broadcasting, S. 3–16.
Herkendell, Michael: Deutschland – Zivil- oder Friedensmacht? Außen- und sicherheitspolitische Orientierung der SPD im Wandel (1982–2007), Bonn 2012.
Heumann, Hans-Dieter: Hans-Dietrich Genscher. Die Biographie, Paderborn/Wien/München/Zürich 2011.
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.
Heyde, Veronika: Entspannung, Menschenrechte, Abrüstung: Die KSZE-Politik Frankreichs in den 1970er Jahren, in: Gotto/Möller/Mondot/Pelletier (Hrsg.), Nach „Achtundsechzig", S. 105–119.
Hildebrand, Klaus: Von Erhard zur Großen Koalition 1963–1969. Mit einem Essay von Karl-Dietrich Bracher, Stuttgart 1984.
Hildebrand, Klaus: Der Kalte Krieg als Détente. Die Phänomenologie der Staatenwelt während der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts, in: Karl-Dietrich Bracher/Hans-Adolf Jacobsen/Vol-

ker Kronenberg/Oliver Spatz (Hrsg.), Politik, Geschichte und Kultur. Wissenschaft in Verantwortung für die res publica. Festschrift für Manfred Funke zum 70. Geburtstag, Bonn 2009, S. 111–125.
Hobsbawm, Eric: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, Hamburg [11]2012.
Hoffmann, Stefan-Ludwig: Einführung. Zur Genealogie der Menschenrechte, in: ders. (Hrsg.), Moralpolitik. Geschichte der Menschenrechte im 20. Jahrhundert, Göttingen 2010, S. 7–37.
Hofmann, Arne: The Emergence of Détente in Europe: Brandt, Kennedy and the Formation of Ostpolitik, London 2007.
Holik, Josef: Die Rüstungskontrolle. Rückblick auf eine kurze Ära, Berlin 2008.
Hölscher, Wolfgang: Einleitung, in: Der Auswärtige Ausschuß 1969–1972, S. XI–CVI.
Hölscher, Wolfgang: Abschied vom Konzept der gemeinsamen Außenpolitik. Zur parlamentarischen Auseinandersetzung über die neue Ostpolitik 1969–1972, in: Historische Zeitschrift 290 (2010), S. 347–385.
Holst, Johan Jørgen/Melander, Karen Alette: European Security and Confidence-Building Measures, in: Survival 19 (1977), Heft 4, S. 146–154.
Holst, Johan Jørgen: Confidence-building Measures: A Conceptual Framework, in: Survival 25 (1983), Heft 1, S. 2–15.
Hopkins, Michael F./Kelly, Saul/Young, John W.: The Washington Embassy. British Ambassadors to the United States, 1939–77, Basingstoke u. a. 2009.
Hyland, William G.: Mortal Rivals. Superpower Relations from Nixon to Reagan, New York 1987.
Ionescu, Mihail E.: Romania, Ostpolitik and the CSCE, 1967–1975, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, S. 129–143.
Ionescu, Mihail E.: Romania's Special Position within the Eastern Bloc during the CSCE Follow-Up Conference of Belgrade and Madrid, in: Peter/Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 137–153.
Ismayr, Wolfgang: Bundestag, in: Schmidt/Hellmann/Wolf (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, S. 175–191.
Jarausch, Konrad H.: Krise oder Aufbruch? Historische Annäherungen an die 1970er Jahre, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, Online-Ausgabe, 3 (2006), H. 3 (URL: <http://www.zeithistorisch-forschungen.de/16126041-Jarausch-3-2006>).
Jarausch, Konrad H. (Hrsg.): Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen 2008.
Jarząbek, 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: <http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=topics.publications&group_id=11901>).
Jarząbek, 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.
Jarząbek, Wanda: Troublesome Human Rights. The Polish Strategy between the Belgrade and Madrid CSCE Follow-up Conferences, in: Peter/Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 121–135.
Joetze, Günter: [Die KSZE-Schlußakte und ihre Anwendung auf Deutschland], in: Europäische Konferenz für Menschenrechte und Selbstbestimmung – Deutsche Sektion. Tagung am 8. und 9. Dezember 1982 aus Anlaß des Tages der Menschenrechte am 10. Dezember 1982, Bonn o. J.
Joetze, Günter: Der KSZE-Prozeß in geschichtlicher Perspektive, in: Elemente des Wandels in der westlichen Welt, S. 273–286.
Joetze, Günter: Politische Aspekte der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen, in: Hans-Hermann Höhmann/Heinrich Vogel (Hrsg.), Osteuropas Wirtschaftsprobleme und die Ost-West-Beziehungen, Baden-Baden 1984, S. 299–305.
Johnson, A. Ross: Radio Free Europe and Radio Liberty: the CIA Years and Beyond, Stanford 2010.
Johnson, A. Ross/Parta, R. Eugene (Hrsg.): Cold War Broadcasting. Impact on the Soviet Union and Eastern Europe. A Collection of Studies and Documents. Foreword by Timothy Garton Ash, Budapest/New York 2010.

Karl, Wolf-Dieter/Krause, Joachim: Außenpolitischer Strukturwandel und parlamentarischer Entscheidungsprozeß, in: Haftendorn/Karl/Krause/Wilker (Hrsg.), Verwaltete Außenpolitik, S. 55–82.
Kastl, Jörg: Das KSZE-Folgetreffen von Madrid. Verlauf und Schlußdokument aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 45–54.
Keys, Barbara: Congress, Kissinger and the Origins of Human Rights Diplomacy, in: Diplomatic History 34 (2010), S. 823–851.
Kielmansegg, Peter Graf: Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschland, Berlin 2000.
Kieninger, Stephan: Transformation or Status Quo. The Conflict of Stratagems in Washington over the Meaning and Purpose of CSCE and MBFR 1969–1973, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, S. 105–127.
Kieninger, Stephan: Transformation versus Status Quo. The Survival of the Transforamtion Strategy during the Nixon Years, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 101–122.
Kissinger, Henry: Diplomacy, London 1994.
Kittel, Manfred: Franz Josef Strauß und der Milliardenkredit für die DDR 1983, in: Deutschland-Archiv 4 (2007), S. 647–656.
Kleines Politisches Wörterbuch, Berlin [Ost] 1973.
Kleinmann, Otto: Geschichte der CDU 1945–1982, Stuttgart 1993.
Kleinmann, Otto: Die Ära Kohl. Ein Literaturbericht. Zweiter Teil, in: Historisch-Politische Mitteilungen 17 (2007), S. 293–368.
Kochavi, Noam: Insights Abandoned, Flexibility Lost: Kissinger, Soviet Jewish Emigration, and the Demise of Détente, in: Diplomatic History 29 (2005), S. 503–530.
Koenig, Nicole/Schneider, Gerald: Diplomaten zwischen Sozialisation und Kalkulation: Bestimmungsfaktoren des Berufserfolgs im Auswärtigen Dienst, in: Politische Vierteljahresschrift 51 (2010), S. 297–322.
Korey, William: Human Rights and the Helsinki Accord. Focus on U.S. Policy, New York o. J. (Foreign Policy Association, Headline Series Nr. 264).
Korey, William: The Promises We Keep. Human Rights, the Helsinki Process, and American Foreign Policy, New York 1993.
Korte, Karl-Rudolf: Bundeskanzleramt, in: Schmidt/Hellmann/Wolf (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, S. 203–209.
Koselleck, Reinhart: „Erfahrungsraum“ und „Erwartungshorizont“ – zwei historische Kategorien, in: Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten, Frankfurt am Main 1989, S. 349–375.
Kosthorst, Daniel: Brentano und die deutsche Einheit. Die Deutschland- und Ostpolitik des Außenministers im Kabinett Adenauer 1955–1961, Düsseldorf 1993.
Kramer, Mark: Soviet Deliberations During the Polish Crisis, 1980–1981. Cold War International History Project. Special Working Paper Nr. 1, April 1999 (URL: <http://www.wilsoncenter.org/publication/soviet-deliberations-during-the-polish-crisis-1980–1981>).
Kramer, Mark: Das Verhalten der UdSSR und des Warschauer Paktes in der Polnischen Krise 1980/81, in: Militär und Staatssicherheit im Sicherheitskonzept der Warschauer-Pakt-Staaten, S. 169–211.
Krause, Joachim: Arbeitsbedingungen für Journalisten nach der KSZE, in: Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, S. 411–429.
Kreis, Reinhild (Hrsg.): Diplomatie mit Gefühl. Vertrauen, Misstrauen und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, München 2015.
Kroegel, Dirk: Einen Anfang finden! Kurt Georg Kiesinger in der Außenpolitik der Großen Koalition, München 1997.
Kühn, Hartmut: Das Jahrzehnt der Solidarność. Die politische Geschichte Polens 1980–1990.
Küsters, Hanns-Jürgen: Der Integrationsfriede. Viermächte-Verhandlungen über die Friedensregelung mit Deutschland 1945–1990, München 2000.
Lapins, Wulf: Kontinuität und Wandel in der sowjetischen Westeuropapolitik, in: Wilhelm Bruns (Hrsg.), Die Ost-West-Beziehungen am Wendepunkt? Bilanz und Perspektiven, Bonn 1988, S. 107–129.

Lappenküper, Ulrich: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1990, München 2008.
Larson, Deborah Welch: Anatomy of Mistrust. U.S.–Soviet Relations during the Cold War, Ithaca, NY 2009.
Leffler, Melvyn P.: For the Soul of Mankind. The United States, the Soviet Union, and the Cold War, New York 2007.
Lehmkuhl, Ursula: Diplomatiegeschichte als internationale Kulturgeschichte. Theoretische Ansätze und empirische Forschung zwischen Historischer Kulturwissenschaft und Soziolgischem Institutionalismus, in: Geschichte und Gesellschaft 27 (2001), S. 394–423.
Lehne, Stefan: The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1986–1989. A Turning-Point in East-West Relations, Boulder, CO 1991.
Lentz, Rüdiger: Die Entwicklung der deutschen Position zur KSZE – multilaterale Problemstellung und innerorganisatorische Innovation, in: Haftendorn/Karl/Krause/Wilker (Hrsg.), Verwaltete Außenpolitik, S. 151–165.
Lindemann, Mechthild: Anfänge einer neuen Ostpolitik? Handelsvertragsverhandlungen und die Errichtung von Handelsvertretungen in den Ostblock-Staaten, in: Rainer A. Blasius (Hrsg.), Von Adenauer zu Erhard. Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963, München 1994, S. 45–96.
Lindemann, Mechthild: Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) in Helsinki, 1. August 1975 (URL: <http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0024_ksz&l=de>).
Link, Werner: Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1980.
Link, Werner: Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Brandt 1969–1974, in: Karl Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link, Republik im Wandel 1969–1974. Die Ära Brandt, Stuttgart 1986, S. 161–282.
Link, Werner: Außen- und Deutschlandpolitik in der Ära Schmidt 1974–1982, in: Wolfgang Jäger/Werner Link, Republik im Wandel 1974–1982. Die Ära Schmidt, Stuttgart 1987, S. 275–432.
Link, Werner: Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Spiegel der KSZE-, MBFR- und KVAE-Verhandlungen, in: Christian Hacke/Manfred Knapp (Hrsg.), Friedenssicherung und Rüstungskontrolle in Europa, Köln 1989, S. 79–93.
Link, Werner: Die CDU/CSU-Fraktion und die neue Ostpolitik – in den Phasen der Regierungsverantwortung und der Opposition, 1966–1975, in: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die Fraktion als Machtfaktor. CDU/CSU im Deutschen Bundestag 1949 bis heute, München 2009, S. 115–139.
Lippert, Werner D.: The Economic Diplomacy of Ostpolitik. Origins of NATO's Energy Dilemma, Oxford/New York 2011.
Locher, Anna: Shaping the Policy of the Alliance. The Committee of Ministers of Foreign Affairs of the Warsaw Pact, 1976–1990 (URL: <http://www.php.ethz.ch/collections/coll_cmfa/cmfa_intro.cfm?navinfo=15699>).
Lohrmann, Reinhard: Die KSZE-Beschlüsse zur Familienzusammenführung, zu Verwandtenbesuchen und zu Eheschließungen zwischen Angehörigen verschiedener Staaten, in: Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, S. 431–441.
Loth, Wilfried: Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung, München 1998.
Loth, Wilfried: Langer Friede oder Fünfzigjähriger Krieg? Der Kalte Krieg in historischer Perspektive, in: Hans Ehlert/Matthias Rogg (Hrsg.), Militär, Staat und Gesellschaft in der DDR. Forschungsfelder, Ergebnisse, Perspektiven, Berlin 2004, S. 67–82.
Loth, Wilfried (Hrsg.): Europe, Cold War and Coexistence 1953–1965, London/Portland, OR 2004.
Loth, Wilfried/Soutou, Georges-Henri (Hrsg.): The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75, London/New York 2008.
Loth, Wilfried: The Cold War. What It Was About and Why It Ended, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 19–34.
Lucas, Hans-Dieter (Hrsg.): Genscher, Deutschland und Europa, Baden-Baden 2002.
Lutz, Dieter S.: Artikel „Konferenz für [sic] Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)", in: ders. (Hrsg.), Lexikon Rüstung, Frieden, Sicherheit, München 1987, S. 168–172.

Machcewicz, Paweł: Die polnische Krise 1980/81, in: B. Greiner/Chr.Th. Müller/D. Walter (Hrsg.), Krisen im Kalten Krieg. Studien zum Kalten Krieg. Band 2, Hamburg 2008, S. 477–504.
Majonica, Ernst: Bundestag und Außenpolitik, in: Schwarz (Hrsg.), Handbuch der deutschen Außenpolitik, S. 112–123.
Makko, Aryo: Das schwedische Interesse an Vertrauensbildenden Maßnahmen und Abrüstungsfragen, in: Peter/Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 191–202.
Maresca, John J.: To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973–1975, Durham, NC 1985.
Maresca, John J.: Die KSZE seit 1975: Mythos und Realität, in: OSZE-Jahrbuch 2005, S. 29–39.
Marquard, James J.: Open Sies and American Primacy, in: Diplomacy and Statecraft 18 (2007), S. 617–639.
Mastny, Vojtech: The Warsaw Pact as History, in: ders./Byrne (Hrsg.), A Cardborad Castle?, S. 1–74.
Mates, Leo: The Neutral and Nonaligned Countries, in: Andrén/Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond, S. 51–63.
Maull, Hanns W.: Die prekäre Kontinuität: Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit und Anpassungsdruck, in: Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden 2006, S. 421–445.
Meier, Christian: Die Auswirkungen der Konferenz von Helsinki im gesamteuropäischen Rahmen, in: Die Internationale Politik 1975–1976, hrsg. von Wolfgang Wagner, Marion Gräfin Dönhoff, Gerhard Fels, Karl Kaiser und Paul Noack, München/Wien 1981, S. 91–115.
Meneguzzi Rostagni, Carla (Hrsg.): The Helsinki Process. A Historical Reappraisal. Proceedings of the Workshop Held in Padua, June 7th, 2004, Padua 2005.
Mertes, Alois: Der Primat des Politischen. Reden und Aufsätze, hrsg. von Günter Buchstab, Düsseldorf 1993.
Mertes, Michael: Alois Mertes – ein Lebensbild. Herkunft, Kriegsdienst, Ausbildung, in: Mertes, Der Primat des Politischen, S. XI–XX.
Metger, Julia: Jenseits der Berichterstattung: Die Moskau-Korrespondenten als politische Akteure im Ost-West-Konflikt, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft 62 (2014), S. 437–448.
Meyen, Michael: Die ARD in der DDR, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 20/2010, S. 28–34.
Meyer, Berthold/Ropers, Norbert/Schlotter,Peter: Der KSZE-Prozeß, in: Gerd Krell/Egon Bahr/Klaus von Schubert (Hrsg.), Friedensgutachten 1987, Hamburg [1987], S. 140–159.
Meyn, Karl-Ulrich: Das Konzept der kollektiven Sicherheit, in: Schwarz (Hrsg.), Sicherheitspolitik, S. 111–130.
Mihr, Anja: Amnesty International, die Menschenrechte und der KSZE-Prozess, in: Peter/Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 233–248.
Militär und Staatssicherheit im Sicherheitskonzept der Warschauer-Pakt-Staaten. Im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes und der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR herausgegeben von Torsten Diedrich und Walter Süß, Berlin 2010.
Möckli, Daniel: The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security System, S. 145–163.
Möckli, Daniel: European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity, London/New York 2009.
Möller, Horst: Die Bundesrepublik Deutschland und der „Prager Frühling", in: Stefan Karner/Natalja Tomilina/Alexander Tschubarjan/Alexander Iščenko/Viktor Vladimirovich/Michail Prozumenščikov/Peter Ruggenthaler/Oldrich Túma/Manfred Wilke (Hrsg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Band 1: Beiträge, Köln 2008, S. 549–558.
Möller, Horst: Die 1970er Jahre als zeithistorische Epochenschwelle, in: Gotto/Möller/Mondot/Pelletier (Hrsg.), Nach „Achtundsechzig", S. 1–11.
Morgan, Michael Cotey: The Seventies and the Rebirth of Human Rights, in: Ferguson/Maier/Manela/Sargent (Hrsg.), The Shock of the Global, S. 237–250.
Mösslang, Markus/Riotte, Torsten (Hrsg.): A Diplomat's World. A Cultural History of Dipomacy, 1814–1914, Oxford 2008.

Moyn, Samuel: The Last Utopia. Human Rights in History, Cambridge/London 2010.
Moyn, Samuel: Die Rückkehr des verlorenen Sohnes. Einleitung: Die 1970er Jahre als Umbruchphase in der Menschenrechtsgeschichte, in: Eckel/Moyn (Hrsg.), Moral für die Welt, S. 7–21.
Müller, Benjamin: Von der Konfrontation zum Dialog. Charta 77, Menschenrechte und „Samtene Revolution" in der Tschechoslowakei 1975–1989, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, S. 99–110.
Müller, Christoph: Die Menschenrechte als außenpolitisches Ziel. Das Beispiel der amerikanischen Politik der Jahre 1973–1980, Baden-Baden 1986.
Müller, Friedemann: Sicherheitspolitische Aspekte der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen, in: Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, S. 273–283.
Müller, Miriam: Papiertiger auf Beutezug. Über die Schlussakte von Helsinki und ihre Bedeutung für das geteilte Deutschland, in: Deutschland Archiv 43 (2010), S. 604–613.
Mußgnug, Dorothee: Alliierte Militärmissionen in Deutschland 1946–1990, Berlin 2001.
Mutz, Reinhard: Konventionelle Abrüstung in Europa. Die Bundesrepublik Deutschland und MBFR, Baden-Baden 1984.
Nathans, Benjamin: Die Entzauberung des Sozialismus. Sowjetische Dissidenten, Menschenrechte und die neue globale Moralität, in: Eckel/Moyn (Hrsg.), Moral für die Welt?, S. 100–119.
Nerlich, Uwe: Stabilisierende Maßnahmen in Europa: Beschränkung sowjetischer Macht oder selbstinduziertes Vertrauen?, in: ders. (Hrsg.) unter Mitwirkung von Falk Bomsdorf, Die Einhegung sowjetischer Macht. Kontrolliertes militärisches Gleichgewicht als Bedingung europäischer Sicherheit, Baden-Baden 1982, S. 263–280.
Newsom, David D. (Hrsg.): The Diplomacy of Human Rights, Washington, D.C. 1986.
Niedhart, Gottfried: Ostpolitik: The Role of the Federal Republic in the Process of Détente, in: Carole Fink/Philipp Gassert/Detlef Junker (Hrsg.), 1968. A World Transformed, Cambridge 1998, S. 173–192.
Niedhart, Gottfried: Selektive Wahrnehmung und politisches Handeln. Internationale Beziehungen im Perzeptionsparadigma, in: Wilfried Loth/Jürgen Osterhammel (Hrsg.), Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten, München 2000, S. 141–157.
Niedhart, Gottfried: Frieden als Norm und Erfahrung in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Thomas Kühne (Hrsg.), Von der Kriegskultur zur Friedenskultur? Mentalitätswandel in Deutschland seit 1945, Hamburg 2000, S. 184–203.
Niedhart, Gottfried: Revisionistische Elemente und die Initiierung friedlichen Wandels in der neuen Ostpolitik 1967–1974, in: Geschichte und Gesellschaft 28 (2002), S. 233–266.
Niedhart, Gottfried: The British Reaction towards Ostpolitik. Anglo – West German Relations in the Era of Détente 1967–1971, in: Christian Haase (Hrsg.), Debating Foreign Affairs. The Public and British Foreign Policy since 1867, Berlin/Wien 2003, S. 130–152.
Niedhart, Gottfried: Zustimmung und Irritationen: Die Westmächte und die deutsche Ostpolitik 1969/70, in: Ursula Lehmkuhl/Clemens A Wurm/Hubert Zimmermann (Hrsg.), Deutschland, Großbritanien, Amerika. Politik, Gesellschaft und Internationale Geschichte im 20. Jahrhundert. Festschrift für Gustav Schmidt, Stuttgart 2003, S. 227–245.
Niedhart, Gottfried: Ostpolitik: Phases, Short-term Objectives and Grand design, in: David C. Geyer/Bernd Schäfer (Hrsg.), American Détente and German Ostpolitik, 1969–1972, Washington, D.C. 2003, S. 118–136.
Niedhart, Gottfried/Bange, Oliver: Die „Relikte der Nachkriegszeit" beseitigen. Ostpolitik in der zweiten außenpolitischen Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland und ihre internationalen Rahmenbedingungen 1969–1971, in: Archiv für Sozialgeschichte 44 (2004), S. 415–448.
Niedhart, Gottfried: Anglo-American Relations in the Era of Détente and the Challenge of Ostpolitik, in: Ursula Lehmkuhl/Gustav Schmidt (Hrsg.), From Enmity to Friendship. Anglo-American Relations in the 19th and 20th Century, Augsburg 2005, S. 115–130.
Niedhart, Gottfried: Ost-West-Entspannung aus amerikanischer, deutscher und französischer Sicht, in: Chantal Metzger/Hartmut Kaelble (Hrsg.), Deutschland – Frankreich – Nordamerika: Transfers, Imaginationen, Beziehungen, Stuttgart 2006, S. 35–50.
Niedhart, Gottfried: Deeskalation durch Kommunikation. Zur Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland in der Ära Brandt, in: Corinna Hauswedell (Hrsg.), Deeskalation von Gewaltkonflikten seit 1945, Essen 2006, S. 99–114.

Niedhart, Gottfried: Ostpolitik and its impact on the Federal Republic's relationship with the West, in: Loth/Soutou (Hrsg.), The Making of Détente, S. 117–132.
Niedhart, Gottfried: Der Ost-West-Konflikt. Konfrontation im Kalten Krieg und Stufen der Deeskalation, in: Archiv für Sozialgeschichte 50 (2010), S. 557–594.
Niedhart, Gottfried: Entspannung in Europa. Die Bundesrepublik Deutschland und der Warschauer Pakt 1966 bis 1975, München 2014.
Nimetz, Matthew: Das Belgrader Treffen als Etappe im KSZE-Prozeß. Eine Bewertung aus amerikanischer Sicht, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 51–58.
Nötzold, Jürgen: Die KSZE-Folgekonferenz in Belgrad. Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Menschenrechtspolitik, in: Die Internationale Politik 1977–1978, hrsg. von Wolfgang Wagner, Marion Gräfin Dönhoff, Gerhard Fels, Karl Kaiser und Paul Noack, München/Wien 1982, S. 115–131.
Nuenlist, Christian: Expanding the East-West dialog beyond the bloc division. The Neutrals as negotiators and mediators, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security System, S. 201–221.
Nünlist, Christian: Die westliche Allianz und Chruščevs Außenpolitik im Jahre 1955, in: Torsten Diedrich/Winfried Heinemann/Christian Ostermann (Hrsg.), Der Warschauer Pakt. Von der Gründung bis zum Zusammenbruch, 1945–1991, Berlin 2009, S. 9–26.
Nuti, Leopoldo: The origins of the 1979 dual track decision – a survey, in: ders. (Hrsg.), The Crisis of Détente in Europe, S. 57–71.
Nuti, Leopoldo (Hrsg.): The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985, London/New York 2009.
Oppelland, Torsten: Gerhard Schröder (1910–1989). Politik zwischen Staat, Partei und Konfession, Düsseldorf 2002.
Oppelland, Torsten: Gerhard Schröder and the First „Ostpolitik", in: Loth (Hrsg.), Europe, Cold War and Coexistence 1953–1965, London/Portland, OR 2004, S. 274–296.
OSZE-Jahrbuch 2005. Hrsg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, Baden-Baden 2006.
Pautsch, Ilse Dorothee: Im Sog der Entspannungspolitik. Die USA, das Teststopp-Abkommen und die Deutschlandfrage, in: Rainer A. Blasius (Hrsg.), Von Adenauer zu Erhard. Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963, München 1994, S. 118–153.
Pautsch, Ilse Dorothee: Die „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland", in: Der Archivar 61 (2008), S. 33–39.
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/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: Sicherheit und Entspannung. Die KSZE-Politik der Bundesregierung in den Krisenjahren 1978–1981, in: Peter/Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 59–82.
Peter, Matthias/Wentker, Hermann (Hrsg.): Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990, München 2012.
Peter, Matthias: Vertrauen als Ressource der Diplomatie. Die Bundesrepublik Deutschland im KSZE-Prozess, in: Kreis (Hrsg.), Diplomatie mit Gefühl, S. 65–81.
Peters, Ingo: Die beiden deutschen Staaten auf der Stockholmer Konferenz. Ziele, Mittel, Handlungsspielräume, in: Birnbaum/Peters (Hrsg.), Zwischen Abgrenzung und Verantwortungsgemeinschaft, S. 53–70.
Peters, Ingo: Von der KSZE zur OSZE: Überleben in der Nische kooperativer Sicherheit, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1997, S. 57–100.
Peterson, Christian Philip: Globalizing Human Rights. Private Citizens, the Soviet Union, and the West, New York/London 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.
Pflüger, Friedbert: Die Menschenrechtspolitik der USA. Amerikanische Außenpolitik zwischen Idealismus und Realismus 1972–1982, München/Wien 1983.

Pilz, Volker: Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages und die Mitwirkung des Parlaments an der auswärtigen Politik, Berlin 2008.
Pittman, Avril: From Ostpolitik to reunification. West German-Soviet political relations since 1974, Cambridge 1992.
Ploetz, Michael/Müller, Hans-Peter: Ferngelenkte Friedensbewegung? DDR und UdSSR im Kampf gegen den NATO-Doppelbeschluß, Münster 2004.
Pöllinger, Sigrid: Der KSZE-, OSZE-Prozess. Ein Abschnitt europäischer Friedensgeschichte, Wien 1998.
Potthoff, Heinrich: Bonn und Ost-Berlin 1969–1982. Dialog auf höchster Ebene und vertrauliche Kanäle. Darstellung und Dokumente, Bonn 1997.
Potthoff, Heinrich: Im Schatten der Mauer. Deutschlandpolitik 1961–1990, Berlin 1999.
Pyta, Wolfram (Hrsg.): Das europäische Mächtekonzert. Friedens- und Sicherheitspolitik vom Wiener Kongress 1815 bis zum Krimkrieg 1853, Köln u. a. 2009.
Raithel, Thomas/Rödder, Andreas/Wirsching, Andreas (Hrsg.): Auf dem Weg in eine neue Moderne? Die Bundesrepublik Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren, München 2009.
Rausch, Ulrike: Artikel „Diplomatie", in: Lexikon der Politik. Herausgegeben von Dieter Nohlen. Band 7: Politische Begriffe. Herausgegeben von Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze und Suzanne S. Schüttemeyer, München 1998, S. 251–257.
Reddaway, Peter: Repression und Liberalisierung. Sowjetmacht und Dissidenten 1953–1986, in: Osteuropa 10 (2010), S. 105–126.
Rehlinger, Ludwig A.: Freikauf. Die Geschäfte der DDR mit politisch Verfolgten 1963–1989, Berlin 1991.
Reinhard, Wolfgang, Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1999.
Rentola, Kimmo: Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz und die stille Krise zwischen Finnland und der Sowjetunion 1968–1971, in: Dominik Geppert/Udo Wengst (Hrsg.), Neutralität – Chance oder Chimäre? Konzepte des Dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945–1990, München 2005, S. 177–202.
Richter, Saskia: Der Protest gegen den NATO-Doppelbeschluss und die Konsolidierung der Partei Die Grünen zwischen 1979 und 1983, in: Gassert/Geiger/Wentker (Hrsg.), Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung, S. 229–245.
Riechers, Albrecht: Hilfe für Solidarność. Zivilgesellschaftliche und staatliche Beispiele aus der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1980–1982, Bonn 2006.
Risse, Thomas: „Let's Argue!": Communicative Action in World Politics, in: International Organization 54 (2000), S. 1–39.
Roberts, Geoffrey: A Chance for Peace? The Soviet Campaign to End the Cold War, 1953–1955. Cold War International History Project. Working Paper Nr. 57, December 2008 (URL: <http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=topics.publications&group_id=11901>).
Rock, Philipp: Macht, Märkte und Moral. Zur Rolle der Menschenrechte in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland in den sechziger und siebziger Jahren, Frankfurt am Main 2010.
Röhr, Wolfgang: Vertrauensbildene Maßnahmen in den Vereinten Nationen. Eine Initiative der Bundesrepublik Deutschland, in: Dieter S. Lutz/Erwin Müller (Hrsg.), Vertrauensbildende Maßnahmen – Zur Theorie und Praxis einer sicherheitspolitischen Strategie, Baden-Baden 1982, S. 169–183.
Roloff, Ralf: Auf dem Weg zur Neuordnung Europas. Die Regierungen Kohl/Genscher und die KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland von 1986 bis 1992, Vierow 1995.
Romano, Angela: The Nine and the Conference in Helsinki: A challenging game with the Soviets, in: Jan van der Harst (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: Anne Deigthon/Gérard Bossuat (Hrsg.), The EC/EU. A World Security Actor?, Paris 2007, S. 152–169.
Romano, Angela: From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE, Brüssel 2009.

Romano, Angela: The Main Task of the European Political Cooperation. Fostering Détente in Europe, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 122–141.
Ropers, Norbert/Schlotter, Peter: Der KSZE-Prozeß, in: Klaus von Schubert/Egon Bahr/Gerd Krell (Hrsg.), Friedensgutachten 1988, Hamburg [1988], S. 41–59.
Ropers, Norbert/Schlotter, Peter: Der KSZE-Prozeß, in: Egon Bahr/Gerd Krell/Klaus von Schubert (Hrsg.), Friedensgutachten 1989, Hamburg [1989], S. 77–97.
Ropers, Norbert/Schlotter, Peter: Die KSZE – Multilaterales Konfliktmanagement im weltpolitischen Umbruch. Zukunftsperspektiven und neue Impulse für regionale Friedensstrategien, Opladen 1992.
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. Einfluß durch Neutralität, München 2014.
Rotfeld, Adam-Daniel: Developing a Confidence-building System in East-West-Relations: Europe and the CSCE, in: Rolf Berg/Adam-Daniel Rotfeld, Building Security in Europe, [New York] 1986, S. 69–127.
Roth, Margit: Die zweite KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid. Ein Dokument west-östlicher Uneinigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1983, Heft 46, S. 17–33.
Saal, Yuliya von: KSZE-Prozess und Perestroika in der Sowjetunion. Demokratisierung, Werteumbruch und Auflösung 1985–1991, München 2014.
Sánchez-Gijón, Antonio: Spanien als Gastgeber des zweiten KSZE-Folgetreffens, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 17–26.
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.
Savranskaya, Svetlana: Human rights movement 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.
Schäfer, Bernd: Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), in: The Encyclopedia of the Cold War, Bd. I, S. 186–188.
Scharioth, Klaus: Was macht ein Politischer Direktor?, in: Brandt/Buck (Hrsg.), Auswärtiges Amt, S. 116–119.
Schattenberg, Susanne: Diplomatie als interkulturelle Kommunikation, in: Zeithistorische Forschungen. Studies in Contemporary History 8 (2011), S. 457–462.
Schildt, Axel: Zwei Staaten – eine Hörfunk- und Fernsehnation. Überlegungen zur Bedeutung der elektronischen Massenmedien in der Geschichte der Kommunikation zwischen der Bundesrepublik und der DDR, in: Arnd Bauerkämper/Martin Sabrow/Bernd Stöver (Hrsg.), Doppelte Zeitgeschichte. Deutsch-deutsche Beziehungen 1940–1990, Bonn 1998, S. 58–71.
Schissler, Jakob: US-Menschenrechtspolitik und KSZE. Innen- und außenpolitischer Entscheidungsprozeß vor der Belgrader Nachfolgekonferenz, in: Politische Vierteljahresschrift 21 (1980), Heft 4, S. 363–381.
Schlotter, Peter: Das zweite KSZE-Folgetreffen in Madrid, in: Deutsche Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), DGFK Jahrbuch 1982/83. Zur Lage Europas im globalen Spannungsfeld, Baden-Baden 1983, S. 141–161.
Schlotter, Peter: Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkungen einer internationalen Institution, Frankfurt am Main 1999.
Schlotter, Peter: „Demokratischer Frieden" durch die OSZE – eine Bilanz nach 30 Jahren KSZE-Schlussakte, in: OSZE-Jahrbuch 2005, S. 65–73.
Schmidt, Helmut: KSZE: Entspannungs- und zugleich Lernprozeß, in: Die Neue Gesellschaft 22 (1975), S. 700–702.
Schmidt, Manfred G.: Artikel „Diplomatie", in: Wörterbuch zur Politik, Stuttgart 2004, S. 167 f.
Schmidt, Siegmar/Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden 2007.

Schmidt, Wolfgang: Die Wurzeln der Entspannung. Der konzeptionelle Ursprung der Ost- und Deutschlandpolitik Willy Brandts in den fünfziger Jahren, in: VfZ 51 (2004), S. 521–563.
Schmidt, Wolfgang: Willy Brandts Ost- und Deutschlandpolitik, in: Bernd Rother (Hrsg.), Willy Brandts Außenpolitik, Wiesbaden 2014, S. 161–257.
Schmitz, David F./Walker, Vanessa: Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights: The Development of a Post-Cold War Foreign Policy, in: Diplomatic History 28 (2004), S. 113–143.
Schneider, Georg S.: Alois Mertes (1921–1985). Das außenpolitische Denken und Handeln eines christlichen Demokraten, Düsseldorf 2012.
Scholtyseck, Joachim: GDR Dissidents and Human Rights Issues, in: Bilandžić/Dahlmann/Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, S. 285–304.
Scholtyseck, Joachim: The United States, Europe and the NATO Dual-Track Decision, in: Matthias Schulz/Thomas A. Schwartz (Hrsg.), The Strained Alliance U.S.-European Relations from Nixon to Carter, Cambridge 2010, S. 333–352.
Schrafstetter, Susanna/Twigge, Stephen: Avoiding Argageddon. Europe, the United States, and the Struggle for Nuclear Nonproliferation, 1945–1970, Westport, CT/London 2004.
Schulz, Matthias: Normen und Praxis. Das europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat 1815 bis 1860, München 2009.
Schulz, Matthias: Internationale Politik und Friedenskultur. Das europäische Konzert in politikwissenschaftlicher Theorie und historischer Empirie, in: Pyta (Hrsg.), Das europäische Mächtekonzert, S. 41–58.
Schulzinger, Robert D.: Détente in the Nixon-Ford years, 1969–1976, in: The Cambridge History of the Cold War, Bd. II, S. 373–394.
Schwan, Heribert/Steininger, Rolf: Die Bonner Republik 1949–1998, Berlin 2009.
Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik, München 1976.
Schwarz, Hans-Peter: Zwischenbilanz der KSZE, Stuttgart 1977.
Schwarz, Hans-Peter: Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit, Stuttgart 1985.
Schwarz, Hans-Peter: Adenauer. Der Staatsmann: 1952–1967, Stuttgart 1991.
Schwarz, Hans-Peter: Die Regierung Kiesinger und die Krise in der ČSSR 1968, in: VfZ 47 (1999), S. 159–186.
Schwarz, Klaus-Dieter (Hrsg.): Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit, Bad Honnef [3]1978.
Schwarzkopf, Dietrich: Die ARD – Begleiterin deutscher Zeitgeschichte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2010, Heft 20, S. 3–6.
Schweitzer, Carl-Christoph: Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages im außenpolitischen Entscheidungssystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1980, Heft 19, S. 3–24.
Selvage, Douglas: The Warsaw Pact and Nuclear Nonproliferation, 1963–65. Cold War International History Project. Working Paper Nr. 32, April 2001 (URL: <http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=topics.publications&group_id=11901>).
Selvage, 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.
Selvage, Douglas: The Superpowers and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1977–1983: Human Rights, Nuclear Weapons, and Western Europe, in: Peter/Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 15–58.
Senoo, Tesuji: Ein Irrweg zur deutschen Einheit? Egon Bahrs Konzeptionen, die Ostpolitik und die KSZE 1963–1975, Frankfurt am Main u. a. 2011.
Sheehan, James J.: Kontinent der Gewalt. Europas langer Weg zum Frieden, München 2008.
Sherer, Albert W., Jr.: Goldberg's Variation, in: Foreign Policy 39 (1980), S. 154–159.
Shulman, Marshall D.: Sowjetische Vorschläge für eine europäische Sicherheitskonferenz (1966–1969), in: Europa-Archiv 1969, S. 671–684.
Simma, Bruno/Schenk, Dieter: Friedliche Streiterledigung in Europa. Überlegungen zum schweizerischen KSZE-Vorschlag, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 59–70.
Sizoo, Jan/Jurrjens, Raymond Th.: CSCE Decision-Making: the Madrid Experience, The Hague/Boston/Lancaster 1984.

Skilling, H. Gordon: The Belgrade Follow-Up, in: Spencer (Hrsg.), Canada and the Conference on Security and Co-operation in Europe, S. 283–307.
Skilling, H. Gordon: The Madrid Follow-Up, in: Spencer (Hrsg.), Canada and the Conference on Security and Co-operation in Europe, S. 308–348.
Smith, Gaddis: Morality, Reason, and Power. American Policy in the Carter Years, New York 1986.
Snyder, Sarah B.: „Jerry, Don't Go": Domestic Opposition to the 1975 Helsinki Final Act, in: Journal of American Studies 44 (2010), S. 67–81.
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.: Rezension zu Richard Davy, Helsinki Myths, in: H-Diplo, Nr. 231 vom 27. 5. 2009 (URL: <http://www.h-net.org/~diplo/reviews/PDF/231.pdf>).
Snyder, Sarah B.: Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network, Cambridge 2011.
Soell, Hartmut: Helmut Schmidt. 1969 bis heute. Macht und Verantwortung, München 2008.
Soutou, Georges-Henri: De Gaulle's France and the Soviet Union from Conflict to Détente, in: Loth (Hrsg.), Europe, Cold War and Coexistence, S. 173–189.
Soutou, Georges-Henri: Convergence theories in France during the 1960s and 1970s, in: Loth/Soutou (Hrsg.), The Making of Détente, S. 25–48.
Spencer, Robert (Hrsg.): Canada and the Conference on Security and Co-operation in Europe, Toronto 1984.
Spohr Readman, Kristina: National Interests and the Power of „Language": West German Diplomacy and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972–1975, in: The Journal of Strategic Studies 29 (2006), S. 1077–1120.
Spohr Readman, Kristina: Germany and the Politics of the Neutron Bomb, 1975–1979, in: Diplomacy & Statecraft 21 (2010), S. 259–285.
Staack, Michael/Meier, Oliver: Die KSZE und die europäische Sicherheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1992, Heft 42, S. 17–26.
Staadt, Jochen/Voigt, Tobias/Wolle, Stefan: Operation Fernsehen. Die Stasi und die Medien in Ost und West, Göttingen 2008.
Staden, Berndt von: Wissenschaftliche Politikberatung in der außenpolitischen Praxis, in: Europa-Archiv 41 (1986), S. 359–366.
Staden, Berndt von: Der Helsinki-Prozess, München 1990.
Stankovsky, Jan: Folgewirkungen der KSZE für den Ost-West-Handel und industrielle Kooperationen, in: Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, S. 285–312.
Stankovsky, Jan: Handels- und Kreditbeziehungen zwischen Ost und West, in: DGFK-Jahrbuch 1979/80, S. 527–555.
Steininger, Rolf: Entspannung und Abrüstung im Kalten Krieg. Der KSZE-Prozess und seine Auswirkungen auf die innenpolitischen Situationen in Ost und West, in: Apelt, Andreas H./Grünbaum, Robert/Schöne, Jens: 2 x Deutschland. Innerdeutsche Beziehungen 1972–1990, Halle 2013, S. 111–126.
Steller, Verena: Diplomatie von Angesicht zu Angesicht. Diplomatische Handlungsformen in den deutsch-französischen Beziehungen 1870–1919, Paderborn u. a. 2011.
Stent, Angela: Wandel durch Handel. Die politisch-wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion, Köln 1983.
Stokłosa, Katarzyna: Polen und die deutsche Ostpolitik 1945–1990, Göttingen 2011.
Stöver, Bernd: Der Kalte Krieg. Geschichte eines radikalen Zeitalters 1947–1991, München 2007.
Strauß, Franz Josef: Deutschland Deine Zukunft, Stuttgart 1975.
Suri, Jeremi: Power and Protest. Global Revolution and the Rise of Détente, Cambridge, MA 2003.
Suri, Jeremi: Détente and human rights: American and West European perspectives on international change, in: Cold War History 8 (2008), S. 527–545.
Süß Walter: Der KSZE-Prozess der 1970er Jahre aus der Perspektive der DDR-Staatssicherheit, in: Militär und Staatssicherheit im Sicherheitskonzept der Warschauer-Pakt-Staaten, S. 319–340.

Szatkowski, Tim: Karl Carstens. Eine politische Biographie, Köln/Weimar/Wien 2007.
Szatkowski, Tim: Die CDU/CSU und die deutsch-polnischen Vereinbarungen vom Oktober 1975, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 59 (2011), S. 53–78.
Thiessen, Hillard von/Windler, Christian (Hrsg.), Akteure und Außenbeziehungen. Netzwerke und Interkulturalität im historischen Wandel, Köln u. a. 2010.
Thomas, Daniel C.: Boomerangs and Superpowers: The „Helsinki Network" and Human Rights in US Foreign Policy, San Domenico 1999.
Thomas, Daniel C.: The Helsinki effect. International norms, human rights, and the demise of communism, Princeton/Oxford 2001.
Thomas, Daniel C.: Human Rights Ideas, the Demise of Communism, and the End of the Cold War, in: Journal of Cold War Studies 7 (2005), Heft 2, S. 110–141.
Varsori, Antonio/Migani, Guia (Hrsg.), Europe in the International Arena during the 1970s. Entering a Different World, Brüssel 2011.
Vaughan, Patrick G.: Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act, in: Nuti (Hrsg.), The Crisis of Détente in Europe, S. 11–25.
Vergau, Hans-Joachim: Verhandeln um die Freiheit Namibias. Das diplomatische Werk der westlichen Kontaktgruppe, Baden-Baden 2006.
Villaume, Poul/Westad, Odd Arne (Hrsg.): Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985, Kopenhagen 2010.
Vogel, Heinrich: Das ökonomische Kräfteverhältnis zwischen Ost und West, in: DGFK-Jahrbuch 1979/80, S. 503–525.
Vogtmeier, Andreas: Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung, Bonn 1996.
Walker, Breck: „Neither Shy nor Demagogic". – The Carter Administration Goes to Belgrade, in: Bilandžić/Dahlmann/Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, S. 185–204.
Wandycz, Piotr: Adam Rapacki and the Search for European Security, in: Craig/Loewenheim (Hrsg.), The Diplomats 1939–1979, S. 289–317.
Wawra, Ernst: Ein Schandfleck der Diplomatie? Der KSZE-Prozess und die Bürger- und Menschenrechtsbewegung in der Sowjetunion 1976–1982, in: Altrichter, Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, S. 63–73.
Wawra, Ernst: „Die Beendigung der feindlichen Aktivität?" Staatliche Reaktionen auf die Tätigkeit der Moskauer Helsinki-Gruppe, in: Peter/Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 267–284.
Weisbrode, Kenneth: The Atlantic Century. Four generations of extraordinary diplomats who forged America's vital alliance with Europe, Cambridge, MA 2009.
van Well, Günther: Die Teilnahme Berlins am internationalen Geschehen: ein dringender Punkt auf der Ost-West-Tagesordnung, in: Europa-Archiv 31 (1976), S. 647–656.
van Well, Günther: Belgrad 1977. Das KSZE-Folgetreffen und seine Bedeutung für den Entspannungsprozeß, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 9–17.
Wenger, Andreas/Mastny, Vojtech/Nuenlist, Christian (Hrsg.): Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75, London/New York 2008.
Wengst, Udo: Die bundesdeutschen Parteien und ihre Reaktionen auf den Einmarsch, in: Stefan Karner/Natalja Tomilina/Alexander Tschubarjan/Alexander Iščenko/Viktor Vladimirovich/Michail Prozumenščikov/Peter Ruggenthaler/Oldrich Túma/Manfred Wilke (Hrsg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Band 1: Beiträge, Köln 2008, S. 559–570.
Wentker, Hermann: Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System 1949–1989, München 2007.
Wentker, Hermann: Öffnung als Risiko: Bedrohungsvorstellungen der DDR-Führung infolge der Ost-West-Entspannung, in: Militär und Staatssicherheit im Sicherheitskonzept der Warschauer-Pakt-Staaten, S. 297–318.
Westad, Odd Arne: The Road to Kabul. Soviet Policy on Afghanistan, 1978–1979, in: ders. (Hrsg.), The Fall of Détente. Soviet-American Relations during the Carter Years, Oslo u. a. 1997, S. 118–148.
Westad, Odd Arne: The Global Cold War. Third World Intervention and the Making of Our Times, Cambridge 2005.

Wettig, Gerhard: Argumentationslinien der UdSSR und der DDR im Blick auf die Verwirklichung ihrer KSZE-Verpflichtungen, Köln 1977 (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien).
Wettig, Gerhard: Die Schlußakte der KSZE und die seitherige östliche Politik in der Frage der Informationsverbreitung, Köln 1977 (Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien).
Wettig, Gerhard: Die Einschätzung der KSZE-Folgewirkungen durch die Führungen der UdSSR, der DDR und anderer Warschauer-Pakt-Staaten, in: Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, S. 105–118.
Wettig, Gerhard: Die Warschauer-Pakt-Staaten auf der Belgrader KSZE-Folgekonferenz, in: Osteuropa 28 (1978), S. 473–493.
Wettig, Gerhard: Vom „Korb III" zu den Menschenrechten, in: Internationales Recht und Diplomatie 1977–1980, Köln 1980, S. 39–59.
Wettig, Gerhard: Der „Prager Frühling", die militärische Intervention und die weltpolitischen Folgen. Erkenntnisse auf der Basis neuer Archivdokumente, in: Historisch-Politische Mitteilungen 15 (2008), S. 143–166.
Wettig, Gerhard: Alois Mertes und die Haltung der CDU/CSU zu den Ostverträgen der sozialliberalen Bundesregierung, in: Historisch-Politische Mitteilungen 16 (2009), S. 199–216.
Wiegrefe, Klaus: Wider die Politik der Supermächte. Helmut Schmidts Ringen um die Entspannungspolitik, in: Arnold Sywottek (Hrsg.), Der Kalte Krieg – Vorspiel zum Frieden?, Münster 1994, S. 102–127.
Wiegrefe, Klaus: Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen, Berlin 2005.
Wilhelm Andreas: Diplomatie, in: Carla Masala/Frank Sauer/Andreas Wilhelm (Hrsg.), Handbuch der Internationalen Politik, Wiesbaden 2010, S. 337–352.
Wilkens, Andreas: Der unstete Nachbar. Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen 1969–1974, München 1990.
Wilker, Lothar: Die deutsch-deutschen Konsultationen in der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik, in: Birnbaum/Peters (Hrsg.), Zwischen Abgrenzung und Verantwortungsgemeinschaft, S. 33–42.
Windel, Andreas: Vertrauensbildende Maßnahmen. Historisch-kritische Auseinandersetzung mit dem Begriff und Versuch einer anwendungsorientierten Konzeption, München 1983.
Winkler, Heinrich August: Der lange Weg nach Westen. Zweiter Band: Deutsche Geschichte vom „Dritten Reich" bis zur Wiedervereinigung, München 2000.
Wintzer, Joachim: Einleitung, in: Der Auswärtige Ausschuss 1972–1976, S. XI–XC.
Wintzer, Joachim: Zwischen Mauerbau und NATO-Doppelbeschluss: Der Außen- und Sicherheitspolitiker Gerhard Schröder, in: Historisch-Politische Mitteilungen 18 (2013), S. 139–160.
Wirsching, Andreas: Hans-Dietrich Genscher. Liberale Außenpolitik zwischen Kontinuität und Wandel, in: Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung 22 (2010), S. 67–77.
Wolfrum, Rüdiger: Grundgesetz und Außenpolitik, in: Schmidt/Hellmann/Wolf (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, S. 157–168.
Young, John W. (Hrsg.): Twentieth-Century Diplomacy. A Case Study of British Practice, 1963–1976, Cambridge 2009.
Zellentin, Gerda: Artikel „KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)", in: Pipers Wörterbuch zur Politik. Herausgegeben von Dieter Nohlen. Band 5: Internationale Beziehungen. Theorien – Organisationen – Konflikte. Herausgegeben von Andreas Boeckh, München/Zürich 1984, S. 289–295.
Zellentin, Gerda: Artikel „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – KSZE", in: Lexikon der Politik. Herausgegeben von Dieter Nohlen. Band 6: Internationale Beziehungen. Herausgegeben von Andreas Boeckh, München 1994, S. 251–257.
Zielinski, Michael: Vertrauen und Vertrauensbildende Maßnahmen. Ein sicherheitspolitisches Instrument und seine Anwendung in Europa. Vorwort von Wolf Graf von Baudissin, Frankfurt am Main/New York 1985.
Zielinski, Michael: Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozeß, Baden-Baden 1990.
Zubok, Vladislav M.: A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev, Chapel Hill, NC 2007.

Personenregister

Achenbach, Ernst 37
Aćimović, Ljubivoje 368
Adenauer, Konrad 68, 70, 75
Allardt, Helmut 83
Amalrik, Andrej 222f.
Amin, Hafizullah 389
Andersen, Knud B. 93
Andréani, Jacques 222, 249, 474, 485
Andrei, Ştefan 399, 501f.
Andreotti, Guilio 233, 416, 522
Andropow, Jurij Wladimirowitsch 94, 219f., 229, 389, 392, 508, 512, 517f., 527, 543
Arbatow, Georgij Arkadjewitsch 131
Aspin, Leslie, Jr. 334f.
Aubert, Pierre 490

Bahr, Egon 14, 27f., 78, 83, 91, 97, 101, 119, 139, 143, 223, 239, 242–247, 264, 273, 303, 326, 334
Bahro, Rudolf 324, 326
Barre, Raymond 167f.
Barrett, Scott 118
Bartlett, Dewy F. 334
Barzel, Rainer 54
Battek, Rudolf 465
Baum, Gerhart 492
Becher, Walter 222
Begun, Jossif Sisselewitsch 261
Behrends, Wolfgang 339f.
Benda, Václav 446
Berendonck, Gerd 267
Berlepsch, Busso Freiherr von 144
Bertram, Christoph 40, 334f., 338
Biermann, Wolf 176, 271
Bindschedler, Rudolf 111, 316
Blech, Klaus 23, 50f., 58f., 63, 103, 106, 108–111, 114, 117, 146, 180f., 209, 254, 263, 304, 311f., 324f., 361, 376, 380, 417, 423
Blomeyer-Bartenstein, Horst 365–370
Bock, Siegfried 23, 65, 130
Bölling, Klaus 399, 416
Bondarenko, Alexander Pawlowitsch 213, 244, 430f.
Bonner, Jelena Georgijewna 393
Boss, Walter 255
Brandt, Willy 7f., 15, 26–28, 74, 77f., 80–84, 102, 109, 119, 139, 207, 242, 261, 273, 326, 395, 540
Bräutigam, Hans Otto 1, 43, 66, 397
Breschnew, Leonid Iljitsch 28, 83f., 91, 105f., 109, 111–113, 127f., 161f., 169, 173, 192, 198, 208, 228, 230, 234–236, 242f., 245f., 251, 303, 305, 310, 315, 321f., 329, 335f., 346, 354, 386, 392, 400, 404, 409f., 418, 456, 462f., 468–472, 482f., 498, 525
Brunet, Jean-Pierre 473
Brunner, Edouard 514
Brunner, Guido 51, 89, 103
Brüsewitz, Oskar 206
Brzezinski, Zbigniew 3, 26, 167, 195f., 227, 231, 235–237, 251
Bukowskij, Wladimir Konstantinowitsch 208, 222f., 228
Bullard, Julian L. 474, 485, 506f.
Burns, Arthur F. 467, 473, 510f.
Burt, Richard R. 507

Callaghan, James 103, 121, 222, 228, 232–234, 328, 341, 349f.
Carington, Peter Alexander Rupert (Lord Carrington) 385, 410, 460f., 463, 467f., 475
Carstens, Karl 35, 73, 122, 215, 223, 526
Carter, James E. 8, 15, 26, 194f., 212f., 225–229, 231–237, 243, 245, 272, 281, 314, 321, 325f., 328f., 335, 341, 349f., 390f., 396, 398–400, 418, 423, 448, 455, 471, 535
Casaroli, Agostino 125
Ceauşescu, Nicolae 112, 175, 399, 511, 522
Ceska, Franz 475, 491
Cheysson, Claude 463, 467, 475, 506f.
Chňoupek, Bohuslaw 124, 177, 311, 320f., 411, 420
Chodron de Courcel, Geoffroy Louis 129
Chylińksi, Jan 197, 439
Colombo, Emilio 506
Corterier, Peter 274
Curien, Gilles 515
Czaya, Herbert 221
Czyrek, Józef 64, 408, 412–414, 478

Derian, Patricia M. 227, 325, 386
Dettke, Dieter 274
Devaux, Ralf-Peter 271
Dienstbier, Jiři 446
Dirnecker, Rupert 37, 215
Djuranović, Veselin 167
Dobrosielski, Marian 21, 274, 278, 285
Dobrynin, Anatolij Fjodorowitsch 77, 500f.
Dohnanyi, Klaus von 221f.

Dubinin, Jurij Wladimirowitsch 439, 442

Eagleburger, Lawrence S. 473f., 484f., 520f.
Erhard, Ludwig 72, 74
Ernest, Ota 281
Ertl, Josef 492

Falin, Walentin Michajlowitsch 164, 222, 236, 239, 243, 311
Fanfani, Amintore 73f.
Fascell, Dante B. 226
Ferraris, Luigi Vittorio 62f.
Finke-Osiander, Renate 179f.
Fischer, Oskar 66, 517, 531
Fischer, Per 181f., 216, 254, 272–276, 278–282, 284–286, 289, 291, 295, 297f., 300–304, 306, 308, 310, 312–316, 535
Fleischhauer, Carl-Friedrich 52, 114
Ford, Gerald R. 102, 105, 112, 121, 133, 225f., 230, 397
François-Poncet, Jean 348, 386, 461f.
Frank, Paul 29, 50, 85f.
Franke, Egon 181f., 212
Fukuda, Takeo 233

Gauci, V.R. 296, 375, 378
de Gaulle, Charles 73
Gaus, Günter 44, 65f., 126, 176, 229, 260, 302
Gehlhoff, Walter 128f., 295, 482
Genscher, Hans-Dietrich 2–4, 8, 15, 27–29, 33–35, 42–44, 47–49, 53f., 61, 65f., 102–105, 109, 112, 114f., 118, 122–125, 127, 129, 132, 134, 147, 149, 155f., 158, 165, 169f., 177, 180, 190, 195–197, 200, 208f., 215f., 220, 222f., 229f., 230, 233–237, 241–243, 245–247, 250f., 258, 260, 269, 272f., 276, 302, 307–309, 311–313, 315, 317, 319–324, 326, 329f., 332f., 335–338, 344, 348f., 351, 353–355, 361, 379–382, 385f., 390f., 395f., 398f., 404f., 408–410, 413f., 416–422, 428, 430, 432, 434f., 438, 440, 442, 449–451, 454f., 458, 460–463, 465–468, 470f., 473–477, 479, 482–484, 486–496, 503–507, 510–513, 517–520, 522f., 525f., 528, 531f., 535–537, 539–541
Gerz, Wofgang 218, 279
Gierek, Edward 64, 112, 173f., 193, 197, 200, 235f., 401f., 415f., 420
Ginsburg, Alexander Iljitsch 218f., 228, 324, 360
Giscard d'Estaing, Valérie 21, 102, 112, 133f., 167f., 221f., 228, 232f., 256, 309, 328, 343, 345, 349f., 403
Goldberg, Arthur J. 167, 236f., 279, 281–283, 286, 299f., 304, 307f., 312, 315f., 448
Gomułka, Władysław 69, 76
González Marquéz, Felipe 513, 515
Gottstein, Klaus 359, 380
Gretschko, Andrej Antonowitsch 139
Groll, Götz Freiherr von 51, 261, 263, 266–270, 273f.
Gromyko, Andrej Andrejewitsch 92, 97, 106, 108, 127f., 143, 234, 244–247, 251, 260, 272, 321f., 349, 354, 398, 409, 411, 414, 422, 461, 466f., 470–473, 517, 519, 525–527
Grünewald, Armin 392
Guillaume, Günter 102
de Guiringaud, Louis 222, 309, 343f., 361

Haig, Alexander M., Jr. 396, 458, 460–462, 466–468, 474–476, 486, 488f., 491, 497
Hamm-Brücher, Hildegard 222f., 249, 254, 359, 382f., 393f., 423, 461
Harmel, Pierre 74, 78
Hatoyama, Iichiro 2
Havel, Václav 281, 446
Heath, Edward 102
Heinemann, Gustav 77
Hermes, Peter 164, 323, 520
Herndl, Kurt 366
Heubl, Franz 133
Hildyard, David 23
Hillgenberg, Hartmut 436
Hofer, Walter 446
Hofmann, Harald 235
Hofmann, Wilfried 216, 272, 282
Holik, Josef 333
Holubek, Reinhard 359
Honecker, Erich 44, 88, 112, 131f., 172, 234, 236, 272, 394, 399, 402, 479, 516
Horn, Erwin 37
Höynck, Wilhelm 445
Hübner, Nico 324, 326
Humphry, Hubert H. 448
Huonker, Gunter 395
Hupka, Herbert 192
Husák, Gustáv 112, 320
Huyn, Hans Graf 213

Iljitschow, Leonid Fjodorowitsch 443f., 456, 463f., 469, 480
Iordache, Nicolae 511
Irwin, John N. 85

Jankelewitsch, Jefrem W. 394
Jaruzelski, Wojciech 408f., 412, 477, 482f., 489, 495, 516
Jędrychowski, Stefan 191
Jenninger, Philipp 531
Jeschow, Igor Matwejewitsch 189

Joetze, Günter 32, 40, 51, 197, 211, 253, 303, 325, 360
Johannes Paul II. 516
Johnson, Lyndon B. 138, 448
Juan Carlos 527
Jung, Ernst 340, 400
Jung, Kurt 275

Kádár, János 112, 155, 167, 234f.
Kaiser, Karl 40, 334
Kalkbrenner, Jürgen 382
Kampelman, Max M. 448f., 455f., 463f., 467, 473–475, 480, 496–498, 501, 508, 510, 513f., 517, 519–521, 532
Kanja, Stanisław 408, 412
Karmal, Babrak 390
Kastl, Hans Jörg 199, 442, 445, 450f., 457, 462, 490f., 498f., 509, 511–517, 521
Kaufmann-Bühler, Werner 373
Kelly, Petra 529
Keworkow, Wjatscheslaw Jerwandowitsch 28
Kiesinger, Kurt Georg 7, 27, 74
Kinkel, Klaus 417
Kissinger, Henry 12, 26, 104f., 107f., 129, 192, 194, 207, 225, 250, 332
Klein, Hans Hugo 37
Kliesing, Georg 132
Knyrkow, Alexander Wladimirowitsch 143, 146
Kohl, Helmut 37, 54, 65f., 116, 132, 215, 223, 302, 450, 492–495, 500, 503, 505f., 515, 518f., 525, 539
Kohl, Michael 183, 271
Kondraschow, Sergej Alexandrowitsch 281, 501, 509f., 514, 519f.
Kornblum, John C. 237
Kornijenko, Georgij Markowitsch 162, 430
Korth, Gerhard 375
Koschnick, Hans 187
Kossygin, Alexej Nikolajewitsch 48, 73
Kowaljow, Anatolij Gawrilowitsch 21, 24, 103, 108f., 244f., 247, 497–499, 508, 512f., 517f.
Krabatsch, Ernst 66, 260, 274, 278, 285
Krapf, Franz 55
Kreisky, Bruno 26, 162, 417, 419
Kriele, Martin 79
Kuntner, Wilhelm 144
Kwizinskij, Julij Alexandrowitsch 45, 480, 500

Lambsdorff, Otto Graf 492
Lautenschlager, Hans Werner 474
Lázár, György 399
Leber, Georg 123, 335
Lederer, Jiři 281
Lednew, Walerij W. 28, 239, 243
Leisler Kiep, Walther 116
Lipatti, Valentin 181, 268, 274
Loeck, Hans-Werner 276
Loewe, Lothar 44f., 176
Löwenthal, Richard 176
Lücking, Wilhelm 325
Lüders, Carl-Heinz 60
Lunkow, Nikolaj Mitrofanowitsch 236
Luns, Joseph 503

Macovescu, George 176f., 251
Mann, Golo 122
Marschall von Biberstein, Walther Freiherr 133f.
Marx, Werner 37
Mattick, Kurt 274
Meichsner, Günther 259
Mellbin, Skjøld 312
Mendelewitsch, Lew Isaakowitsch 21, 89, 106, 117, 158, 164, 240, 254
Mertes, Alois 37, 53f., 113f., 116, 133, 211, 215f., 273–275, 441
Meyer-Landrut, Andreas 45, 50f., 120, 134f., 158, 164, 195, 209f., 214, 227, 230, 240, 247f., 253, 264, 267, 269, 273f., 297, 443f., 484
Mielke, Erich 394
Minić, Miloš 260, 275
Mintoff, Dominic 110, 295f., 522, 524
Mitterrand, François 21, 494, 503
Miyazawa, Kiichi 122
Mladenow, Petar 418
Moersch, Karl 36
Mohrmann, Ulrich 164
Mojsov, Lazar 526
Moldt, Ewald 382, 395
Möllemann, Jürgen 275, 440f.
Molotow, Wjatscheslaw Michailowitsch 67
Mondale, Walter F. 228
Morán López, Fernando 513, 523
Moro, Aldo 59
Muskie, Edmund S. 423, 428, 432

Negwer, Georg 402, 412
Nerlich, Uwe 40, 138
Nitze, Paul H. 480, 500, 525
Nixon, Richard M. 43, 83, 91, 102, 228
Nowak, Jan 40
Nudel, Ida 323, 326, 519
Nunn, Samuel A., Jr. 334

Oesterhelt, Jürgen 373–378
Oestreich, Jürgen 373
Oliver, R. Spencer 368

Olszowski, Stefan 92, 158, 191
Orlow, Jurij Fjodorowitwsch 217, 219f., 322f., 446, 519
Owen, David Anthony Llewellyn 236, 360f.

Pahlewi, Mohammed Reza 389
Pahr, Willibald 269, 440, 443
Pan de Soraluce, Conde de San Román, Juan Luis 268, 513f., 517
Pavliček, František 281
Pawelczyk, Alfons 37, 324
Peres, Shimon 326
Pérez-Llorca, José Pedro 436, 442
Petersmann, Hans G. 436
Pfeffer, Franz 413, 473, 485, 489, 507, 511
Piatkus, Viktoras 324
Podgornyi, Nikolaj Wiktorowitsch 73
Pompidou, Georges 102
Popow, Wladimir Iwanowitsch 183, 323
Puja, Frigyes 251, 399
Pym, Francis Leslie 505f., 510

Rakowski, Mieczysław F. 229, 483
Rantzau, Detlev Graf zu 436f., 439f., 445, 462, 480
Rapacki, Adam 69
Reagan, Ronald W. 396–398, 440, 448, 458, 462, 469–473, 485f., 500, 505, 508, 510f., 514, 517, 520f., 525, 527
Renger, Annemarie 274, 441
Richer, Philippe 289, 299, 309–311, 316
Rogers, William P. 93
Rohwedder, Detlef Carsten 168
Rudenko, Mykola Danilowitsch 219, 519
Ruete, Hans 74f.
Ruhfus, Jürgen 227, 417
Rummel, Alois 1f.
Rupérez Rubio, Francisco Javier 436, 442
Rusk, David Dean 81
Ruth, Friedrich 26, 66, 147f., 352, 457f., 473
Rybakow, Jurij Michajlowitsch 369

Sacharow, Andrej Dmitrijewitsch 1, 94, 228, 234, 379–382, 392f., 446, 506, 519
Sagladin, Wadim Walentinowitsch 244f.
Sahm, Ulrich 104, 106, 129, 162, 170, 179, 189, 213
Sandru, Vasile 512
Sauvagnargues, Jean 109
Scheel, Walter 50f., 83, 92f., 101f., 191, 242, 248, 356, 382
Schiwkow, Todor 112, 399
Schmidt, Helmut 8, 27f., 40, 48f., 87f., 102–105, 112f., 115, 118, 121, 125, 127, 149, 166–169, 173f., 190, 192–198, 207–209, 213, 221, 223, 228–237, 242f., 246, 250f., 256, 261, 300, 302–304, 307, 312, 320f., 326–328, 333–338, 341, 344f., 349f., 390, 394, 398, 401–403, 405, 414–422, 430, 434, 456, 470–472, 479, 482f., 486, 492, 536
Schmude, Jürgen 150
Schröder, Gerhard 7, 34, 70–72
Schtscharanskij, Anatolij Borissowitsch 261, 272, 324, 326, 360, 501, 519f.
Schwarzkopf, Dietrich 43
Schweitzer, Carl-Christoph 38, 211
Seibold, Eugen 382
Semjonow, Wladimir Semjonowitsch 395, 405, 462, 540
Semskow, Igor Nikolajewitsch 193
Sherer, Albert W. 2, 237, 267
Shulman, Marshall D. 231
Shultz, George P. 399, 496f., 500f., 504–506, 508, 510, 512, 518, 520f., 523, 525–527
Slepak, Wladimir Semjonowitsch 323, 326
Söder, Karin 3
Solomentzew, Michail Sergejewitsch 234
Solschenizyn, Alexander Issajewitsch 1, 94, 208, 225
Staden, Berndt von 26, 30, 85f., 104, 149, 309, 472f., 480, 490, 539
Steglich, Peter 509
Stoessel, Walter J., Jr. 380, 396, 467, 520
Strauß, Franz Josef 35, 223, 516
Suslow, Michail Andrejewitsch 472

Taraki, Nur Mohammed 389
Tarassow, Nikolaj Konstantinowitsch 355
Taylor, John 473
Thatcher, Margaret 505
Tito, Josip Broz 103, 112, 234f.
Tokowinin, Awrelij Andrejewitsch 267
Troendle, Petar 384
Trudeau, Pierre Elliott 234f.

Ustinow, Dmitrij Fjodorowitsch 472

Vance, Cyrus R. 3, 43, 223, 227, 229–231, 233, 235, 251, 308f.
Vest, George S. 237, 380f., 404, 423
Vogel, Wolfgang 143, 172
Voigt, Karsten D. 274, 464
Vrhovec, Josip 468

Waldheim, Kurt 140, 393
Wałęsa, Lech 401, 495, 498
Wechmar, Rüdiger Freiherr von 393
Wehner, Herbert 239
Weichert, Jürgen 182
van Well, Günther 49f., 62, 64–66, 95, 101, 124, 165, 182f., 193, 196, 201, 222, 237,

247, 250f., 254, 269, 271f., 275–277, 311–313, 349, 391, 403f., 430, 450
Wieck, Hans-Georg 311, 392, 410, 478f., 482, 484
Wiejacz, Josef 489
Williams, Anthony James 515
Wilson, Harold 102, 112, 133
Winzer, Otto 92
Wischnewski, Hans-Jürgen 223, 271, 302
Wojtkowski, Mirosław 482
Woronzow, Julij Michajlowitsch 181, 247, 262f., 270, 274, 277, 281f., 285, 301, 305, 307f., 310, 312
Wrangel, Olaf Baron von 37

Zarapkin, Semjon Konstantinowitsch 72f., 77, 139