

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

KSZE

Irina Scherbakowa

AUF DER SUCHE NACH DEM
„GEIST VON HELSINKI“

Oliver Bange

HELSINKI 1975
UND SEIN ERBE

Bernd Rother

DIE OSTPOLITIK
1969 BIS 1973

Sarah B. Snyder

KATALYSATOR EINER
TRANSNATIONALEN
MENSCHENRECHTS-
BEWEGUNG

Wolfgang Templin

„DEN HELSINKI-PROZESS
MIT WIRKLICHEM
LEBEN ERFÜLLEN“.
ZUR MENSCHENRECHTSARBEIT
IN DER DDR

Bradley Reynolds

OSZE: KOOPERATION IN
UNKOOPERATIVEN ZEITEN

Nadja Douglas

UNERSCHLOSSENES
POTENZIAL.
OSZE UND
ZIVILGESELLSCHAFT

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung  DAS PARLAMENT



KSZE

APuZ 29–31/2025

IRINA SCHERBAKOWA

**AUF DER SUCHE NACH DEM
„GEIST VON HELSINKI“**

Der humanitäre Geist der Schlussakte von Helsinki ist im heutigen Russland unter Putin völlig verbannt. Aber sollte die Wiederbelebung Russlands als Teil eines demokratischen Europas jemals möglich sein, wird sie mit der Wiederbelebung dieses Geistes beginnen.

Seite 04–08

OLIVER BANGE

HELSINKI 1975 UND SEIN ERBE

Gerade vor dem Hintergrund der aktuellen sicherheitspolitischen Entwicklungen in Europa lohnt es sich, die Geschichte der KSZE erneut zu betrachten: War Helsinki tatsächlich von politischer Relevanz, oder sind die Beschlüsse von 1975 inzwischen obsolet?

Seite 09–17

BERND ROTHER

DIE OSTPOLITIK 1969 BIS 1973

Die Anerkennung des territorialen Status quo durch die Ostpolitik ermöglichte die KSZE. Die Verträge mit Polen und der Sowjetunion hielten die Tür zur Deutschen Einheit offen. Für die gegenwärtigen Herausforderungen bietet die Ostpolitik jedoch kaum ein Vorbild.

Seite 18–24

SARAH B. SNYDER

**KATALYSATOR EINER TRANSNATIONALEN
MENSCHENRECHTSBEWEGUNG**

Die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki gab den Dissidentengruppen in Osteuropa Auftrieb und hatte weitreichende Auswirkungen im gesamten Ostblock. Es bildete sich ein länderübergreifendes Netzwerk, das vom Westen unterstützt wurde.

Seite 25–30

WOLFGANG TEMPLIN

**„DEN HELSINKI-PROZESS MIT WIRKLICHEM
LEBEN ERFÜLLEN“. ZUR MENSCHENRECHTS-
ARBEIT IN DER DDR**

Die Schlussakte von Helsinki 1975 eröffnete Menschenrechtsgruppen in Osteuropa die Möglichkeit, sich auf verbriefte Rechte zu berufen – so auch in der DDR. Tatsächlich war die staatliche Dialogbereitschaft in der Praxis der Menschenrechtsarbeit aber eng begrenzt.

Seite 31–39

BRADLEY REYNOLDS

**OSZE: KOOPERATION IN
UNKOOPERATIVEN ZEITEN**

Die OSZE entwickelte in den 1990er Jahren wichtige Instrumente zur Herstellung umfassender Sicherheit. Auch wenn diese derzeit weitgehend eingefroren sind, bleiben sie doch im Werkzeugkasten der OSZE – in Erwartung einer Zukunft, in der Kooperation wieder gefragt ist.

Seite 40–45

NADJA DOUGLAS

**UNERSCHLOSSENES POTENZIAL.
OSZE UND ZIVILGESELLSCHAFT**

Zivilgesellschaftliche Akteure können wichtige Beiträge zur Konfliktprevention und bei der Konfliktnachsorge leisten. Die Einbindung der Zivilgesellschaft wird von der OSZE zwar ausdrücklich gewünscht, die Umsetzung in der Praxis lässt jedoch zu wünschen übrig.

Seite 46–53

EDITORIAL

Am 1. August 1975 unterzeichneten Regierungsvertreter von 35 Staaten – sieben Mitglieder des Warschauer Paktes, 13 blockfreie Staaten und alle 15 NATO-Mitglieder – in Helsinki die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Vorausgegangen waren zwei Jahre intensiver Verhandlungen, an deren Aufnahme zunächst vor allem die Sowjetunion ein Interesse gehabt hatte: Es ging ihr darum, den territorialen Status quo in Europa zu festigen, schließlich war nach dem Zweiten Weltkrieg kein Friedensvertrag geschlossen worden, der die sowjetischen Gebietsgewinne festgeschrieben hätte. Die westlichen Verhandler erreichten im Gegenzug, dass sich die Warschauer-Pakt-Staaten offiziell und öffentlich zu Menschenrechten und grundlegenden Freiheiten bekannten.

Tatsächlich war die Schlussakte nicht das Ende, sondern der eigentliche Beginn des nun folgenden KSZE-Prozesses. Dieser bestand zum einen aus weiteren blockübergreifenden Konferenzen zur Vertrauensbildung und Entspannung, zum anderen lebte er vom Engagement zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsinitiativen, die sich für die Einhaltung der Helsinki-Prinzipien einsetzten. Zwar war die Schlussakte völkerrechtlich nicht bindend, aber mit ihr gab es erstmals ein Dokument, auf das sich die Aktivistinnen und Aktivisten der sogenannten Helsinki-Gruppen in Osteuropa wirkungsvoll berufen konnten. Dennoch waren viele von ihnen staatlichen Repressionen ausgesetzt, ehe Michail Gorbatschow ab Mitte der 1980er Jahre in der Sowjetunion seine Glasnost-Politik einleitete.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die KSZE institutionalisiert und zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der bis heute weltweit größten regionalen Sicherheitsorganisation. Doch was ist von 1975 geblieben, mag man sich angesichts des Krieges in der Ukraine fragen: Warum gelingt es heute nicht, sich „blockübergreifend“ zu verständigen? Rufe nach dem „Geist von Helsinki“ übersehen häufig einen wesentlichen Punkt: Die Sowjetunion war damals zumindest in Europa eine Status-quo-Macht, sie wollte die Nachkriegsgrenzen unverletzlich halten. Im Falle Russlands ist heute das Gegenteil die Realität.

Johannes Piepenbrink

ESSAY

AUF DER SUCHE NACH DEM „GEIST VON HELSINKI“

Irina Scherbakowa

Der 1. August 1975 ist als der Tag in die Geschichte eingegangen, an dem das Schlussdokument der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa unterzeichnet wurde. Können wir heute sagen, dass dieses in Helsinki beschlossene Abkommen nicht nur die internationale Politik maßgeblich beeinflusst, sondern auch innerhalb der sozialistischen Staaten, insbesondere in der Sowjetunion, Wirkung gezeigt hat?

Beim erneuten Lesen der 50 Jahre alten Schlussakte von Helsinki überkommt einen ein bitteres Gefühl. Das Putin-Regime bricht seit Jahren mit sämtlichen Prinzipien des Helsinki-Aktes: 2014 annektierte es die Krim, begann einen Krieg in der Ostukraine und führt seit 2022 einen umfassenden Angriffskrieg gegen die gesamte Ukraine. Das Wort „Frieden“ ist in Russland nahezu tabu. Repressive Praktiken kehren zurück – nicht wie zur Breschnew-Zeit, sondern fast verblüffend stalinistisch. Bereits jetzt ist die Zahl der politischen Gefangenen höher als in der Breschnew-Ära. Und selbst die härtesten Urteile aus den 1960er bis 1980er Jahren sind im Vergleich mit den heutigen der Putin-Gerichte harmlos.

Das Schicksal der Dissidenten, die damals in sowjetischen Lagern zu Tode kamen, gewinnt heute wieder an erschreckender Aktualität. Der ukrainische Dichter Wassyl Stus, Mitglied der ukrainischen Helsinki-Gruppe, starb vor 40 Jahren in „Perm-36“ – einer sowjetischen Straflagerkolonie für „besonders gefährliche Staatsverbrecher“. In den steinernen Zellen, in denen die Temperatur kaum über 15 Grad Celsius stieg, saßen Anfang der 1980er Jahre politische Gefangene, darunter litauische und ukrainische Menschenrechtsaktivisten. Als wir in den 1990er Jahren mit der Menschenrechtsorganisation Memorial daran beteiligt waren, das Lager in ein Museum umzuwandeln, war ich selbst dort. Es war eine sehr bedrückende Erfahrung.

Dieses Erlebnis kam mir wieder in den Sinn, als ich über die Bedingungen las, unter denen der Oppositionelle Alexei Nawalny in heutigen Straflagern leiden musste. 2024 wurde er wie Stus in Gefangenschaft zu Tode gebracht. Es ist furchteinflößend, wenn man sich die Haftbedingungen für politische Gefangene in Putins Russland bewusst macht. Zugleich ist es bezeichnend für die aktuelle russische Geschichtspolitik, dass „Perm-36“ auch heute noch als Museum dient – seit 2014 allerdings unter neuer, linientreuer Führung mit entsprechend veränderter Ausrichtung.

Kehren wir zurück in die Vergangenheit. 1975 war die Menschenrechtslage in der Sowjetunion düster. Nach dem Einmarsch der Warschauer-Pakt-Truppen in die Tschechoslowakei 1968 zerbrachen die letzten Hoffnungen auf einen möglichen demokratischen Wandel in Osteuropa. Die Intervention beendete nicht nur den „Prager Frühling“, sondern auch den Glauben der Andersdenkenden in der Sowjetunion, es könne in absehbarer Zeit eine Möglichkeit für Reformen im eigenen Land geben. Auch bei mir persönlich, damals noch am Anfang meines Lebensweges, schwand die Hoffnung auf Freiheit in Osteuropa. Wer es wagte, offen zu protestieren, dem drohte die Festnahme, Lagerhaft oder Verbannung. So erging es etwa den acht Demonstranten, die wenige Tage nach der Intervention in der Tschechoslowakei auf dem Roten Platz in Moskau gegen den Einmarsch protestierten: Alle wurden festgenommen und verurteilt – einige ins Exil geschickt, andere in Lager gesteckt oder für „geisteskrank“ erklärt und in psychiatrische Spezialkliniken zwangseingewiesen. Selbst die widersprüchliche Entstalinisierung unter Chruschtschow wurde gestoppt; das Thema des stalinistischen Terrors wurde erneut tabuisiert. Der Schriftsteller Alexander Solschenizyn wurde nach der Veröffentlichung seines Buches „Der Archipel Gulag“ in einem Pariser Verlag

1973 zum „Staatsfeind Nummer 1“ erklärt und aus dem Land ausgewiesen.

Vor diesem düsteren Hintergrund erschien die Unterzeichnung des Helsinki-Abkommens im Sommer 1975 wie ein Lichtblick – ein Hoffnungsschimmer, dass der Kalte Krieg nicht weiter eskalieren würde, dass es keine Neuaufgabe der Berlin-Krise von 1958 bis 1961 oder der Kubakrise von 1962 geben würde. Auch mit der „neuen Ostpolitik“ von Willy Brandt verbanden sich gewisse Erwartungen. Nichtsdestotrotz bestand jedoch kein Zweifel daran, dass die sowjetische Führung vor allem deshalb an der Helsinki-Konferenz teilnahm, um die politischen und territorialen Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges sowie die Nachkriegsordnung in Europa endgültig festzuschreiben. Moskau hoffte auf internationale Anerkennung seiner Grenzen und der faktischen Kontrolle über die Länder des Ostblocks – in der Annahme, dass die inneren Verhältnisse der Sowjetunion ein reines Binnenproblem bleiben würden, unbeachtet vom Westen. Doch es kam anders.

DIE DREI „KÖRBE“

Für die Konferenz wurden drei Verhandlungspakete vorbereitet, die als „Körbe“ bezeichnet wurden – ein Begriff, der sich bis heute gehalten hat. Der erste Korb betraf die Unverletzlichkeit der Grenzen, der zweite wirtschaftliche und handelsbezogene Vereinbarungen. Für die sowjetische Führung war der erste Korb von größter Bedeutung – er enthielt die Bestätigung der Nachkriegsgrenzen, die Europa in Ost und West teilten. In diesem Zusammenhang kam ihr besonders eine Klausel entgegen, wonach die USA die gewaltsame Eingliederung Litauens, Lettlands und Estlands in die Sowjetunion 1940 nicht anfochten. Dieser Passus wurde auch von den Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten übernommen – was Proteste im Westen auslöste, da die sowjetische Besetzung dieser Länder damit indirekt legitimiert wurde. Schließlich gab es noch den dritten Korb – den humanitären, in dem es um Menschenrechte, Meinungsfreiheit, Freizügigkeit und Religionsfreiheit ging. Gerade dieser Abschnitt wurde überraschenderweise zur Grundlage für die Menschenrechtsbewegung in der Sowjetunion und anderen sozialistischen Ländern.

Als die Mitglieder des Politbüros der KPdSU kurz vor Unterzeichnung des Abkommens des-

sen vollständigen Text zu sehen bekamen, waren sie äußerst besorgt. Sie befürchteten, dass die Vereinbarungen eine gefährliche Einladung zu Einmischungen internationaler Kräfte in die sowjetische Innenpolitik sein könnten. Doch der sowjetische Außenminister Andrei Gromyko überzeugte das Politbüro, dass die humanitären Forderungen des Westens nur leere Worte auf Papier seien, die niemand wirklich ernst nehme. Diese (Fehl-)Einschätzung gab den Ausschlag für die Zustimmung zur Unterzeichnung. Es wurde beschlossen, die humanitären Passagen des Abkommens innerhalb der Sowjetunion nur vage zu thematisieren. Man hoffte, dass sie unbeachtet bleiben würden. Offenbar ging auch die KGB-Führung davon aus, dass es sich bei den Menschenrechtlern nur um eine unbedeutende Minderheit handelte und keine ernsthafte Protestwelle zu erwarten sei. Auch im Westen betrachtete man die Helsinki-Bestimmungen eher als symbolische Geste gegenüber den demokratischen Kräften, die sich über die Verfolgung von Dissidenten in der Sowjetunion empörten.

Eine der Bestimmungen des Helsinki-Abkommens war allerdings die Verpflichtung, die Dokumente in den Zeitungen aller Teilnehmerstaaten zu veröffentlichen. In der Sowjetunion wurden die Inhalte der Vereinbarungen in der zentralen Parteizeitung „Prawda“ veröffentlicht. Diese Veröffentlichung sollte sich für den Kreml als verhängnisvoll erweisen: Nun forderten die Dissidenten laut und öffentlich Freiheit – und zwar nicht auf einer abstrakten Ebene, sondern auf Grundlage jener Vereinbarungen, zu denen sich die sowjetische Regierung in Helsinki selbst verpflichtet hatte.

ENTSTEHUNG DER HELSINKI-BEWEGUNG

Bereits in den ersten Monaten nach der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki zeigten sich die Probleme, mit denen die sowjetische Führung neuerdings konfrontiert war. Es gab jetzt internationale Instanzen, an die sich Beschwerdeführer wenden konnten. Das Menschenrechts- beziehungsweise Dissidentenmilieu war zwar noch schwach, konnte sich nun aber auf die internationalen Verpflichtungen der Sowjetunion aus dem Helsinki-Abkommen berufen. Sogar andere Unterzeichnerstaaten der Schlussakte konnten Beschwerde einreichen, wenn die So-

wjetunion gegen die im dritten Korb festgeschriebenen Menschenrechte verstieß – im Extremfall sogar unter Androhung von Sanktionen.

Ich erinnere mich sehr gut an den Eindruck, den die Helsinki-Vereinbarungen aus dem dritten Korb auf mich machten, als sie in der „Prawda“ veröffentlicht wurden. Denn dort stand:

„Die Teilnehmerstaaten werden die Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion achten. Sie werden die wirksame Ausübung der zivilen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen sowie der anderen Rechte und Freiheiten, die sich alle aus der dem Menschen innewohnenden Würde ergeben und für seine freie und volle Entfaltung wesentlich sind, fördern und ermutigen. In diesem Rahmen werden die Teilnehmerstaaten die Freiheit des Individuums anerkennen und achten, sich allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu einer Religion oder einer Überzeugung in Übereinstimmung mit dem, was sein Gewissen ihm gebietet, zu bekennen und sie auszuüben.“⁰¹

Natürlich hegten nur wenige die Hoffnung, dass die sowjetische Führung nun tatsächlich beginnen würde, Menschenrechte einzuhalten. Einige Menschenrechtler betrachteten die Helsinki-Vereinbarungen gar als Rückschritt im Vergleich zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Andere befürchteten, dass ein Appell an die Schlussakte von Helsinki als eine Aufgabe der eigenen Position interpretiert werden könnte – nach dem Motto: Von einem kommunistischen Regime sei ohnehin kein Respekt vor Menschenrechten zu erwarten, und ein solcher Bezug würde bloß Heuchelei legitimieren.

Und dennoch: Menschenrechtsaktivisten hatten jetzt die Möglichkeit, gegenüber Behörden ihren Forderungen mit dem Verweis auf Helsinki mehr Nachdruck zu verleihen und die sowjetische Führung auf diese Weise unter Druck zu setzen. Als dem Physiker und Dissidenten Andrei Sacharow im Dezember 1975 der Friedensnobelpreis verliehen wurde, nutzte er seine

Nobelpreisvorlesung, um auf genau diese Möglichkeit hinzuweisen. Zugleich erinnerte er an die herrschenden Zustände in der Sowjetunion und die Notwendigkeit eines langen Atems:

„Die Schlussakte der Konferenz von Helsinki hat die Prinzipien der Meinungsfreiheit erneut bekräftigt. Doch es bedarf eines langen und beharrlichen Kampfes, damit diese Bestimmungen nicht nur deklarativen Charakter behalten. In der Sowjetunion werden heute viele Tausend Menschen wegen ihrer Überzeugungen strafrechtlich und außergerichtlich verfolgt – wegen ihres religiösen Glaubens und des Wunsches, ihre Kinder im religiösen Geist zu erziehen; wegen des Lesens und Verbreitens (...) von Literatur, die den Behörden unerwünscht ist, (...) und wegen Versuchen, das Land zu verlassen. Besonders schwer wiegt aus moralischer Sicht die Verfolgung jener, die sich für andere Opfer von Ungerechtigkeit einsetzen, die nach Öffentlichkeit streben, insbesondere durch das Verbreiten von Informationen über Gerichtsverfahren und die Verfolgung von Menschen mit abweichenden Meinungen sowie über Haftbedingungen. Der Gedanke ist unerträglich, dass gerade in diesem Moment, da wir uns zu einer feierlichen Zeremonie in diesem Saal versammelt haben, Hunderte und Tausende von Gewissensgefangenen schwerer, jahrelanger Haft ausgesetzt sind, an Hunger leiden (...). Sie zittern vor Kälte, Feuchtigkeit und Erschöpfung in dunklen Zellen und sind gezwungen, einen unaufhörlichen Kampf um ihre Menschenwürde zu führen (...).“⁰²

Sacharows Anregung wurde von seinen Mitstreitern in der Menschenrechtsbewegung aufgegriffen, allen voran vom Physiker und Menschenrechtler Juri Orlow. Er besprach sie mit mehreren Moskauer Dissidenten und Menschenrechtsaktivisten und entwickelte ein Format, um sie praktisch umzusetzen. So entstand die „Öffentliche Gruppe zur Förderung der Beschlüsse von Helsinki in der UdSSR“, besser bekannt als Moskauer Helsinki-Gruppe, deren Gründung am 12. Mai 1976 auf einer Pressekonferenz in der Moskauer Wohnung von Sacharow bekannt gegeben wurde. Die Moskauer Helsinki-Gruppe verband auf äußerst effiziente und professionelle Weise eine

01 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki, 1.8.1975, dokumentiert auf: [www.1000dokumente.de/Dokumente/Schlussakte_der_Konferenz_über_Sicherheit_und_Zusammenarbeit_in_Europa_\(KSZE\)_in_Helsinki](http://www.1000dokumente.de/Dokumente/Schlussakte_der_Konferenz_über_Sicherheit_und_Zusammenarbeit_in_Europa_(KSZE)_in_Helsinki).

02 Andrei Sacharow, Nobelpreisvorlesung, 11.12.1975, auf Russisch und Englisch dokumentiert auf www.nobelprize.org/prizes/peace/1975/sakharov/lecture (eigene Übersetzung aus dem Russischen).

Vielzahl von Aufgaben, die zuvor von verschiedenen Menschenrechtsinitiativen separat erfüllt worden waren: die Sammlung und Veröffentlichung von Informationen über politische Verfolgung und Protestaktionen in der Sowjetunion, die Erstellung analytischer Berichte sowie die Unterstützung politischer Gefangener.

Schon kurz nach der Unterzeichnung der Schlussakte entstanden auch in anderen osteuropäischen Ländern Helsinki-Gruppen, unter anderem in der Ukraine, in Litauen und in Georgien. Sie dokumentierten Menschenrechtsverletzungen und übermittelten Informationen in den Westen, wobei sie sich auf die Helsinki-Bestimmungen stützten, die ihnen politische und internationale Legitimität verliehen. Rund um die Moskauer Gruppe bildeten sich zudem spezialisierte Gruppen, wie das „Christliche Komitee zum Schutz der Rechte der Gläubigen“, die „Arbeitskommission zur Untersuchung des Einsatzes der Psychiatrie zu politischen Zwecken“ sowie die „Initiativgruppe zum Schutz der Rechte von Behinderten“.

Durch diese Aktivitäten wurde der Kampf für Menschenrechte in der Sowjetunion zu einem wichtigen Bestandteil internationaler Politik. Zudem entstanden auch außerhalb der Sowjetunion derartige Gruppen, etwa in Polen das „Komitee zum Schutz der Arbeiter“ und in der Tschechoslowakei die Bewegung „Charta 77“. Dank ihres Mutes und ihrer Beharrlichkeit bildeten sich erste Risse im Eisernen Vorhang, durch die die gesammelten Informationen über die Verfolgung von Dissidenten und die begangenen Menschenrechtsverletzungen an eine internationale Öffentlichkeit dringen konnten. In der Sowjetunion selbst führte der Aufschwung der Menschenrechtsbewegung zur Entstehung vielfältiger kultureller, religiöser und sozialer Initiativen: Es entstanden mehrere illegale religiös-philosophische und literarische Zeitschriften, die im Samisdat, also im Selbstverlag im Untergrund, verbreitet wurden.

Die Reaktion des KGB auf die Belebung der Menschenrechts- und Protestbewegung war brutal. Die Repressionen begannen bei den Helsinki-Gruppen. Am 20. Januar 1977 übermittelte der KGB-Vorsitzende Juri Andropow dem Zentralkomitee der KPdSU eine ausführliche Denkschrift unter dem Titel „Über Maßnahmen zur Unterbindung der verbrecherischen Aktivitäten von Orlow, Ginsburg, Rudenko und

Venclova“.⁰³ Die von Andropow vorgeschlagenen Maßnahmen waren erwartbar: Verhaftungen, Lagerhaft, Verbannung und Ausbürgerung. Im Frühjahr 1977 wurden die Führer der georgischen Helsinki-Gruppe verhaftet, auch Mitglieder der ukrainischen, litauischen und armenischen Helsinki-Gruppen sowie weitere Aktivisten im dissidentischen Umfeld wurden festgenommen. Dennoch gelang es dem KGB nicht, das Helsinki-Netzwerk in Russland, der Ukraine und Litauen vollständig zu zerschlagen: An die Stelle der Inhaftierten traten neue Mitglieder, und die Arbeit der Helsinki-Gruppen ging weiter.

Die schwierigste Zeit begann Anfang der 1980er Jahre, nach dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan, der Verbannung von Sacharow nach Gorki (heute Nischni Nowgorod) und dem scheinbaren Zusammenbruch der internationalen Entspannungspolitik. Doch es zeigte sich: Am dunkelsten ist es stets kurz vor der Morgendämmerung.

HOFFNUNG AUF FREIHEIT – UND ABSCHIED VON HELSINKI

Die Hoffnung auf Freiheit lebte wieder auf, als Michail Gorbatschow 1985 in der Sowjetunion die Führung übernahm und seine Glasnost-Politik der Offenheit und Transparenz einleitete. Sacharow wurde aus der Verbannung zurückgeholt und forderte die Freilassung weiterer politischer Gefangener. 1989, auf dem Höhepunkt der Perestroika, nahm die Moskauer Helsinki-Gruppe ihre Tätigkeit wieder auf – wiederbelebt von aus Lagern, Exil und Emigration zurückgekehrten Dissidenten. An ihrer Spitze stand Ljudmila Alexejewa, eine der Gründerinnen der Gruppe, die ebenfalls ins Exil gedrängt worden war. Einige von ihnen, allen voran Sacharow, beteiligten sich zudem an der Gründung von Memorial, einer weiteren unabhängigen Organisation, deren Ziel es war, den Opfern von Massenunterdrückung und Menschenrechtsverletzungen durch Aufklärung über die Verbrechen historische Gerechtigkeit zukommen zu lassen.

So entstand das Gefühl, dass der wahre Geist des Helsinki-Abkommens endlich zur Geltung

03 Alexander Ginsburg war Herausgeber der ersten bedeutenden Samisdat-Zeitschrift und Gründungsmitglied der Moskauer Helsinki-Gruppe; der Schriftsteller Nikolai Rudenko war Leiter der ukrainischen Gruppe; der Dichter, Literaturwissenschaftler und Essayist Tomas Venclova vertrat die litauische Gruppe.

kommen und Europa tatsächlich zu einem „gemeinsamen Haus“ (Gorbatschow) werden würde. Die Vereinbarungen von Helsinki wurden nun rückblickend als frühe Vorboten des Zerfalls der Sowjetunion gesehen. Es schien, als hätte Russland endlich den Weg zur Verwirklichung des Dreiklangs aus Frieden, Fortschritt und Menschenrechten eingeschlagen, von dem auch Sacharow in seiner Nobelpreisrede gesprochen hatte. Doch so schwer es heute auch zu begreifen ist: Die historische Chance, die Russland damals bekam, wurde vertan. In den 1990er Jahren, die für viele Menschen in Russland eine Zeit schwerer Wirtschaftskrisen, des Chaos, der Arbeitslosigkeit, der kriminellen Auseinandersetzungen und der Korruption wurde, rückte die Idee von Demokratie und Freiheit wieder in den Hintergrund. Stattdessen empfanden viele den Zusammenbruch der Sowjetunion als Folge einer Verschwörung feindlicher Kräfte und das Ende des Kalten Krieges als eine Niederlage vor dem Westen.

Die Welle dieser Gefühle wurde verstärkt durch die Tschetschenienkriege ab Mitte der 1990er Jahre, die mit zunehmender Dauer immer grausamer wurden. In dieser Gemengelage erwarteten viele Russen eine starke Hand, die die Ordnung wiederherstellen sollte, und wählten Putin im März 2000 zu ihrem Präsidenten. Illusionen über Putin waren allerdings auch im Westen noch weit verbreitet. Nach und nach wurde jedoch klar, dass die Idee einer freiheitlichen Demokratie in Russland durch einen neuen Nationalismus verdrängt wurde. Die antiwestlichen Gefühle verstärkten sich, das eigene Land wurde erneut zur belagerten Festung erklärt, und alles nationale Unglück wurde als Ergebnis der Intrigen und Machenschaften des „kollektiven Westens“ dargestellt.

Die Signale aus dem Kreml in Richtung Ausland wurden immer aggressiver. Die baltischen Staaten wurden zu Erben des Nazismus erklärt, und nach der Orangen Revolution auf dem Kyjiwer Maidan von 2004 wurde auch die Ukraine beschuldigt, Nazismus und antirussische Stimmung zu schüren. Putins Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2007 enthielt bereits direkte Drohungen gegen den Westen und die NATO.

Innenpolitisch setzten die russischen Behörden zunehmend auf die Anwendung von Gewalt und die brutale Unterdrückung von Protesten. 2012 wurde nach Massendemonstrationen gegen Wahlbetrug ein Gesetz über „ausländische Agenten“ verabschiedet, um gegen die Zivilgesellschaft vor-

zugehen. Auf der Grundlage dieses Gesetzes wurden nach der Annexion der Krim 2014 zunächst Memorial und dann die Moskauer Helsinki-Gruppe zu ausländischen Agenten erklärt. Im Dezember 2021, kurz vor dem Beginn des vollumfänglichen Krieges gegen die Ukraine, löste der Oberste Gerichtshof Memorial schließlich auf, nach Kriegsbeginn auch die Moskauer Helsinki-Gruppe.

Durch die direkte militärische Aggression gegen die Ukraine hat Russland zahlreiche internationale Verträge verletzt, was den Ausschluss Russlands aus dem Europarat und seinen Organisationen und Institutionen zur Folge hatte. Dies bedeutete auch das Ende der Beteiligung Russlands am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und am wichtigsten europäischen internationalen Vertrag, der Konvention zum Schutz der Menschenrechte. Im Krieg gegen die Ukraine werden massive Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen begangen, wie es sie seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Europa nicht mehr gegeben hat. Im eigenen Land greift das Putin-Regime zu brutalen Repressionsmethoden: Schon beim geringsten Protest werden Menschen verhaftet, und für ein paar Antikriegs-sprüche oder kritische Internetbeiträge können drakonische Strafen verhängt werden.

Die Ziele, die das Putin-Regime heute verfolgt, sind jedoch viel weitreichender und gefährlicher als die Eroberung der Ukraine oder die Kontrolle der eigenen Zivilgesellschaft. Die Bedrohung geht weit darüber hinaus: Putin deklariert den Krieg gegen die Ukraine als Krieg gegen den „kollektiven Westen“, gegen Europa und gegen das, was in der Kremlpropaganda höhnisch als „europäische Werte“ bezeichnet wird – und das sind Demokratie und Menschenrechte. Putins Regime ist gegen alle humanistischen Werte gerichtet.

Es ist heute kaum möglich, sich Putins Russland als zukünftigen Teil des demokratischen Europas vorzustellen. Der humanitäre Geist der Schlussakte von Helsinki ist völlig verbannt. Aber ich bin überzeugt, dass die Wiederbelebung Russlands, wenn sie denn jemals möglich sein könnte, mit der Wiederbelebung dieses Geistes beginnen wird.

IRINA SCHERBAKOWA

ist Literaturwissenschaftlerin und Gründungsmitglied der Menschenrechtsorganisation Memorial, die 2022 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde. Sie lebt seit 2022 im Exil in Deutschland.

ANTAGONISTISCHE KOOPERATION

Helsinki 1975 und sein Erbe

Oliver Bange

Als am 1. August 1975 die Staats- und Regierungschefs von 35 Ländern in Helsinki die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) unterzeichneten, wurde dies weltweit als Zeichen des Aufbruchs in eine neue, vermeintlich sicherere und kooperativere Ära des Ost-West-Konflikts verstanden. Insbesondere die Bilder des Bundeskanzlers Helmut Schmidt und des Staatsratsvorsitzenden der DDR Erich Honecker – Seite an Seite bei der Unterzeichnung und im engen persönlichen Austausch im Plenum – schafften es auf die Titelseiten zahlreicher Zeitungen und wurden zum festen Bestandteil der Ikonografie des in Helsinki scheinbar kurzzeitig entspannten Systemkonflikts.

Vor dem Hintergrund der aktuellen sicherheitspolitischen Entwicklungen in Europa lohnt es sich, das Ereignis und seinen langen politischen Schatten erneut zu betrachten: War Helsinki nur ein Hochglanz-Event oder tatsächlich von politischer Relevanz? War das Zusammentreffen also nur bildmächtig oder auch wirkmächtig? Bildeten die Beschlüsse der KSZE und ihrer Nachfolgeorganisation OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) den Kern, oder wie der Politikwissenschaftler Dieter S. Lutz es formulierte: „den Sockel europäischer Sicherheitsarchitektur“, ⁰¹ oder sind sie inzwischen obsolet?

DIVERGIERENDE INTERESSEN

Die Vorgeschichte der Helsinki-Konferenz reicht zurück in die Ära des Kalten Krieges der 1950er und 60er Jahre. Bereits 1954 hatten der sowjetische Staatschef Nikita Chruschtschow und sein Außenminister Wjatscheslaw Molotow zu einer europäischen Sicherheitskonferenz (ESK) aufgerufen, 1964 war es der polnische Außenminister Adam Rapacki, der vor der UN-Vollversammlung eine solche Konferenz unter Teilnahme der

USA vorschlug. Ab 1965 gehörte die Forderung zur Standardrhetorik sozialistischer Regierungen gegenüber dem Westen. ⁰² Über die Motive insbesondere der Sowjetunion wird bis heute spekuliert: War es reine Rhetorik oder, in Ermangelung eines Friedensvertrages, der Versuch einer Absicherung der territorialen Zugewinne nach dem Zweiten Weltkrieg?

Ende der 1960er Jahre war allen Entscheidungsträgern in Ost und West sowie in den „neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten“ klar, dass die Jahre der sprachlosen Konfrontation des Kalten Krieges vorbei waren. Die Umstände des Baus der Berliner Mauer 1961 und der Kuba-Krise 1962 hatten die Risiken einer militärischen Eskalation im Nuklearzeitalter überdeutlich vor Augen geführt. Es galt, den Systemkonflikt zwischen sozialistischer und kapitalistisch-liberaler Gesellschaftsordnung nicht heiß und schon gar nicht nuklear werden zu lassen. Władysław Gomułka, der Vorsitzende der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, beschrieb diese Situation intern überaus zutreffend: Es sei, als wenn man ein weißes Blatt Papier vor sich habe, das es zu beschreiben gelte. ⁰³ In den Hauptstädten wurden Strategien für diese neue Phase des Ost-West-Konflikts entworfen, die auf die jeweils eigenen Ziele ausgerichtet waren: „Détente“ in Paris, „Bridge-Building“ in Washington, „friedliche Koexistenz“ in Moskau und „Ostpolitik“ in Bonn. ⁰⁴ Die in den 1970er Jahren folgende Ära der „Entspannung“ bedeutete daher auch keineswegs die Auflösung des politisch-ideologischen Konflikts. Im Gegenteil – die von allen Seiten angestrebte militärische Eskalationskontrolle schien ein Mehr an gesellschaftlicher Interaktion zu erlauben und führte damit zugleich zur Intensivierung der Systemkonkurrenz in Wirtschaft, Medien, Kunst und Kultur. Der Soziologe Jürgen Habermas prägte dafür den Begriff der „antagonistischen Kooperation“ – also die Zusammenarbeit an kurzzeitigen gemeinsa-



Bundeskanzler Helmut Schmidt und der Erste Sekretär des ZK der SED Erich Honecker am 1. August 1975 in Helsinki: Vor Beginn der Arbeitssitzung (oben) und bei der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte (unten, rechts daneben US-Präsident Gerald Ford und der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky).

Quelle: picture alliance, Heinrich Sanden (oben); picture alliance/ZB, Horst Sturm (unten)

men Projekten bei grundsätzlich gegensätzlicher Zielsetzung.⁰⁵

Die Befürworter einer „Neuen Ostpolitik“ in Westdeutschland waren von der Anziehungskraft der eigenen Gesellschaftsordnung überzeugt (Magnettheorie). Insbesondere Bundeskanzler Willy Brandt und sein Minister für besondere Aufgaben Egon Bahr dachten darüber nach, wie in dieser neuen Phase der Charakter kommunistischer Herrschaft durch Reformdruck von innen verändert und gelockert werden könnte. Dies zu ermöglichen, so Bahr an Brandt, sei Aufgabe westlicher Politik – „den Rest machen die Menschen selbst“.⁰⁶ Ihnen war aber auch bewusst: Die sozialistischen Parteiführer im Warschauer Pakt würden diese Dynamik sehr bald bemerken und umzukehren versuchen. Es galt also, den einmal angeschobenen Prozess „unumkehrbar“ zu machen. Und dazu, so Bahr in internen Strategiepapieren 1969, sollte man auf Moskaus Forderung nach einer europäischen Sicherheitskonferenz eingehen und dort die neuen Spielregeln festlegen: „Sie können sich nur schwer dagegen aussprechen.“⁰⁷

DIE VERHANDLUNGEN

Die vielleicht wichtigsten Schlüssel für den Beginn einer multilateralen Entspannungsära lagen damit in Moskau und Bonn. Die Führung der östlichen Hegemonialmacht würde dem Prozess nur zustimmen, wenn damit die internationale Anerkennung sowohl der eigenen territorialen Erweiterungen als auch des sowjetischen Ein-

flussbereichs bis zur deutsch-deutschen Grenze verbunden sein würde. Die Bundesrepublik blieb hingegen bis zum Ende des Ost-West-Konflikts 1990 eine revisionistische (wenn auch nicht, wie im Osten oft behauptet, revanchistische) Macht. Am Postulat der Wiedervereinigung änderten auch die von der sozialliberalen Koalition mit den Ländern des Warschauer Paktes zu Beginn der 1970er Jahre verhandelten bilateralen Gewaltverzihtsabkommen nichts. Darin wurde die Respektierung des territorialen Status quo bekundet, zugleich aber auch die Möglichkeit „friedlicher Grenzveränderungen“ betont.⁰⁸ Da beiden Seiten an veränderten, risikoreduzierenden Rahmenbedingungen gelegen war, blieb antagonistische Kooperation das bestimmende Verhaltensmuster der Entspannungsära. Die bilateralen „Ostverträge“ ebneten dabei den Weg hin zu multilateralen Vereinbarungen wie der KSZE-Schlussakte, deren Umsetzung durch Folgekonferenzen kontrolliert und schließlich in den 1990er Jahren im Rahmen der OSZE institutionalisiert wurde. Aus der ESK-Idee Moskaus entstand eine KSZE/OSZE, deren militärische Handlungsfelder stark von westlichen Konzepten „gemeinsamer Sicherheit“ und „legitimer Sicherheitsinteressen“ aller Teilnehmer geprägt wurden.⁰⁹

Vor dem Hintergrund der Beinahe-Eskalation in der Kubakrise erschienen Gespräche über Rüstungskontrolle und Abrüstung als geeignete Türöffner in eine neue Phase der Ost-West-Beziehungen. Schon bald wurde jedoch deutlich, dass die zu verhandelnden Inhalte äußerst komplex waren und viel Zeit in Anspruch nehmen würden. Kern des militärstrategischen Problems war das Übergewicht der konventionellen Streitkräfte des Warschauer Paktes, das die NATO durch taktische und strategische Nuklearwaffen zu kompensieren versuchte. Eine Abrüstung gleich großer konventioneller Kontingente wäre für den Warschauer Pakt vorteilhafter gewesen – während eine Abrüstung insbesondere der taktischen Nuklearwaffen in Mitteleuropa aus Sicht Moskaus die NATO gestärkt hätte. Bei einer rein linearen konventionellen Abrüstung befürchtete

01 Dieter S. Lutz, Einführung. Die OSZE – Sockel der europäischen Sicherheitsarchitektur, Basis des Sicherheitsraumes Europa, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 17–41.

02 Vgl. Csaba Békés, The Long Détente and the Soviet Bloc, 1953–1983, in: Oliver Bange/Poul Villaume (Hrsg.), The Long Détente. Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe, 1950s–1980s, Budapest–New York 2017, S. 31–50.

03 Vgl. Gottfried Niedhart, Durch den Eisernen Vorhang. Die Ära Brandt und das Ende des Kalten Kriegs, Darmstadt 2019, S. 198f.

04 Vgl. ders., East-West Conflict: Short Cold War and Long Détente, in: Bange/Villaume (Anm. 2), S. 17–30.

05 Vgl. Jürgen Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt/M. 1981.

06 Egon Bahr, Zu meiner Zeit, München 1996, S. 552.

07 Zit. nach Oliver Bange, An Intricate Web: The Ostpolitik, the European Security System and German Unification, in: ders./Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York–Oxford 2008, S. 23–28, hier S. 29.

08 Für einen Überblick zu den Verhandlungen der Ostverträge vgl. Niedhart (Anm. 3).

09 Vgl. Oliver Bange, Conceptualizing „Common Security“.

Willy Brandt's Vision of Trans-Bloc Security and Its International Perception, 1981–1990, in: Bernd Rother/Klaus Larres (Hrsg.), Willy Brandt and International Relations. Europe, the USA, and Latin America, 1974–1992, London u. a. 2019, S. 143–160.

die US-Regierung unter Präsident Richard Nixon eine „Finnlandisierung“ oder sogar formale Neutralität Westdeutschlands.¹⁰ Es galt also, eine Formel für eine asymmetrische konventionelle und taktisch-nukleare Abrüstung zu finden – eine Aufgabe, an der die Ende Oktober 1973 begonnenen Verhandlungen über „Mutual and Balanced Force Reductions“ bis 1990 scheitern sollten. Entscheidend für den weiteren Verlauf der Ost-West-Geschichte war daher, dass diese Abrüstungsverhandlungen aus der europäischen Sicherheitskonferenz herausgelöst wurden und deren Inhalte auch im Titel sichtbar erweitert wurden: Aus der ESK wurde die „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“.

Am 22. November 1972 begannen die multilateralen Vorbereitungsgespräche für die KSZE. In der Technischen Universität Helsinki verhandelten die entsandten Diplomaten nicht nur über Ort, Datum und andere Technikalien, sondern auch über eine Vielzahl von möglichen Konferenzinhalten. Statt des von Moskau erhofften kurzen Vorbereitungstreffens entspann sich ein monatelanges Kräfteressen, das erst am 8. Juni 1973 erfolgreich endete. Dem östlichen Konzept von Sicherheit als territoriale Ordnung und sicheren Grenzen setzte der Westen ein dynamisches Verständnis über die Durchlässigkeit von Grenzen, vertrauensbildende Maßnahmen, Wirtschaftsaustausch, Menschenrechte und freieren Austausch zwischen Menschen und von Informationen entgegen.¹¹ Schon in diesen Vorgesprächen wurde deutlich, dass die bundesdeutschen Verhandler einer Konferenz nur zustimmen würden, wenn es eine reale Aussicht auf ein Schlussdokument gab, in dem friedliche Grenzveränderungen und mehr Freizügigkeit von Menschen und Informationen eine Rolle spielen. Am Ende schienen die Sowjets bereit zu sein, diesen Preis für die aus ihrer Sicht erfolgende De-facto-Legitimierung ihrer Gebietsgewinne zu zahlen.

Auf die Vorbereitungsgespräche folgte ab Juli 1973 die sogenannte zweite Phase der KSZE: In Helsinki verhandelten die Außenminister von 15 NATO-Staaten (einschließlich den USA und

Kanada), 7 Warschauer-Pakt-Mitgliedern und 13 nicht paktgebundenen Ländern über die Inhalte eines Schlussdokuments. Die eigentlichen Verhandlungen begannen im September 1973 in Genf und dauerten bis Mai 1975. Um die Übersicht zu behalten, hatte man in den Vorbereitungsgesprächen die Einzelthemen auf Karten geschrieben und sprichwörtlich drei Körben zugeteilt.¹² Der Begriff blieb haften – und bestimmte letztlich auch die inhaltliche Struktur der Schlussakte von Helsinki, die dann am 1. August 1975 von den Staats- und Regierungschefs feierlich unterschrieben wurde.

INHALTE DER SCHLUSSAKTE

Bereits in der Präambel der Schlussakte wurde das grundsätzliche Ziel aller Unterzeichnerstaaten unmissverständlich definiert: „den Ergebnissen der Konferenz volle Wirksamkeit zu verleihen und die Vorteile, die aus diesen Ergebnissen hervorgehen, (...) in ganz Europa zu gewährleisten und dadurch den Prozeß der Entspannung zu erweitern, zu vertiefen und ihn fortschreitend und dauerhaft zu machen“.¹³ Das erweiterte Sicherheitskonzept der westdeutschen Ostpolitiker hatte sich damit durchgesetzt – nun galt es, die Beschlüsse mit Leben zu erfüllen und ein gesamteuropäisches Netz aus ökonomischen, gesellschaftlichen und militärischen Interessen zum gegenseitigen Vorteil zu etablieren.

Der sogenannte Korb I „Fragen der Sicherheit in Europa“ enthielt zunächst einen Katalog mit zehn Prinzipien der Zusammenarbeit: Achtung von Souveränität und Gleichheit (einschließlich der Möglichkeit friedlicher Grenzveränderungen), Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität der Staaten, friedliche Streitbeilegung, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, Achtung der Menschenrechte „einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit“, Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker, (friedliche und dauerhafte) Zusammenarbeit

¹⁰ Vgl. Stephan Kieninger, *Dynamic Détente. The United States and Europe, 1964–1975*, Lanham 2016.

¹¹ Vgl. Richard Smith, *Preparing for Helsinki: The CSCE Multilateral Preparatory Talks*, 27.8.2020, www.history.blog.gov.uk/2020/08/27.

¹² Für einen Augenzeugenbericht der Verhandlungen siehe John J. Maresca, *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973–1975*, Durham 1987. Vgl. auch Wilfried Loth, *Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung*, München 1998.

¹³ Deutscher Text der KSZE-Schlussakte: www.osce.org/files/f/documents/6/e/39503_1.pdf.

zwischen den Staaten sowie die Verpflichtung zur Umsetzung der eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Den zweiten Teil von Korb I bildete ein „Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung“, in dem erste Vereinbarungen über militärische Sicherheit benannt wurden: Manöver in Europa mit über 25 000 Soldaten sollten allen Unterzeichnerstaaten mindestens drei Wochen vorher angekündigt werden, Beobachter konnten freiwillig dazu eingeladen werden; die Information über andere militärische Manöver galt als erstrebenswert, blieb aber ebenso freiwillig. Weitere vertrauensbildende Maßnahmen sollten entworfen und vereinbart werden.

Korb II behandelte die Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt – und zielte bewusst auf eine nachhaltige Ausweitung des Ost-West-Handels. Im Abschnitt „Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum“ wurden zudem Vorschläge verschiedener Mittelmeer-Anrainerstaaten aufgenommen, die nicht an der KSZE teilnahmen.

Der Abschnitt mit dem unauffälligen Titel „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ wird bis heute analog zur Verhandlungsphase als Korb III bezeichnet. Er umfasste die Menschenrechtsdimension der zukünftigen Ost-West-Beziehungen – von der Förderung von Kontakten, Familienzusammenführungen und Reiseerleichterungen über die „Verbesserung der Verbreitung von, des Zugangs zu und des Austausches von Information“ bis zum Austausch in Kultur, Bildung und Wissenschaft. Als Bezugs- und Legitimationspunkt für die vielfältigen Menschenrechts- und Dissidentengruppen in den Ländern des Warschauer Paktes und aufgrund des fortwährenden Streits darüber während der Folgekonferenzen wurde Korb III wohl zu dem in der Öffentlichkeit bekanntesten.¹⁴

Von besonderer Bedeutung für die Fortsetzung des in Helsinki begonnenen Prozesses erwies sich der letzte Abschnitt, in dem Folgekonferenzen beschlossen wurden, um die Fortschritte

und Anwendung der vereinbarten Prinzipien zu überprüfen und weiterzuführen. Hier fand sich auch die Vereinbarung, dass das Schlussdokument allen Bürgern in allen Teilnehmerländern zugänglich gemacht werden musste.

DIE DEUTSCHE FRAGE

Ohne westdeutsche Unterschrift – also ohne Anerkennung der Unverletzlichkeit der 1945 geschaffenen Grenzen durch die Regierung in Bonn – hätte ein KSZE-Abschlussdokument den Interessen Moskaus nicht entsprochen. Dies spielte der sozialliberalen Bundesregierung eine entscheidende Vetokarte in die Hände, um die Möglichkeit einer deutschen Vereinigung weiterhin offen zu halten. Schon der Moskauer Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion vom August 1970 hätte an dieser Frage scheitern können. Man hatte sich dort schließlich geeinigt auf die Formulierung der „Unverletzlichkeit“ von Grenzen und die Übergabe einer westdeutschen Note, dass dies friedlichen Grenzänderungen nicht entgegenstünde.¹⁵ Genau das wollten Kanzler Willy Brandt und Außenminister Walter Scheel sowie ab April 1974 ihre Amtsnachfolger Helmut Schmidt und Hans-Dietrich Genscher auch in der KSZE-Schlussakte verankert sehen. Damit eng verbunden blieben auch die Fragen der polnischen Grenzen, der Zukunft der baltischen Staaten und einer möglichen Einheit Europas. All dies wurde nicht nur im KSZE-Rahmen diskutiert, sondern auch in den jeweiligen Blöcken, in den Europäischen Gemeinschaften und in vielen bilateralen Gesprächen.

Während eine deutsche Wiedervereinigung für die anderen europäischen Staaten und die beiden Supermächte nicht auf der politischen Tagesordnung stand, war das westdeutsche Insistieren auf humanitäre Kontakte, Informations- und Meinungsfreiheit durchaus im Interesse vor allem der westlichen Länder. Im Frühjahr 1974 schienen die Erfolgsaussichten der KSZE jedoch an einem seidenen Faden zu hängen: Da Moskau sich weigerte, die Möglichkeit friedlicher Grenzveränderungen in die Schlussakte aufzunehmen, drängten die NATO-Verbündeten Bonn zu einem gemäßigeren Kurs, um das Ergebnis nicht

¹⁴ Vgl. Sarah B. Snyder, *From Selma to Moscow. How Human Rights Activists Transformed US Foreign Policy*, Columbia 2018; Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990*, München 2012.

¹⁵ Vgl. Werner Link, *Die Entstehung des Moskauer Vertrages im Lichte neuer Archivalien*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 2/2001, S. 295–315.

zu gefährden. US-Außenminister Henry Kissinger notierte verärgert, dass „der Pferdearsch Scheel aus der KSZE mehr herausholen will, als er in seinem eigenen Vertrag mit den Sowjets erhalten hat“.¹⁶ Erst nachdem auch Scheels Nachfolger Genscher mehrmals damit drohte, die Unterschrift zu verweigern, unterstützten Frankreich, Großbritannien und die USA die von den Deutschen gewünschte Formel, was Moskau schließlich zum Einlenken bewegte.

DISSIDENZ UND FOLGEKONFERENZEN

Die Unterschriften waren kaum getrocknet, da verbreiteten die Warschauer-Pakt-Staaten den Text der Schlussakte bereits unter ihren Bevölkerungen. Die KSZE-Vereinbarungen sollten dabei als Sieg des sozialistischen Friedenswillens erscheinen. Noch im gleichen Monat erschienen jedoch auch die ersten dissidentischen Samisdat-Texte (Untergrundliteratur), die sich auf das in der Schlussakte verbriefte Recht auf Informations- und Meinungsfreiheit beriefen.¹⁷ In den nächsten zwei Jahren bildeten sich in fast allen Ländern des Warschauer Paktes Dissidenten-Netzwerke: Im Mai 1976 wurde in Moskau die erste „Helsinki-Gruppe“ gegründet, im Juni in Polen das „Komitee zur Verteidigung der Arbeiter“, im Januar 1977 in Prag die „Charta 77“. In der DDR lieferten die öffentliche Selbstverbrennung von Pastor Oskar Brüsewitz 1976 und die Protestlieder Wolf Biermanns deutliche Hinweise, dass auch die SED-Führung bald nicht mehr nur mit einer Ausreise-, sondern auch mit einer Dissidenzbewegung konfrontiert sein würde.

Noch ganz im Verhaltensmuster des frühen Kalten Krieges wurde im Westen auf die mangelnden individuellen Freiheiten im Osten, und im Osten auf die auch weiterhin nicht ganz abgeschafften Embargo-Listen für den Ost-West-Handel verwiesen. Neu war jedoch, dass beide Seiten ihre lückenhafte Umsetzung der Helsinki-Beschlüsse vor einer globalen Öffentlichkeit rechtfertigen

mussten. So war jede Seite darum bemüht, die eigenen Vertragsbrüche so gering wie möglich zu halten oder diese zumindest so gut wie möglich zu verschleiern. Dies hatte zur Folge, dass sich die Sicherheitsdienste der Warschauer-Pakt-Staaten zunehmend auf Zersetzungs- anstelle von offenen Verfolgungsmaßnahmen verlegten – was zu ungleich höherem Personalaufwand und einem entsprechenden Aufwuchs an Geheimdienstmitarbeitern führte.

Auf den KSZE-Folgekonferenzen in Belgrad (1977–78), Madrid (1980–83) und Wien (1986–89) wurde, wie in Helsinki vereinbart, die Umsetzung der Schlussakte in den einzelnen Ländern überprüft. Besonders durch die Verhandlungsführung der US-Administrationen unter den Präsidenten Jimmy Carter und Ronald Reagan konzentrierte sich der in der Öffentlichkeit ausgetragene diplomatische Helsinki-Prozess vornehmlich auf die Menschenrechtsdefizite in sozialistischen Ländern.

Den KSZE-Treffen fiel zunehmend auch eine innenpolitische Bedeutung zu: US-Präsidenten und ihre Herausforderer hatten unter Beweis zu stellen, dass sie die „Mission“ Amerikas gegen den Kommunismus anführen konnten und wollten. „Détente“ (Entspannung) war mit dem Wahlkampf zwischen Gerald Ford und Jimmy Carter im Sommer 1976 in den USA zum Schimpfwort geworden. Und nicht zufällig würde Reagan die Sowjetunion bald als „Reich des Bösen“ bezeichnen.¹⁸ Im Gegensatz zu Carter und dem frühen Reagan, die an prominenten Einzelschicksalen eine emotionalisierende Kampagne zünden wollten, zielten die Bundesregierungen unter Helmut Schmidt und Helmut Kohl auf das „größte Glück der größten Zahl“: Im Kontext der Belgrader Folgekonferenz geprägt, umschrieb diese Formel das westdeutsche Anliegen, möglichst vielen Deutschen in der DDR und in Osteuropa Familienkontakte und Ausreisen zu ermöglichen.¹⁹

Warum aber brach die sowjetische Führung den KSZE-Folgeprozess – dessen systemgefähr-

¹⁶ Zit. nach Gottfried Niedhart, *Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation*, in: Bange/Niedhart (Anm. 7), S. 39–52, hier S. 43.

¹⁷ Vgl. Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton 2001.

¹⁸ Vgl. Harald Biermann, *U.S. Perceptions of the CSCE Process*, in: Vladimir Bilandžić/Dittmar Dahlmann/Milan Kusanović (Hrsg.), *From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente*, Göttingen 2012, S. 143–161.

¹⁹ Vgl. Oliver Bange, *„The Greatest Happiness for the Greatest Number ...“*. The FRG and the GDR and the Belgrade CSCE Conference (1977–78), in: Bilandžić/Dahlmann/Kusanović (Anm. 18), S. 225–254.

dende gesellschaftliche Dynamik zunehmend erkannt wurde – nicht ab? In Moskau war man über die Interessengegensätze zwischen den NATO-Staaten bestens informiert und spekulierte darauf, dass das öffentliche Anprangern der Menschenrechtslage in den sozialistischen Ländern in absehbarer Zeit durch ernst zu nehmende Wirtschafts- und Sicherheitsverhandlungen abgelöst oder zumindest ergänzt werden würde.²⁰

Ein wichtiger Kitt, der die Verhandlungen auf der KSZE-Folgekonferenz in Madrid zusammenhielt und trotz ihrer temporären Aussetzung nicht scheitern ließ, war daher das gemeinsame Interesse der Europäer in Ost und West an einer Ausweitung von vertrauensbildenden Maßnahmen. Mehr Transparenz über Truppenumfänge, Dislozierungen und Übungen sollten Überraschungsangriffe letztlich unmöglich machen. Diese Ausweitung der politischen zur militärischen Entspannung sollte schließlich durch eine auf der KSZE-Folgekonferenz in Madrid einzu-berufende gesonderte Abrüstungskonferenz realisiert werden.

ZUSAMMENSPIEL VON MILITÄRISCHER ENTSPANNUNG UND MENSCHENRECHTEN

Trotz anhaltender Kontroversen garantierte die Konferenz in Madrid am Ende die nahtlose Fortsetzung des KSZE-Prozesses: Bereits wenige Wochen nach ihrem Abschluss im Herbst 1983 begann in Stockholm die auf ihr beschlossene „Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa“ (KVAE). Die Verhandlungen in Madrid hatten zu einem sicherheitspolitischen Re-Engagement der Supermächte und zu einer signifikanten Ausweitung menschlicher Kontakte geführt. Mit ihrer Unterschrift hatten sich alle Länder in der spanischen Hauptstadt zu einer zügigen, höchstens sechs Monate dauernden Bearbeitung von Anträgen auf Familienzusammenführungen und Eheschließungen verpflichtet. Die in der DDR bisher übliche sofortige Entlassung der Antragsteller aus ihrem Arbeitsverhältnis wurde im Schlussdokument explizit verboten, und selbst über die ein-

schlägigen Formulare und das Recht zur erneuten Einreichung der Anträge mussten die Behörden von nun an alle interessierten Bürger informieren. Schutz vor staatlicher Willkür unter dem Dach der Kirche, „freierte und weitere Verbreitung“ von einzuführenden Druckerzeugnissen, verbindliche Visa-Modalitäten und Arbeitsbedingungen für ausländische Journalisten rundeten das Horrorszenario für die DDR-Staatspartei und die Staatssicherheit ab.²¹

Auch der sich in den Folgejahren entwickelnde „Stockholm-Prozess“ war vor allem für Ost-Berlin zunehmend prekär, da Moskau unter der Führung von Michail Gorbatschow letztlich zu mehr Transparenz und Öffentlichkeit bereit war als die DDR-Führung. Ein bedeutender sicherheitspolitischer Bruch zwischen Ost-Berlin und Moskau folgte im November 1987, als sowjetische Offizielle ihre schockierten DDR-Kollegen hinter den Kulissen der KSZE-Folgekonferenz in Wien darüber informierten, dass Moskau und Washington eine bilaterale Absprache über sämtliche Verhandlungsforen hinweg geschlossen hätten. Für die amerikanische Zustimmung zum Vertrag über die Abschaffung der atomaren Mittelstreckensysteme in Europa (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF), die Teilnahme der NATO-Staaten an Verhandlungen über konventionelle Abrüstung in Europa und die Abhaltung einer Konferenz zu Menschenrechten und humanitären Fragen in Moskau mussten die Warschauer-Pakt-Staaten einer ganzen Reihe von humanitären Forderungen des Westens entgegenkommen. Dazu gehörten die „Gewährleistung der ‚Freizügigkeit‘ der Aus- und Einreise von Personen“, die schriftliche Bearbeitung von Reiseanträgen einschließlich einer Begründung bei deren Ablehnung, die Zustimmung zur Bildung sogenannter Helsinki-Überwachungsgruppen und der Abschluss von „unerledigten Fällen“ nach spätestens sechs Monaten.²²

Dies hieß nichts anderes, als dass das Kontroll- und Repressionssystem der SED von Moskau Zugeständnissen an den Westen ausgehebelt

²⁰ Vgl. die Erinnerungen des sowjetischen Unterhändlers Yuri Kashlev, *Helsinki protsess 1975–2005: Svet i teni glazami uchastnika* [Der Helsinki-Prozess 1975–2005: Licht und Schatten aus der Sicht eines Teilnehmers], Moskau 2005, Kapitel 2.

²¹ Vgl. Oliver Bange, *Transformation by Linkage? Arms Control, Human Rights and the Rift between Moscow and East Berlin in the Late 1980s*, in: Nicolas Badalassi/Sarah B. Snyder (Hrsg.), *The CSCE and the End of the Cold War*, New York–Oxford 2018, S. 305–329.

²² Vgl. ders., *Sicherheit und Staat. Die Bündnis- und Militärpolitik der DDR im internationalen Kontext 1969 bis 1990*, Berlin 2017, S. 290ff.

und das Machtmonopol der Partei infrage gestellt zu werden drohte. Die DDR-Vertreter protestierten mehrmals heftig – ein bis dahin einmaliger Vorgang. Genutzt hat es wenig – nur Rumänien unter Nicolae Ceaușescu reagierte in ähnlicher Weise wie die DDR. Mit der von Moskau angestrebten Vereinbarung musste die SED-Führung ihre Gesellschaft vielfältigen Einflüssen öffnen. Gorbatschow erhielt hingegen im Dezember 1987 die amerikanische Unterschrift zum INF-Vertrag, im Januar 1989 den Beschluss der KSZE-Folgekonferenz in Wien zur Einberufung der „Konferenz über konventionelle Streitkräfte in Europa“ (KSE) und ein „Treffen über die menschliche Dimension“ in Moskau, das allerdings erst im September 1991 abgehalten wurde.

Im Frühjahr 1989 konnte von einem Ost-„Block“ keine Rede mehr sein. Beim KSZE-Informationsforum in London setzten – so eine interne ostdeutsche Aufzeichnung – „Vertreter der UdSSR, Ungarns und Polens auf ein „Höchstmaß an Offenheit und Information für die Menschen“ und propagierten „bürgerliche Wertvorstellungen von Meinungs- und Informationsfreiheit.“ Rumänien wurde während der KSZE-Veranstaltung von der ungarischen Delegation sogar öffentlich die Behinderung ungarischer Journalisten vorgeworfen.²³ Der Warschauer Pakt hatte sich in neue und gegeneinander hart abgrenzende Staatengruppen zerlegt.

Dass Moskau die Durchsetzung seiner eigenen Sicherheitsinteressen durch Rüstungskontrolle und Abrüstung im Rahmen von INF und KSE durch weitreichende Zugeständnisse im Bereich der „humanitären Dimension“ der KSZE erkaufte, musste das auf Repression und Kontrolle fußende Herrschaftssystem der SED nachhaltig erschüttern. Gerade durch Zugang zu westlichen Medien wurde das Wissen um die eigenen Rechte sowohl in der Oppositions- als auch in der Ausreisebewegung der DDR weit verbreitet. Deren Zusammenwirken im Frühsommer 1989 traf auf ein seit Ende 1988 bestehendes sicherheits- und militärpolitisches Vakuum: Die Warschauer-Pakt-Staaten hatten sich über die Fragen der „menschlichen Dimension“ gerade heillos zerstritten. Weder befahl Moskau

den sowjetischen Soldaten in Ostdeutschland im Herbst 1989, gegen die Demonstranten vorzugehen, wie dies 1953 der Fall gewesen war, noch sahen die meisten NVA-Soldaten hierzu irgendeine Notwendigkeit. Die auf vielen Ebenen stattfindende, vom Helsinki- und Stockholm-Prozess maßgeblich katalysierte „Ent-Ängstlichung“ des Ost-West-Konflikts war zugleich eine Voraussetzung für sein Ende, für die friedliche Bewältigung der Zeitenwende zwischen 1989 und 1991 und für die sicherheitspolitische Neuordnung der europäischen Welt, die erst seit 2014 und verschärft seit 2022 durch Russland erneut infrage gestellt wird.

ZURÜCK AUF ANFANG?

Die Jahre der „Wende“ waren voller epochaler Ereignisse, von der Implosion kommunistischer Herrschaften in den mittel- und osteuropäischen Staaten 1989, Deutschlands Vereinigung 1990 bis zur Auflösung des Warschauer Paktes und der Sowjetunion 1991. Alle diese Ereignisse wurden durch die Einführung neuer Vereinbarungen und Instrumente der Rüstungskontrolle und Abrüstung begleitet und abgesichert. Dazu gehörten die Verträge, die den Abzug der sowjetischen (und ab 1991 der russischen) Truppen aus den Ländern der ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten regulierten, der KSE-Vertrag vom 19. November 1990 sowie die zwei Tage darauf beschlossene „Charta von Paris für ein Neues Europa“. Im Sommer 1991 folgte der „Strategic Arms Reduction Treaty“ (START I) zur Reduzierung strategischer (nuklearer) Offensivwaffen und im März 1992 der „Open Skies“-Vertrag, der unbewaffnete Aufklärungsflüge über den Territorien aller Unterzeichnerstaaten vorsah.²⁴

Die Absicherung der epochalen Ereignisse durch Maßnahmen militärischer Sicherheit wurde nirgends evidenter als im Kontext der deutschen Vereinigung. Nicht nur im 2+4-Vertrag vom 12. September 1990 zwischen den beiden deutschen Staaten, Frankreich, Großbritannien, den USA und der Sowjetunion – auch in einer Vielzahl weiterer Vereinbarungen Ende 1990

²³ Vgl. ders./Karl-Heinz Lutz, Ohne Öffentlichkeit keine Vertrauensbildung. Deutsche Medien und deutsche Armeen im KVAE-Prozess, in: Heiner Möllers/Jörg Jacobs (Hrsg.), Bundeswehr und Medien, Baden-Baden 2019, S. 219–248.

²⁴ Vgl. Oliver Bange, A Swan Song. The INF Treaty and Europe's Security Architecture, 1987–2019, in: Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker (Hrsg.), The INF Treaty of 1987. A Reappraisal, Göttingen 2021, S. 315–338.

und Anfang 1991 ging es um die Sicherheit anderer Länder vor einem vereinten Deutschland: die Limitierung konventioneller Streitkräfte des neuen Deutschland; die Zusicherung, dass deutsche Streitkräfte auf dem Territorium der ehemaligen DDR bis zum Abzug der sowjetischen Truppen nicht unter NATO-Befehl stehen würden; die Anerkennung endgültiger Grenzen, insbesondere mit Bezug auf Polen; die Wiederholung des deutschen Gewaltverzichts in internationalen Beziehungen; und – besonders wichtig – die Zusicherung, dass die bundesdeutsche Unterschrift des Vertrags zur Nichtverbreitung nuklearer Waffen von 1969 weiterhin Gültigkeit haben würde. Keinesfalls zufällig wurde der 2+4-Vertrag erst nach Abschluss des KSE-Vertrages von den sechs Unterzeichnerstaaten ratifiziert.

Höhepunkt und zugleich Ende des KSZE-Prozesses war die Entscheidung der Folgekonferenz in Budapest 1994, die KSZE durch eine neue Organisation zu institutionalisieren. Die OSZE wurde daraufhin zur größten multilateralen Sicherheitsorganisation der Welt – mit bis zu 57 Teilnehmer- und 11 Partnerstaaten, über 3000 Mitarbeitern und einem umfassenden Aufgabenportfolio: Von der Rüstungskontrolle über die Förderung von Menschenrechten bis zur Überwachung von Pressefreiheit und fairen Wahlen. Die regionalen Schwerpunkte der OSZE-Missionen waren lange der Balkan, der Kaukasus und das Baltikum. Auf Bitten der Ukraine entsandte die OSZE im März 2014 eine Special Monitoring Mission mit bis zu 700 zivilen Beobachtern aus 40 Mitgliedsländern in die Ostukraine. Vor dem Hintergrund des vollumfänglichen russischen Überfalls auf die Ukraine im März 2022 musste die Mission jedoch beendet werden.²⁵

Der russische Angriffskrieg zeigt die Limitierungen der OSZE-Instrumente und der gesamten europäischen Sicherheitsarchitektur auf, die zu Beginn der 1990er Jahre geschaffen wurde. Das Ziel dieses Sicherheitsarrangements ist die Verhinderung militärischer Krisen in Europa durch friedliche Lösungsmechanismen – dabei beruhen alle Vereinbarungen auf der Annahme, dass alle Mitgliedsstaaten daran ein gemeinsames Interesse haben. Heute scheint vieles wieder an die Zeiten des NATO-Doppelbeschlusses zu erinnern: Ängste vor einer „Abkopplung“ der USA; Be-

mühungen über die Stationierung amerikanischer Mittelstreckensysteme, um die USA von Beginn an in einen europäischen Konflikt einzubinden und die von ihnen gegebene Sicherheitsgarantie zu erneuern; aufgeregte öffentliche Debatten über den „richtigen“ Umgang mit Russland; komplizierte militärische Asymmetrien und mangelnde Zivilverteidigung. Eines aber ist grundsätzlich anders als in den 1970er und 80er Jahren: 2025 kann von einer geteilten Verantwortung auf allen Seiten zur Verhinderung einer nuklearen Eskalation nicht mehr sicher ausgegangen werden. Im Gegenteil: Wladimir Putins wiederholte Drohungen mit dem Einsatz taktischer Nuklearwaffen zeigen eine gefährliche Bereitschaft zur Brinkmanship – gemeint ist eine Politik mit Hang zum äußersten Risiko, die schon in der Kubakrise 1962 beinahe zur Katastrophe geführt hatte. Die Sicherheitsarchitektur der KSZE/OSZE fußt jedoch auf Vertrauen in das Gegenüber und auf der Zuverlässigkeit des Gegenübers. Ein solcher Gesprächspartner ist in Moskau derzeit allerdings nicht erkennbar.

Über die Zukunft der OSZE und der europäischen Sicherheitsarchitektur darf weiter orakelt werden. Vielleicht hilft dabei ein Rückgriff auf die wesentlichen Effekte des Helsinki- und des Stockholm-Prozesses: die Schaffung eines multilateralen Verhaltenskodex; die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs auf Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur; der schrittweise Aufbau von Vertrauen über Systemgrenzen hinweg; die Realisierung eines sicherheitspolitischen Instrumentenkastens, der über das rein Militärische hinausreicht und zur Zivilisierung (im Gegensatz zur Militarisierung) der Beziehungen entscheidend beitrug. Dies alles gilt es zu bewahren – nicht zuletzt, weil es in Europa auch ohne Russland eine Vielzahl von Konflikten gibt, die es friedlich und in gegenseitigem Einvernehmen zu lösen gilt.

OLIVER BANGE

ist habilitierter Historiker, Privatdozent an der Universität Mannheim und Referent bei der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Berlin.

²⁵ Zur OSZE siehe auch die Beiträge von Bradley Reynolds und Nadja Douglas in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

DIE OSTPOLITIK 1969 BIS 1973

Vorbedingung für KSZE und Deutsche Einheit

Bernd Rother

Mit der Annexion der Krim durch Russland 2014 und noch mehr seit dem Überfall auf die gesamte Ukraine im Februar 2022 ist die Ostpolitik erneut zu einem strittigen Thema der deutschen Politik geworden. Ähnlich heftig wie Anfang der 1970er Jahre wogt das Für und Wider hin und her. Die eine Seite sieht in ihr ein Beispiel, wie man auch heute noch Konflikte lösen könnte, und plädiert dafür, Russland diplomatische Angebote zur Beendigung des Krieges zu machen. Die andere Seite verweist darauf, dass vor 50 Jahren die Entspannung zwischen Ost und West auf dem Fundament hoher Verteidigungsausgaben ruhte – in der Bundesrepublik betrugen sie damals rund drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

„Sicherheit“ und „Zusammenarbeit“ waren nicht nur die zentralen Begriffe im Namen der blockübergreifenden Konferenzen in Helsinki ab 1973 (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, KSZE). Sie kennzeichnen auch wichtige Bestandteile der damaligen Ostpolitik von SPD und FDP. Sicherheit bedeutete zuallererst, die Abschreckungsfähigkeit der NATO zu gewährleisten. Sicherheit verlangte aber auch, den Frieden in Europa, der auf den eingefrorenen Blockgrenzen des Kalten Krieges beruhte, auf eine stabile Grundlage zu stellen, ihn krisenfest zu machen. Dem sollte eine künftige Zusammenarbeit dienen. In der Sprache der Ostpolitik hieß dies, eine „Annäherung“ zwischen Ost und West zu erreichen, um die Blockkonfrontation abzuschwächen.

Die Ost- und Deutschlandpolitik der sozial-liberalen Koalition ab Oktober 1969 bedeutete einen tiefen Einschnitt: Erstmals erkannte eine Bundesregierung den territorialen Status quo in Europa mit zwei deutschen Staaten an. Der Sicherung dieses Status diente ein umfangreiches Vertragswerk, dessen Abschluss die Schlusserklärung der KSZE bildete, die am 1. August 1975 in Helsinki unterzeichnet wurde.

DER WEG ZUR OSTPOLITIK

Die Geschichte der Ostpolitik begann nicht 1969, als Willy Brandt (SPD) zum Bundeskanzler gewählt wurde. Sie hatte eine Vorgeschichte, die schon vor der Abriegelung West-Berlins durch die DDR einsetzte. Dass erst der Mauerbau am 13. August 1961 das Nachdenken über eine neue Politik gegenüber dem Osten ausgelöst habe – diesen Mythos hat Brandt selbst mitgeschaffen, wenn er später davon sprach, es sei der Tag gewesen, an dem der Vorhang aufging und eine leere Bühne zeigte.⁰¹

Tatsächlich begann das Nachdenken von Brandt und seinem engsten Mitarbeiter in diesen Fragen, Egon Bahr, über eine Alternative zum Kurs von CDU und CSU bereits früher. Ab Mitte der 1950er Jahre gelangten die beiden Sozialdemokraten zu der Einschätzung, dass die bisherige Politik des Bundeskanzlers Konrad Adenauer (CDU) in eine Sackgasse geführt habe; die Wiedervereinigung in den Grenzen von 1937 war nicht näher gerückt, stattdessen hatte sich die Teilung Deutschlands weiter vertieft. Ergänzend zu Adenauers Westpolitik sei nun auch eine Ostpolitik erforderlich.

Die „Neue Ostpolitik“, wie sie in Abgrenzung von früheren Politiken gegenüber der Sowjetunion oder dem Zarenreich häufig bezeichnet wurde, war auch die Antwort auf ein Angebot, das Nikita Chruschtschow, von 1953 bis 1964 Chef der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU), formuliert hatte. Er sprach in Anlehnung an Lenin von einer „friedlichen Koexistenz“ zwischen Kommunismus und Kapitalismus. Das Angebot der Sowjetunion für eine friedliche Koexistenz war aber an eine Bedingung geknüpft: Bonn musste den territorialen Status quo in Europa anerkennen. Das war bisher nicht der Fall gewesen, die Bundesrepublik war im Gegenteil der einzige Staat in Europa, der die Grenzen revidieren wollte. Die Wieder-

gewinnung der „Ostgebiete“ und die Wiedervereinigung Deutschlands wolle man, so Bonn, auf friedlichem Wege erreichen. In Osteuropa und der Sowjetunion hegte man jedoch Zweifel an der Friedfertigkeit dieser Absichten, und dies nicht nur unter den politischen Eliten.

Bereits 1955 sagte Brandt „ja zur Koexistenz, wenn sie Entspannung bedeutet“. Sie dürfe aber nicht gleichgesetzt werden mit „geistiger Neutralität“. Die ideologische Auseinandersetzung mit dem Kommunismus sollte fortgesetzt werden. Zugleich zeigte er sich bereit, die polnische Westgrenze anzuerkennen: „Realpolitisch“ gehe es „um die Wiedervereinigung der deutschen Menschen, wo sie heute leben“.⁰² Dieser Satz war fortan eine der Standardformulierungen von Brandt. Anders und klarer gesagt hieß dies: Unter dem Stichwort „Wiedervereinigung“ ging es Brandt seither nicht um die Restauration der Grenzen von 1937, sondern um den Zusammenschluss von Bundesrepublik und DDR.

WANDEL DURCH ANNÄHERUNG?

Die rhetorische Formel, die am häufigsten mit der Brandt'schen Ostpolitik assoziiert wird, ist jedoch nicht „friedliche Koexistenz“, sondern „Wandel durch Annäherung“. Diese wurde 1963 von Egon Bahr in einer Furore machenden Rede in Tutzing geprägt.⁰³ Was er dort vortrug, war zwar mit seinem Chef abgesprochen, aber Brandt selbst verwendete die Formel nie, sah dieser doch die Gefahr, dass „Wandel durch Annäherung“ zu leicht als Anbiederung des Westens an den Osten missverstanden werden könnte. Tatsächlich sollte, so auch Bahrs Vorstellung, der Wandel nur im Osten erfolgen. Beide gingen davon aus, dass die Erfordernisse einer modernen Industriegesellschaft auch im Ostblock allmählich zu einer Relativierung kommunistischer Dogmen und zu mehr Freiheit in Politik und Ökonomie führen würden. Diesen Wandel sollte der Westen befördern, indem er den Druck von außen auf die kommunistischen Regime lockerte.

Der Wandel im Osten würde sehr langsam voranschreiten und müsse von innen kommen. Dies war die Lehre von Brandt und Bahr aus den Ereignissen 1953 in der DDR und 1956 in Ungarn – die Sowjetunion hatte die dortigen Volksaufstände mit militärischer Gewalt niedergeschlagen. Den Sturz des Kommunismus von außen hielten sie daher für ausgeschlossen. 1977 bekräftigte Brandt dies: „Die Politik der Entspannung ist (...) nicht entwickelt (...) worden als eine Strategie zur Abschaffung kommunistischer Regime.“⁰⁴ Das war nicht Ausdruck einer Naivität gegenüber Moskau, sondern einer realistischen Einschätzung der Kräfteverhältnisse.

Die Strategie der Entspannung durch kleine Schritte fand bereits während Brandts Zeit als Regierender Bürgermeister von Berlin Anwendung: Durch das Passierscheinabkommen vom Dezember 1963 konnten über eine Million Menschen aus West-Berlin Freunde und Verwandte im Ostteil der Stadt besuchen. Der Senat unter Führung von Brandt hatte rechtliche Bedenken beiseitegeschoben und direkt mit Ost-Berlin verhandelt, um diesen kleinen Schritt zur Verbesserung des Lebens der Menschen zu ermöglichen.

GROßE KOALITION

Ende 1966 trat die SPD mit der CDU/CSU in die erste „Große Koalition“ der Bundesrepublik ein. Brandt wurde Außenminister und Vizekanzler, Bahr Chef des Planungsstabes des Auswärtigen Amtes. Dort schuf er die gedanklichen Grundlagen der künftigen Deutschland- und Ostpolitik, wenn die SPD dereinst die Regierung anführen würde: „Ohne die drei Jahre der Großen Koalition wäre der Grundriß für die Ostpolitik nicht entworfen worden; er erlaubte den unmittelbaren Start zur operativen Umsetzung im Kanzleramt (...).“ Der sowjetische Außenminister Andrei Gromyko habe später „nicht einen einzigen Punkt aufwerfen [können], den wir nicht vorher durchdacht hatten“.⁰⁵

Der Regierungsalltag gestaltete sich für die SPD weniger erfreulich. Immer wieder stießen

⁰¹ Vgl. Willy Brandt, *Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960–1975*, Hamburg 1976, S. 17.

⁰² Ders., *Berliner Ausgabe*, Bd. 3: *Berlin bleibt frei. Politik in und für Berlin 1947–1966*, Bonn 2004, S. 190.

⁰³ Für den Wortlaut der Rede siehe [www.1000dokumente.de/Dokumente/Egon_Bahr_Wandel_durch_Annäherung_\(Tutzing_Rede\)](http://www.1000dokumente.de/Dokumente/Egon_Bahr_Wandel_durch_Annäherung_(Tutzing_Rede)).

⁰⁴ Willy Brandt, *Berliner Ausgabe*, Bd. 9: *Die Entspannung unzerstörbar machen. Internationale Beziehungen und deutsche Frage 1974–1982*, Bonn 2003, S. 205f.

⁰⁵ Egon Bahr, *Zu meiner Zeit*, München 1998, S. 247.

ihre Initiativen für eine deutschland- und ostpolitische Erneuerung auf christdemokratische Vetos. In zwei entscheidenden Fragen war die Union nicht bereit, voranzugehen: bei der Anerkennung der Nachkriegsgrenzen und bei der Unterzeichnung des von den USA und der Sowjetunion ausgehandelten Atomwaffensperrvertrags. Die Union fürchtete, das Abkommen könne auch die friedliche Nutzung der Kernenergie durch die Bundesrepublik einschränken. Für Moskau war die westdeutsche Unterschrift aber ein Muss, um Bonn trauen zu können. Vergeblich warb Brandt bei Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger (CDU) für diesen Schritt. Dieser war dazu nur bereit, wenn der Osten ihn durch Gegenleistungen honorieren würde.

Ohne die Anerkennung der Grenzen, so Brandt, drohe die Isolierung im westlichen Lager. Auf dem Parteitag der SPD in Nürnberg im März 1968 erklärte er, er sei zur „Anerkennung beziehungsweise Respektierung der Oder-Neiße-Linie“ bereit.⁰⁶ Mit dieser mehrdeutigen Formulierung sollte getestet werden, wie bundesdeutsche Politik, Medien und Bevölkerung, aber auch die Ostblockstaaten auf mögliche Kursänderungen der SPD reagieren würden. Zugleich war sie Ausdruck einer Suchbewegung von Brandt, Bahr und anderen Sozialdemokraten, deren Alternative zur bisherigen Politik noch nicht in allen Einzelheiten feststand. Der Testballon erbrachte jedoch keine Klärung. Der Union ging Brandts Satz zu weit, den osteuropäischen Regierungen reichte er nicht aus.

Der Kurs der Christdemokraten entfremdete die Bundesrepublik zunehmend von ihren Alliierten und diente im Osten dazu, das Gespenst einer militärischen Aggression aufrechtzuerhalten, mit dem die Sowjetunion als vermeintlich einzige Schutzmacht für Polen und die Tschechoslowakei bedingungslose Disziplin einforderte. Nach dem Wahlsieg von SPD und FDP im September 1969 stand die neue Regierung somit vor der Aufgabe, unhaltbar gewordene Positionen zu räumen.

OSTPOLITISCHER NEUBEGINN

Die internationalen Entwicklungen begünstigten den Neustart. Die USA waren schon seit der Präsidentschaft von John F. Kennedy ab 1961 an einer Détente mit der Sowjetunion interessiert,

um die Gefahr eines Atomkriegs zu bannen. Die Kubakrise im Oktober 1962 hatte drastisch vor Augen geführt, wie groß diese Gefahr war. Ende der 1960er Jahre verstärkte sich das Interesse der Vereinigten Staaten an besseren Beziehungen zur Sowjetunion noch einmal, denn der Krieg in Vietnam führte zu enormen Belastungen und schwächte die Hegemonie der USA. Die Sowjetunion hatte derweil ihren Block durch die Intervention in der Tschechoslowakei im August 1968 wieder fest im Griff. Aus gesicherter Position war mehr an Verhandlungen möglich als während einer Phase interner Herausforderungen.

Ob Moskau aus Angst vor China – Anfang März 1969 war es zu einem Grenzgefecht gekommen – zu größeren Entspannungsschritten als bisher bereit war, muss offenbleiben. In den sowjetischen Akten gibt es keinen Beleg dafür.⁰⁷ Es ist aber gesichert, dass der Kreml ein Interesse am Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Westen hatte, um die eigene malade Ökonomie zu modernisieren. Auch deshalb suchte KPdSU-Generalsekretär Leonid Breschnew, der 1964 Chruschtschow gestürzt hatte, bessere Beziehungen zum Westen.

In seiner ersten Regierungserklärung am 28. Oktober 1969 brach Willy Brandt als neuer Bundeskanzler mit einem Tabu und sprach von zwei Staaten in Deutschland, die aber füreinander kein Ausland sein könnten. Zugleich erklärte er seine Bereitschaft zu Verhandlungen über einen Gewaltverzicht mit der Sowjetunion und Polen.⁰⁸ Die erste Hürde, die es für die neue Regierung zu überspringen galt, war im November 1969 der Beitritt zum Atomwaffensperrvertrag. Der nächste Schritt waren Verhandlungen mit der Sowjetunion und Polen. In realistischer Einschätzung der Machtverhältnisse entschied sich die sozialliberale Regierung, zuerst in Moskau vorstellig zu werden. Warschau gegenüber signalisierte sie, dass dies keine erneute deutsch-sowjetische Verständigung über die Köpfe der Polen hinweg einläuten werde. In beiden Fällen ging es insbesondere um den territorialen Status quo in Europa.

⁰⁷ Vgl. Sergey Radchenko, Die Sowjetunion, China und die Entspannungspolitik, in: Michael Borchard et al. (Hrsg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*, Graz–Wien 2020, S. 247–271.

⁰⁸ Vgl. Willy Brandt, *Berliner Ausgabe*, Bd. 6: *Ein Volk der guten Nachbarn. Außen- und Deutschlandpolitik 1966–1974*, Bonn 2005, S. 237, S. 245.

⁰⁶ Brandt (Anm. 1), S. 242.

VERTRÄGE VON MOSKAU UND WARSCHAU

Die Gespräche mit der Sowjetunion fanden im Sommer 1970 einen erfolgreichen Abschluss, die mit Polen im November desselben Jahres. Im Moskauer Vertrag vereinbarten beide Seiten, auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt gegeneinander zu verzichten, die bestehenden Grenzen in Europa zu achten und die „Oder-Neiße-Linie, die die Westgrenze der Volksrepublik Polen bildet, und [die] Grenze zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik“ „heute und künftig“ als „unverletzlich“ zu betrachten.⁹ Die Sowjetunion hatte verlangt, dass die Grenzen in den Verträgen als unveränderbar definiert werden sollten, die westdeutsche Seite konnte aber durchsetzen, dass sie als unverletzlich beschrieben wurden. „Unveränderbar“ hätte eine Vereinigung von Bundesrepublik und DDR unmöglich gemacht, „unverletzlich“ erlaubte eine Änderung von Grenzen im Konsens der Beteiligten, wie dies 1990 geschah. Die Tür zur Deutschen Einheit blieb damit auch nach Vertragsschluss offen.

Im Vertrag mit Polen rangierte die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze noch vor dem Gewaltverzicht.¹⁰ In seiner Ansprache aus Warschau nach Unterzeichnung des Vertrages ging Brandt unter anderem auf die Vertreibung von Deutschen aus den Ostgebieten ein: „Dieser Vertrag bedeutet nicht, daß wir Unrecht anerkennen oder Gewalttaten rechtfertigen. Er bedeutet nicht, daß wir Vertreibungen nachträglich legitimieren.“ Die Verständigung mit der polnischen Regierung sei „keine Politik des Verzichts, sondern eine Politik der Vernunft“.¹¹ Bereits in seiner Fernsehrede von Moskau aus hatte Brandt nach Unterzeichnung des Vertrages mit der Sowjetunion betont: „Mit diesem Vertrag geht nichts verloren, was nicht längst verspielt worden war.“¹²

⁹ Moskauer Vertrag vom 12. 8. 1970, www.document-archiv.de/brd/1970/moskauer-vertrag.html.

¹⁰ Vgl. Warschauer Vertrag vom 7. 12. 1970, www.document-archiv.de/brd/1970/warschauer-vertrag.html.

¹¹ Willy Brandt, Fernsehansprache aus Warschau zum deutsch-polnischen Vertrag, 7. 12. 1970, www.willy-brandt-biografie.de/quellen/bedeutende-reden/fernsehansprache-aus-warschau-zum-deutsch-polnischen-vertrag-7-dezember-1970.

¹² Ders., Fernsehansprache aus Moskau zum deutsch-sowjetischen Vertrag, 12. 8. 1970, www.willy-brandt-biografie.de/quellen/bedeutende-reden/fernsehansprache-aus-moskau-zum-deutsch-sowjetischen-vertrag-12-august-1970. Vgl. auch Brandt (Anm. 1), S. 435f.

Mit ihrer Unterzeichnung traten die Verträge von Moskau und Warschau jedoch noch nicht in Kraft. Dazu bedurfte es der Zustimmung des Bundestages. Die Ratifizierung sollte im Mai 1972 erfolgen, doch verfügte die Regierung nun nicht mehr über eine Mehrheit im Parlament. Zu viele SPD- und FDP-Abgeordnete waren zur Opposition übergelaufen, teils aus Protest gegen die Ostpolitik, teils wegen der Gesellschaftsreformen. Die sozialliberale Koalition nahm deshalb Verhandlungen mit CDU und CSU auf. Sie führten zu einer gemeinsamen Entschließung, deren Adressaten die vier Siegermächte des Zweiten Weltkrieges waren. Der vereinbarte Text bekräftigte die Vorläufigkeit der Grenzen, die erst in einem Friedensvertrag endgültig fixiert werden könnten. Er wurde von 491 Abgeordneten gebilligt, fünf enthielten sich, Gegenstimmen gab es keine. Obwohl die Entschließung die Forderungen der Opposition erfüllte und die westlichen Verbündeten die Ratifizierung dezidiert wünschten, konnten sich CDU und CSU bei der entscheidenden Abstimmung am 17. Mai 1972 nicht dazu durchringen, dem Moskauer und dem Warschauer Vertrag zuzustimmen. 248 Abgeordnete, genau die Hälfte der Mandate, befürworteten beide Verträge. Der allergrößte Teil der Unionsabgeordneten enthielt sich der Stimme, eine kleine Gruppe lehnte beide ab – was die Ratifizierung freilich nicht verhindern konnte.

Die Vorbereitung der KSZE gehörte ebenfalls zu den selbstgestellten Aufgaben der sozialliberalen Regierung – während die Opposition aus CDU und CSU die Konferenz rundweg ablehnte. Bei einem informellen Treffen mit KPdSU-Generalsekretär Breschnew auf der Krim im September 1971 erreichte Brandt, dass Moskau auch der Teilnahme von Kanada und den USA zustimmte; eine Spaltung des westlichen Lagers war damit abgewendet. Bei der geplanten Zusammenkunft in Helsinki sollte es um die Sicherheit in Europa gehen, die für den Westen nur gemeinsam mit den Nordamerikanern gewährleistet werden konnte.

BERLIN-ABKOMMEN UND VERTRÄGE MIT DER DDR

Zu den Zielen der Deutschland- und Ostpolitik der sozialliberalen Regierung gehörte, die Freiheit und Überlebensfähigkeit West-Berlins dauerhaft zu sichern. Am rechtlichen Status der Gesamtstadt sollte nicht gerüttelt werden. Ihm zufolge übten die Alliierten die Kontrolle über

Berlin aus, nicht die Bundesregierung und auch nicht die DDR. Im März 1970 begannen die Gespräche der Vier Mächte. Strittig war bereits, worüber man eigentlich verhandelte: über ganz Berlin, so die Position Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten, oder über West-Berlin, was die Sowjetunion forderte. Im allgemeinen Teil des Textes sprach man daher vom „betreffenden Gebiet“, ohne nähere Definition.¹³

In der Vereinbarung, die im August 1971 erzielt wurde, bekräftigten die Westalliierten, dass ihre Sektoren keinen konstitutiven Teil der Bundesrepublik bildeten, dass aber die „Bindungen“ zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik aufrechterhalten und entwickelt werden sollten. Im Teil II („Bestimmungen, die die Westsektoren Berlins betreffen“) erkannte die Sowjetunion das Recht der Bundesrepublik an, West-Berlin international zu vertreten und dessen Bürger konsularisch zu betreuen. Im weiteren Text ging es um die Verkehrsverbindungen zwischen der Bundesrepublik und West-Berlin, die ohne Behinderungen vorzustattgehen sollten. Dies zu gewährleisten, wurde den „zuständigen deutschen Behörden“ auferlegt. Erstmals seit 1952 sollten West-Berliner wieder die ganze DDR und nicht nur Ost-Berlin besuchen dürfen.

Im November 1972 erzielte die Bundesregierung auch eine Einigung mit der Führung der DDR.¹⁴ Beide Seiten erkannten sich nun als Staaten an, allerdings nicht völkerrechtlich. Die DDR war für die Bundesrepublik auch in Zukunft kein Ausland, die gegenseitigen Repräsentanzen hießen folgerichtig nicht „Botschaften“, sondern „Ständige Vertretungen“. Die Abkommen mit der DDR erleichterten den Reiseverkehr, aber nur in einer Richtung, nämlich von West nach Ost. Der sogenannte Grundlagenvertrag vom September 1973 machte dann auch den Weg frei für den Beitritt beider Staaten zu den Vereinten Nationen.

BUNDESTAGSWAHL 1972: PLEBISZIT FÜR DIE OSTPOLITIK

Durch die Wechsel mehrerer Bundestagsabgeordneter der sozialliberalen Koalition zur Uni-

onsfraktion schien es im Frühjahr 1972 so, als könnte die Opposition den Kanzler stürzen. Zur allgemeinen Überraschung aber scheiterte am 27. April 1972 das Konstruktive Misstrauensvotum in geheimer Abstimmung. Wie sich später herausstellte, hatte die DDR zwei Abgeordnete der Union bestochen, um die Ostpolitik zu retten. Am Tag darauf lehnte der Bundestag in offenem Votum den Haushaltsentwurf der Regierung ab. Weder die Koalition noch die Opposition verfügten über eine Mehrheit. Angesichts des Patts war es unausweichlich, den Bundestag neu zu wählen. Der Urnengang am 19. November 1972 geriet zu einem Plebiszit über den eingeschlagenen Reformkurs und die Deutschland- und Ostpolitik der sozialliberalen Regierung. Die SPD überflügelte erstmals die Unionsparteien, und auch die FDP gewann kräftig hinzu.

Es gab also keinen Grund für die erneuerte sozialliberale Koalition, den Kurs zu ändern. In seiner Regierungserklärung im Januar 1973 bekannte sich Brandt zur Einheit der deutschen Nation, aber vor der Einheit der Nation rangiere die Wahrung des Friedens. Im Verhältnis zur DDR meinte der alte und neue Kanzler, Verbesserungen erkennen zu können. Die erweiterten Besuchsmöglichkeiten förderten den Zusammenhalt des deutschen Volkes. An zusätzlichen Verbesserungen für die Menschen werde man arbeiten, auch an einer vertieften Zusammenarbeit mit Osteuropa auf den Gebieten der Wirtschaft und der Kultur sowie in Wissenschaft und Technik. Die NATO und die Anwesenheit von US-Streitkräften blieben Grundlage der Sicherheit der Bundesrepublik, die Stärke der Bundeswehr gelte es zu erhalten.¹⁵

Die Opposition hielt an der Ablehnung der Brandt'schen Ostpolitik fest. Selbst dem Beitritt zu den Vereinten Nationen wollte die Mehrheit der Unionsfraktion nicht zustimmen, weshalb im Mai 1973 Rainer Barzel als ihr Vorsitzender zurücktrat. CDU und CSU sprachen sich auch weiterhin gegen die geplante KSZE aus, konnten den Beginn in Helsinki aber nicht mehr verhindern. Zu weit waren die Entwicklungen dafür fortgeschritten – durch die Ostpolitik ab 1969 waren wichtige Streitpunkte zwischen Ost und West aus dem Weg geräumt und interne Differenzen auf westlicher Seite überwunden worden. Kurz gesagt: ohne Ostpolitik keine KSZE.

¹³ Viermächte-Abkommen vom 3. 9. 1971, www.chronik-der-mauer.de/material/178846.

¹⁴ Vgl. Deutsch-deutscher Grundlagenvertrag vom 21. 12. 1972, <https://webarchiv.bundestag.de/archive/2005/1115/parlament/geschichte/parlhist/dokumente/dok07.html>.

¹⁵ Vgl. Brandt (Anm. 8), S. 445–455.

BEGINN EINER ABHÄNGIGKEIT?

Begleitend zur Entspannung auf der politischen Ebene wurden die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ost und West vertieft. Die Sowjetunion bot ihre Rohstoffe, zum Beispiel Erdgas, im Tausch gegen moderne Maschinen und ganze Fabriken an. Verlängerte dies die Lebensdauer der kommunistischen Diktaturen? Kurzfristig wirkten die Geschäfte wie ein Pflaster auf einer Wunde. Aber die zugrundeliegenden Dysfunktionalitäten des Systems wurden nicht beseitigt. Im Gegenteil: „Der Zusammenbruch der sowjetischen Wirtschaft begann in der Phase ihrer Prosperität Anfang der 1970er-Jahre und der unverhofft sprudelnden Einnahmen aus dem Öl- und Gasgeschäft, die wesentlich durch die Verträge mit Bonn möglich geworden waren.“¹⁶ Reformen der Planwirtschaft unterblieben, die Devisenzuflüsse aus den Krediten verbargen die strukturellen Probleme des Wirtschaftssystems.

Die westdeutschen Gasimporte gerieten zu Zeiten der Ostpolitik noch nicht zu einer Gefahr für die Sicherheit. 1973 kamen lediglich fünf Prozent der deutschen Gasimporte aus der Sowjetunion.¹⁷ Auch später änderte sich daran nichts Grundsätzliches. 1982 lag der Anteil sowjetischen Erdgases am westdeutschen Verbrauch bei gerade einmal 20 Prozent. Zudem hatte die Bundesregierung im Mai 1980 eine Obergrenze von 30 Prozent für Gas aus der Sowjetunion beschlossen.¹⁸ Erzählungen, dass sich die Bundesrepublik mit der Ostpolitik in eine Abhängigkeit von russischem Gas begeben hätte, sind also nicht zutreffend: Zu Zeiten der Ostpolitik begann zwar der Bezug von sowjetischem Gas, eine Abhängigkeit bedeutete das damals aber noch nicht.

OSTPOLITIK UND EINHEIT DER NATION

Schon bald nach dem Rücktritt von Brandt im Mai 1974 schloss sich das *window of opportunity* wieder, in dem die Ostpolitik möglich gewesen

war. Hätte die Union 1972 obsiegt, wäre diese Chance womöglich ungenutzt verstrichen. Ende der 1970er Jahre verschärfte sich der Kalte Krieg wieder.

Nach dem Verlust der Regierungsmacht im Oktober 1982 fürchtete die SPD um die Zukunft der Ostpolitik. Deshalb nahm sie intensive Beziehungen zu den kommunistischen Staatsparteien auf, obwohl bald klar wurde, dass der neue Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) keine wichtigen Veränderungen vornahm. In einer „Nebenaußenpolitik“ erarbeiteten Sozialdemokraten aus der Opposition heraus gemeinsam mit Ostblockvertretern Entwürfe für weitere Entspannungsabkommen. Nicht wenige kritisierten dies als übermäßige Nähe zum Kommunismus, zumal die Kontakte der SPD-Führung zu den Dissidenten in Osteuropa spärlich blieben. Brandt sprach in dieser Zeit von der „Lebenslüge Wiedervereinigung“. Dass er damit nur die Illusion meinte, es gebe ein Zurück zu den Vorkriegsgrenzen, zeigte sich 1989/90. Prononcierter als alle anderen westdeutschen Sozialdemokraten trat er für die Einheit Deutschlands ein, die am 3. Oktober 1990 erreicht wurde.

Aber welchen Beitrag hatte die Ostpolitik tatsächlich zur deutschen Einheit geleistet? Sie sollte, so beschrieb es Brandt rückblickend, den Zusammenhalt der Nation wahren, die Tür zur Einheit Deutschlands offenhalten und schließlich auch „den dritten Weltkrieg verhindern“.¹⁹ Um diese Ziele zu erreichen, war man bereit, sich auf den Boden der Tatsachen zu stellen, sprich: die bestehenden Grenzen in Europa anzuerkennen.

Was den Zusammenhalt der Nation angeht, gelang es in drei Schritten, die Grenze durchlässiger zu gestalten. Der erste war das Passierscheinabkommen von 1963. Der zweite Schritt folgte 1972/73 durch die Verträge mit der DDR, der dritte mit erheblich erweiterten Besuchsmöglichkeiten auch von Ost nach West ab Mitte der 1980er Jahre. Die Schritte eins und zwei waren Resultat der Brandt'schen Ostpolitik, Schritt drei geht auf westdeutscher Seite auf das Konto von Kohl, der von den vorherigen Schritten erheblich profitierte. Durch die vermehrten Kontakte über die Blockgrenzen hinweg erfuhren immer mehr Menschen im Osten, dass der Westen in puncto

¹⁶ Michael Borchard et al., Einleitung, in: dies. (Anm. 7), S. 11–30, hier S. 12.

¹⁷ Vgl. Marcus Theurer, Der Weg in die Erdgas-Falle, 10.4.2022, www.faz.net/-17943604.html.

¹⁸ Vgl. Hermann Wentker, Blauäugigkeiten? Kontinuität und Wandel in der sozialdemokratischen Entspannungspolitik, 10.7.2023, www.bpb.de/deutschlandarchiv/522939.

¹⁹ Willy Brandt, Berliner Ausgabe, Bd. 10: Gemeinsame Sicherheit. Internationale Beziehungen und deutsche Frage 1982–1992, Bonn 2009, S. 521.

Freiheit und Wohlstand weit vorne lag. Die Legitimität der SED-Herrschaft wurde dadurch geschwächt.

Die Chance auf die Einheit der Nation konnte gewahrt werden, indem in allen relevanten Verträgen die Unverletzlichkeit der Grenzen garantiert wurde, was die Angst der Nachbarn vor Deutschland deutlich reduzierte. Polnische Oppositionelle erklärten bereits Mitte der 1980er Jahre, dass es nur natürlich wäre, wenn beide Teile Deutschlands wieder zusammenkämen. Auch dass die Sowjetunion 1990 ihre Zustimmung zur Vereinigung gab, lag ganz wesentlich daran, dass die Bundesrepublik in Moskau dank der Ostpolitik nicht mehr als Bedrohung wahrgenommen wurde. Die Verhinderung eines dritten Weltkrieges gelang ebenfalls. Doch hatte es dazu der Ostpolitik bedurft? Vermutlich eher nicht: Die Angst vor der Selbstauslöschung der Menschheit beherrschte auch ohne sie die Entscheider in Ost und West.

Für die innere Liberalisierung in den kommunistischen Staaten schuf die Ostpolitik ein günstiges Umfeld – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Grundlegende Änderungen im Innern konnten nicht von außen bewirkt werden; dies war ein Kernelement der Ostpolitik. Dass mit Michail Gorbatschow an der Staats- und Parteispitze der Sowjetunion der Wandel das Zentrum erfasste, übertraf die kühnsten Hoffnungen, die Bahr und Brandt 1962/63 formuliert hatten.

BLAUPAUSE FÜR HEUTE?

Kann der Blick zurück auf die Ostpolitik helfen, Antworten auf die gegenwärtigen Herausforderungen im Verhältnis zu Russland zu finden? Dies ist nur bedingt eine geschichtswissenschaftliche Frage, eher eine historisch informierter Politikanalyse.

Die Ostpolitik war nur möglich, weil die antagonistischen Kräfte zu Kompromissen bereit waren. Das fehlt heute. Manche meinen, die Lösung bestünde darin, wie in der Ostpolitik die Realitäten anzuerkennen. Gegenwärtig sind die beiden wichtigsten Realitäten, dass Russland der Aggressor ist und dass die Vereinigten Staaten dies leugnen. Anerkennung der Realitäten im Sinne der Ostpolitik bedeutet nicht, dass über die Köpfe der Ukrainer hinweg entschieden wird. Umgekehrt wird ein Schuh daraus: Im Sinne von

Brandts Ostpolitik wäre es, Russland aufzufordern, die Realitäten von 1991 anzuerkennen und die damals festgelegten Grenzen der Ukraine zu respektieren.

Die Eckpunkte von Brandts Außenpolitik – die kleinen Schritte, die Identifizierung partieller Interessenkongruenz bei Fortdauer des Antagonismus im Großen, die Berücksichtigung der Interessen des Gegenübers und der Respekt vor den mittelgroßen und den kleinen Staaten – sind in gewisser Weise überzeitlich und sollten auch heute zum Instrumentenkasten diplomatischer Akteure und Entscheidungsträger gehören. Aber die internationale Ordnung, die zwischen 1947 und 1949 entstand und den Rahmen für die Ostpolitik bildete, besteht heute nicht mehr. Russland setzt auf militärische Expansion, und die Vereinigten Staaten haben unter Präsident Donald Trump die westliche Wertegemeinschaft aufgekündigt. Eine neue Epoche hat begonnen.

BERND ROTHER

ist promovierter Historiker und war bis 2020 Mitarbeiter der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung. Er gehört dem Geschichtsforum der SPD an.

DER KSZE-PROZESS ALS KATALYSATOR EINER TRANSNATIONALEN MENSCHENRECHTSBEWEGUNG

Sarah B. Snyder

Die Schlussakte von Helsinki der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) von 1975 enthielt die Vereinbarung, sich 1977 zu einer Folgekonferenz in Belgrad zu treffen, bei der die Einhaltung des Abkommens überprüft werden sollte. Die 35 teilnehmenden Staaten hatten also zwei Jahre Zeit, die in Helsinki getroffenen Beschlüsse in die Praxis umzusetzen. Nach der Unterzeichnung der Schlussakte entwickelten staatliche wie nichtstaatliche Organisationen offizielle und inoffizielle Mechanismen, um die Umsetzung der Vereinbarungen zu überwachen. Die zahlreichen internationalen Aktivitäten bildeten den Beginn eines transnationalen Helsinki-Netzwerks, insbesondere mit Blick auf den sogenannten Korb III der Schlussakte, in dem es um Menschenrechte und Grundfreiheiten ging.⁰¹

In den Vereinigten Staaten nahm die legislative Einbindung in den KSZE-Prozess schon bald nach der Rückkehr von US-Präsident Gerald Ford aus Helsinki an Fahrt auf. Das Engagement begann mit der Reise einer Kongressdelegation nach Moskau und gipfelte in der Bildung eines gemeinsamen Ausschusses von Legislative und Exekutive – der Commission on Security and Cooperation in Europe, kurz „Helsinki Commission“. Die Kommission achtete jedoch nicht nur auf die Einhaltung der Schlussakte, sondern förderte vor allem die Entwicklung eines Netzwerks, in dem Gruppen und Einzelpersonen auf Verstöße hinwiesen und sie öffentlich machten. Durch das Engagement dieser nichtstaatlichen Menschenrechtsgruppen im Ausland entfaltete der Helsinki-Prozess im Laufe der Jahre eine immer größere Wirkung.

DIE HELSINKI COMMISSION IN DEN USA

Den Anstoß für die Bildung der Kommission gab die Republikanerin Millicent Fenwick, Abge-

ordnete im Repräsentantenhaus für New Jersey, die sich bei der Reise der Kongressabgeordneten nach Moskau mit sowjetischen Bürgerinnen und Bürgern getroffen hatte. Dabei hatte sie auch den Physiker Juri Orlow kennengelernt, der später die Moskauer Helsinki-Gruppe gründen sollte. Mit ihm hatte sie über Menschenrechtsverletzungen in der Sowjetunion und die Bemühungen gesprochen, die sowjetische Führung zur Einhaltung der Helsinki-Schlussakte zu bewegen. Orlow erzählte später, er habe Fenwick damals vorgeschlagen, dass „der Westen die Helsinki-Vereinbarungen nutzen sollte, um die sowjetische Regierung unter Druck zu setzen, damit sie ihre Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte einhält, und zu prüfen, wie gut sie diese einhält.“⁰² Nach dem Gespräch sei Fenwick voller Überzeugung für die Sache in die USA zurückgekehrt.

Zurück in Washington legte Fenwick einen Gesetzentwurf für die Einrichtung einer Kommission aus Mitgliedern der Legislative und der Exekutive vor, die über die Einhaltung der Helsinki-Schlussakte wachen sollten. Die Vorlage wurde im Repräsentantenhaus mit 240 zu 95 Stimmen und kurz darauf auch im Senat angenommen. Gleich im ersten Jahr ihres Bestehens unternahmen die Kommissionsmitglieder eine Reise nach Europa, um sich Anregungen zur Evaluierung des Helsinki-Prozesses zu holen, Kontakte zu anderen KSZE-Staaten zu knüpfen und den Auftrag der Kommission zu erläutern. Eine ihrer Hauptaufgaben bestand darin, auf Menschenrechtsverletzungen hinzuweisen, in der Hoffnung, dass die erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit die betreffenden Staaten von weiteren Verstößen abhalten würde. Die Kommission konzentrierte sich in erster Linie auf die Notlage von politischen Gefangenen, Refuseniks⁰³ und Opfern von Menschenrechtsverletzungen. Durch

die Abhaltung von Anhörungen zur Einhaltung der Helsinki-Vereinbarungen und die Erstellung einer umfangreichen, breit angelegten Studie gewann die Kommission an Einfluss und trieb ihre Agenda entsprechend voran. Als zentrale Clearingstelle war sie über viele Jahre die maßgebliche Informationsquelle für Verstöße gegen die Helsinki-Vereinbarungen.

Die Kommission bot den wenig später gegründeten osteuropäischen Beobachtergruppen eine Anlaufstelle, an die sie sich mit ihren Informationen und Rechercheergebnissen wenden konnten. Sie unterstützte ein transnationales Netzwerk von Helsinki-Aktivistinnen und -Aktivisten und verlieh ihnen durch ihre Anhörungen und Berichte eine Stimme. Dabei stützte sie sich auf Dokumente und Berichte aus Osteuropa, lud gelegentlich auch Dissidenten zu Zeugnisaussagen ein und gab den Beobachtergruppen generell Rückhalt. Die Kommission erhielt viele Samisdat-Dokumente, die sie übersetzen ließ und in andere KSZE-Staaten weiterleitete.⁰⁴ So diente sie als wichtige Schaltstelle zwischen verschiedenen Aktivistengruppen und der Politik. Die Bedeutung der Kommission liegt vor allem in ihren Verbindungen im weit gespannten Netzwerk von Helsinki-Gruppen begründet, wodurch sie tatsächlich Einfluss auf die Einhaltung der Schlussakte und allgemein den Schutz der Menschenrechte nehmen konnte.

UNBEABSICHTIGTE FOLGEN

Die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki gab den Dissidentengruppen in Osteuropa Auftrieb und hatte weitreichende innenpolitische Auswirkungen in der Sowjetunion und generell in Osteuropa. Die Beobachtergruppen, die in ganz Europa entstanden, forderten die So-

wjetunion und andere Staaten auf, sich an die Beschlüsse von Helsinki zu halten, und lenkten durch ihre Berichte die internationale Aufmerksamkeit auf Menschenrechtsverletzungen in ihren jeweiligen Ländern. Die Helsinki-Gruppen, unter denen die Moskauer Gruppe hervorzuheben ist, waren Teil eines größeren politischen und gesellschaftlichen Wandels, der maßgeblich zum Ende des Kalten Krieges beitrug.

Zur allgemeinen Überraschung veröffentlichte die sowjetische Regierung die Schlussakte von Helsinki in den beiden wichtigsten Moskauer Zeitungen, der „Prawda“ und der „Iswestija“ mit einer Auflage von 20 Millionen. Die Beschlüsse von Helsinki wurden auch in andere Sprachen der Sowjetunion übersetzt und später als Pamphlet veröffentlicht. Anatoli Dobrynin, damals sowjetischer Botschafter in den USA, bestätigte später, dass die sowjetische Führung die anhaltende Wirkung der Veröffentlichung nicht vorausgesehen hatte. Staats- und Parteichef Leonid Breschnew glaubte, man habe die Reaktionen auf die Vereinbarung zu den Menschenrechten innenpolitisch im Griff. „Doch er täuschte sich. Die Lage der sowjetischen Dissidenten änderte sich nicht über Nacht, aber sie wurden durch diesen historischen Vertrag definitiv ermutigt. Und durch die Veröffentlichung in der ‚Prawda‘ erhielt er offizielles Gewicht.“⁰⁵

Dass der Inhalt der Schlussakte allgemein bekannt war, hatte weitreichende, wenn auch unbeabsichtigte Folgen. Der demokratische Kongressabgeordnete Robert Drinan (Massachusetts), der sich zur Zeit der Veröffentlichung in Moskau aufhielt, berichtete, der sowjetische Dissident Andrei Sacharow und der jüdische Refusenik Anatoli Schtscharanski seien „erstaunt, aber hoch erfreut“ gewesen, als sie den vollständigen Text der Schlussakte in einer sowjetischen Zeitung sahen.⁰⁶ Ljudmila Alexejewa, ein Gründungsmitglied der Moskauer Helsinki-Gruppe, schrieb: „Die sowjetischen Bürger, die den Text der Schlussakte in der Zeitung lasen, waren verblüfft über die Menschenrechtsartikel; sie hörten zum ersten Mal von in-

01 Dieser Beitrag beruht auf Sarah B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network*, © Cambridge University Press 2011. Mit freundlicher Genehmigung des Verlags.

02 Interview der Autorin mit Juri Orlow, 27./28.3.2008. Vgl. auch William Korey, *The Promises We Keep: Human Rights, the Helsinki Process and American Foreign Policy*, New York 1993.

03 „Refuseniks“ (abgeleitet vom Englischen *refuse*, verweigern) bezeichnet Personen, denen die Ausreise aus der Sowjetunion verwehrt wurde (*Anm. d. Red.*).

04 „Samisdat“ lässt sich mit „selbst herausgegeben“ übersetzen und bezeichnet Texte, die nicht systemkonform waren, etwa verbotene Literatur oder Berichte über Missstände, und deshalb heimlich verlegt und verbreitet wurden.

05 Anatoli Dobrynin, *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents*, New York 1995, S. 346.

06 Anatoli Schtscharanski änderte seinen Namen nach seiner Auswanderung nach Israel 1986 in Natan Scharanski. Vgl. Robert F. Drinan, *The Mobilization of Shame. A World View of Human Rights*, New Haven 2001.

ternationalen Verpflichtungen ihrer Regierung in diesem Bereich.“⁰⁷ Inspiriert von den Vereinbarungen gründeten Dissidenten nun Gruppen, die darauf pochten, dass sich alle Unterzeichnerstaaten an die Schlussakte hielten.

DIE MOSKAUER HELSINKI-GRUPPE

Die bei Weitem einflussreichste Nichtregierungsorganisation, die im Gefolge der Helsinki-Schlussakte entstand, war die „Öffentliche Gruppe zur Förderung der Beschlüsse von Helsinki in der UdSSR“, die im Mai 1976 von elf bekannten Dissidentinnen und Dissidenten ins Leben gerufen und im Westen als „Moskauer Helsinki-Gruppe“ bekannt wurde. Sie hatte sich zum Ziel gesetzt, die positiven und negativen Seiten der Umsetzung der Schlussakte in der Sowjetunion zu dokumentieren und die Bevölkerung im Land und auch den Westen über die Verletzung von Bürger- und Menschenrechten in der Sowjetunion zu informieren.⁰⁸ Orlow berichtete später, dass er die Idee zwei Monate lang mit anderen Dissidenten in Moskau diskutiert hatte, ehe sie schließlich den Text verfassten, mit dem sie die Gründung der Gruppe bekannt gaben.⁰⁹ Die Gruppe wollte unter den Bedingungen arbeiten, denen die sowjetische Regierung mit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki zugestimmt hatte, und die sowjetische Zivilgesellschaft um Unterstützung beim Monitoring bitten – in der Hoffnung, auf diese Weise den Teufelskreis aus „Arrest – Protest – Arrest“ zu durchbrechen, wie der Dissident Andrei Amalrik die Situation der Menschenrechtsbewegungen in der Sowjetunion beschrieb.¹⁰

Die ursprüngliche Zusammensetzung der Moskauer Helsinki-Gruppe war der bewusste Versuch, führende Dissidenten aus ganz unterschiedlichen Bereichen zusammenzubringen. Oder wie es Alexejewa formulierte: Der Helsinki-Prozess ermöglichte „die Vereinigung der Menschenrechtsbewegung mit religiösen und nationalen Bewegungen“, die sich alle auf die in der

Schlussakte von Helsinki genannten Rechte beriefen.¹¹ Entsprechend gab es unter den elf Gründungsmitgliedern jüdische Refuseniks, Menschenrechtsvertreter und Aktivisten, die sich für die Rechte nationaler Minderheiten einsetzten. Zu den Gründungsmitgliedern zählten neben Orlow, Schtscharanski und Alexejewa noch Alexander Kortschak, Malwa Landa, Witali Rubin, Jelena Bonner, Alexander Ginsburg, Anatoli Martschenko, Pjotr Grigorenko und Michail Bernschtam. Die Gruppe sollte nicht nur als Brücke zwischen Aktivistengruppen fungieren, die sich je nach Schwerpunkt für religiöse, ethnische oder wirtschaftliche Belange stark machten, sondern auch als Bindeglied zwischen Arbeitern und Intellektuellen dienen.¹² Die Mitglieder verfügten über unterschiedliche Fähigkeiten und Verbindungen; Schtscharanski zum Beispiel sprach fließend Englisch und hatte Kontakte zu westlichen Journalisten und Diplomaten.¹³ Laut eigener Aussage war er aufgrund seiner Sprachkenntnisse der inoffizielle Sprecher der Gruppe und für den Versand der Dokumente ins Ausland zuständig.¹⁴

Obwohl die Gruppe so angelegt war, dass sie sich im Rahmen der sowjetischen Gesetze bewegte, und die Schlussakte von Helsinki das Recht bestätigte, „seine Rechte und Pflichten auf diesem Gebiet [dem Gebiet der Menschenrechte und Grundfreiheiten] zu kennen und auszuüben“, rechneten die Gründungsmitglieder von Beginn an mit staatlichen Repressalien.¹⁵ Tatsächlich war das Komitee für Staatssicherheit (KGB) über die Pläne der Gruppe informiert, noch bevor sie ihre Absichten bekannt gemacht hatte, und verlor keine Zeit, Druck auf sie auszuüben. Um nicht schon vor der eigentlichen Entstehung aufgelöst zu werden, verkündeten die Mitglieder die Gründung am 12. Mai 1976 in der Wohnung des prominenten Physikers und Dissidenten Andrei Sacharow im Beisein eines westlichen Journalisten. Damit die Ankündigung nicht durch die Nachricht einer Verhaftung in den Schatten gestellt wurde, tauchte Orlow zwei Tage unter, bis er im Westradio von der Gründung hörte. Er

⁰⁷ Ljudmila Alexejewa, *Soviet Dissent. Contemporary Movements for National, Religious, and Human Rights*, Middletown 1987, S. 336.

⁰⁸ Vgl. Pjotr G. Grigorenko, *Erinnerungen*, München 1981.

⁰⁹ Vgl. Juri Orlow, *Ein russisches Leben*, München 1992, S. 229.

¹⁰ Vgl. Andrej Amalrik, *Aufzeichnungen eines Revolutionärs*, Frankfurt/M. 1983, S. 385.

¹¹ Alexejewa (Anm. 7), S. 345f.

¹² Vgl. Amalrik (Anm. 10), S. 387.

¹³ Vgl. Walter Parchomenko, *Soviet Images of Dissidents and Nonconformists*, New York 1986.

¹⁴ Interview der Autorin mit Natan Scharanski, 19.11.2008.

¹⁵ Schlussakte von Helsinki, 1.8.1975, www.osce.org/files/f/documents/6/e/39503_1.pdf.

hatte gehofft, dass in der westlichen Presse groß darüber berichtet würde, doch anfänglich weckte die Gruppe nur geringes Interesse. Die sowjetische Regierung hingegen reagierte fast sofort. Am 15. Mai teilte der KGB Orlow mit, seine Gruppe sei illegal und nicht verfassungskonform – er habe nicht das Recht, die Einhaltung der Schlussakte von Helsinki durch die sowjetische Regierung infrage zu stellen.

Trotz des staatlichen Drucks nahm die Gruppe ihre Arbeit auf, dokumentierte Menschenrechtsverletzungen und verfasste einen Bericht, in dem die Einhaltung der Schlussakte in der Sowjetunion im ersten Jahr nach der Unterzeichnung bewertet wurde. Bürgerinnen und Bürger im ganzen Land wandten sich mit ihren Fällen an die Moskauer Helsinki-Gruppe und vergrößerten so auch deren Reichweite. Westliche Radiosender wie „Voice of America“ oder „Radio Liberty“ berichteten über die Gründung und Aktivitäten der Gruppe und trugen auch in der Sowjetunion zu ihrer Bekanntheit bei. In der Rückschau schätzte Orlow, dass sich pro Tag zwei oder drei Personen an ihn wandten, darunter etwa Angehörige von Religionsgemeinschaften aus dem Kaukasus oder der Ukraine und Arbeiter aus dem Baltikum.¹⁶ Die Gruppe nutzte diese Informationen aus erster Hand sowie ihre eigenen Recherchen für ihre Berichte, die in den Worten von Schtscharanski „die Sowjetunion daran hinderten, aus Korb III ein bloßes Lippenbekenntnis zu machen“.¹⁷

Die Mitglieder der Gruppe erstellten Dossiers, in denen die Verstöße gegen die Schlussakte von Helsinki detailliert beschrieben wurden – beispielsweise das „Dokument Nummer 1“, das sich mit dem Prozess gegen Mustafa Dschemiljew befasste, der sich für die Rückkehr der Krimtataren auf die Krim einsetzte, oder das „Dokument Nummer 2“, in dem es um die Unterbrechung von Telefonverbindungen ging. Im Laufe der Zeit nahm sich die Gruppe einer Vielzahl weiterer Themen an, darunter nationale Selbstbestimmung, Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes, Recht auf Auswanderung und Rückkehr, Recht auf freie Religionsausübung, Recht auf ein faires Gerichtsverfahren, Rechte politischer Gefangener sowie Missbrauch der Psychiatrie. Unermüdlich wiesen die Verfasser

der Berichte auf Menschenrechtsverletzungen in allen Schichten der sowjetischen Gesellschaft hin und machten zudem auf die Behinderung des Helsinki-Monitorings aufmerksam. Im Mai 1977 dokumentierten sie etwa die Verhaftung von Mitgliedern der ukrainischen und litauischen Helsinki-Gruppen.

TRANSNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

Die Berichte sollten dafür sorgen, dass die Schlussakte von Helsinki im Fokus der internationalen Gemeinschaft blieb, und stetig daran erinnern, dass sich die Sowjetunion nicht an das Abkommen hielt. Der Moskauer Helsinki-Gruppe war dabei klar, dass sie die sowjetische Führung nicht zu Reformen bewegen konnte, weshalb sie sich darauf konzentrierte, internationale Unterstützung für ihre Agenda zu gewinnen. In den Anfangszeiten bestand ihre Strategie darin, von jedem Dokument 35 Kopien anzufertigen und sie per Einschreiben an die 34 Moskauer Botschaften der Staaten zu schicken, die an der KSZE teilgenommen hatten, sowie eine Ausfertigung direkt an Breschnew. Darüber hinaus trafen sich die Mitglieder der Gruppe mit ausländischen Journalisten. Westliche Journalisten, vor allem in Moskau stationierte Korrespondenten, verbreiteten die Berichte der Dissidenten und trugen so maßgeblich zur Entwicklung des Helsinki-Netzwerks bei.

Eine besonders produktive Beziehung entwickelte die Moskauer Helsinki-Gruppe zur eingangs erwähnten Helsinki-Kommission des US-Kongresses, die als Schaltstelle für verschiedene Gruppen und Einzelpersonen fungierte, die sich für die Einhaltung der Helsinki-Bestimmungen einsetzten.

Die Schlussakte von Helsinki bildete somit die gemeinsame Grundlage für die Arbeit von Menschenrechtsgruppen in der gesamten Sowjetunion. Alexejewa sprach in diesem Zusammenhang gar vom „kollektiven Phänomen des sowjetischen Dissidententums“.¹⁸ Nach dem Vorbild der Moskauer Helsinki-Gruppe entwickelten sich weitere Beobachtergruppen in der Sowjetunion: das „Christliche Komitee zur Verteidigung der Rechte der Gläubigen in der UdSSR“, die „Arbeitskommission zur Erforschung des Einsatzes

¹⁶ Interview Orlow (Anm. 2).

¹⁷ Interview Scharanski (Anm. 14).

¹⁸ Alexejewa (Anm. 7).

der Psychiatrie zu politischen Zwecken“ und die ukrainische Helsinki-Gruppe. Wenig später entstanden Helsinki-Gruppen in Litauen, Georgien und Armenien; schon bald bildeten sie ein Netzwerk. Die Aktivistengruppen verfolgten alle eine ähnliche Strategie: Sie waren gewaltfrei, bewegten sich im Rahmen der Verfassung und forderten die Regierungen auf, ihre Verpflichtungen aus internationalen Abkommen einzuhalten.

Die ukrainische Helsinki-Gruppe wurde am 9. November 1976 von Mykola Rudenko gegründet, nachdem er in ausländischen Radiosendungen von der Moskauer Gruppe gehört hatte. Die Gruppe erklärte ausdrücklich, dass sie damit auf den Aufruf der Moskauer Helsinki-Gruppe reagiere, weitere nationale Gruppen zu bilden. Wenig später traf das erste Dokument der ukrainischen Gruppe bei der Moskauer Helsinki-Gruppe ein, die zugesagt hatte, die Ukrainer zu unterstützen und die von ihnen gemeldeten Menschenrechtsverletzungen ins Ausland weiterzuleiten. Kurz darauf, am 27. November 1976, verkündete die litauische Helsinki-Gruppe ihre Gründung auf einer Pressekonferenz in Orłows Wohnung. Es bildete sich auch eine georgische Helsinki-Gruppe, die ähnlich enge Beziehungen zur Moskauer Helsinki-Gruppe unterhielt.

Die Gründungen blieben nicht auf die Sowjetunion beschränkt, auch in Polen, der Tschechoslowakei und in anderen Ländern entstanden Menschenrechtsgruppen. Zu den bekanntesten Gruppen in Polen gehörte das im Frühjahr 1976 gegründete „Komitee zur Verteidigung der Arbeiter“, das sich in seiner Anfangsphase vor allem für eine Amnestie für all diejenigen einsetzte, die nach den Arbeiterprotesten von 1976 verhaftet worden waren. Weitere Gruppen waren die „Bewegung zur Verteidigung der Menschen- und Bürgerrechte“, die im März 1977 entstand und sich auf die Überwachung der Beschlüsse von Helsinki konzentrierte, sowie das polnische Helsinki-Komitee.

In der Tschechoslowakei wurde am 1. Januar 1977 die „Charta 77“ ins Leben gerufen. In einem vierseitigen Dokument, das die Menschenrechtsverletzungen im Land auflistete, hieß es: „Daher begrüßen wir, daß die Tschechoslowakische Sozialistische Republik diesen Pakten [den Helsinki-Vereinbarungen] beigetreten ist. Ihre Veröffentlichung ruft uns aber zugleich mit neuer Eindringlichkeit in Erinnerung, wie viele Grundrechte des Bürgers in unserem Land vorerst – lei-

der – nur auf dem Papier gelten.“¹⁹ Die Charta war nicht wie die Moskauer Helsinki-Gruppe organisiert, sondern eine Graswurzelbewegung, die es sich zur Aufgabe gemacht hatte, auf die Widersprüche zwischen dem tschechoslowakischen Recht, der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki durch die Regierung und dem tatsächlichen Alltag in der Tschechoslowakei hinzuweisen. Ihre Initiatoren waren sich der Vorarbeit der Moskauer Helsinki-Gruppe durchaus bewusst. Viele Jahre später sagte etwa Václav Havel, einer der Initiatoren und nach der Samtenen Revolution 1989 Staatspräsident des Landes, zu Orłow: „Ich glaube, dass die Existenz der Helsinki-Komitees in der Sowjetunion uns vor der Gründung der Charta 77 maßgeblich beeinflusst hat.“²⁰ Die überall in Osteuropa entstehenden Menschenrechtsgruppen hielten untereinander Kontakt, stimmten ihre Bemühungen wenn möglich aufeinander ab und bildeten auf diese Weise ein länderübergreifendes Netzwerk.

UNTERDRÜCKT UND DOCH WIRKSAM

Die Moskauer Helsinki-Gruppe wurde vom KGB zwar von Anfang an schikaniert, aber nicht gleich vollständig unterdrückt. Von der Gründung im Mai 1976 bis zu Orłows Verhaftung im Februar 1977 ließen die Behörden die Gruppe mehr oder weniger gewähren. So entstand ein Zeitfenster von neun Monaten, in dem sich die Aktivistinnen und Aktivisten organisieren, internationale Kontakte knüpfen und 18 Dokumente zu Menschenrechtsverletzungen veröffentlichen konnten. Im Februar 1977 wurden die Repressionen gegen die Mitglieder verschärft, viele wurden verhaftet und zu längeren Haftstrafen verurteilt.

Dieses Vorgehen wurde international verurteilt, doch die sowjetischen Behörden ließen sich davon nicht beeindrucken. Sie sahen in der Moskauer Helsinki-Gruppe eine ernste Bedrohung, was sich auch darin zeigte, dass der Prozess gegen Anatoli Schtscharanski im Politbüro der KPdSU erörtert wurde. Dabei erklärte Juri Andropow, der Leiter des KGB, dass Schtscharanskis Straf-

¹⁹ Charta 77, 1. Januar 1977, in: Hans-Peter Riese (Hrsg.), Bürgerinitiative für die Menschenrechte: Die tschechoslowakische Opposition zwischen dem „Prager Frühling“ und der „Charta 77“, Frankfurt/M. 1977, S. 45.

²⁰ Human Rights Watch Records, Havel Day, 22.2.1990.

maß ebenso wie das von Orlov von seinem Verhalten im Prozess abhängen. Am Ende musste Schtscharanski neun Jahre im Straflager ertragen, bis er dank der Bemühungen seiner Frau Avital und einer internationalen Kampagne im Rahmen eines Agentenaustauschs freikam und nach Israel emigrierte.

Mit ihrem harten Durchgreifen hofften die Behörden in der Sowjetunion, der Tschechoslowakei, in Polen und anderen Ländern, die Flut von Berichten über Menschenrechtsverstöße einzudämmen, insbesondere im Vorfeld der KSZE-Folgekonferenz in Belgrad. Doch am Ende erregte die Unterdrückung von Aktivisten wie Orlov und Schtscharanski beträchtliche internationale Aufmerksamkeit. Die Moskauer und andere Beobachtergruppen verfügten über gute Kontakte zu westlichen Nichtregierungsorganisationen und den KSZE-Unterzeichnerstaaten, entsprechend konnten sie auf internationale Unterstützung zählen, wenn gegen sie vorgegangen wurde.

Im Rahmen des Helsinki-Prozesses hatte sich ab Mitte der 1970er Jahre ein internationales Unterstützernetzwerk gebildet. Wie konnte aus den Bestrebungen einer kleinen Dissidentengruppe in Moskau eine so große Bewegung werden? Dafür gibt es mehrere Gründe.

Erstens sammelten und verbreiteten die Mitglieder der Helsinki-Gruppen konkrete Informationen wie etwa ihre Berichte über Menschenrechtsverletzungen.

Zweitens gelang es den Gruppen, die Lage in ihrem Land auch fernen Beobachtern anschaulich darzulegen. So konnte etwa die Moskauer Helsinki-Gruppe mit ihren Dokumenten die schlechte allgemeine Menschenrechtssituation anhand persönlicher, bewegender Geschichten einem internationalen Publikum vermitteln. Ähnlich verfahren auch die Familien und Freunde von politischen Gefangenen.

Drittens stützten sich die Gruppen fast immer auf einflussreiche Persönlichkeiten, die sich für ihre Ziele stark machten. Die Helsinki-Aktivisten setzten auf die internationale Diplomatie und Politik, die ihnen für ihre Arbeit den nötigen Rückhalt boten.

Viertens erinnerten die Aktivisten die jeweiligen politischen Führungen an die Verpflichtungen, die sie mit der Unterzeichnung der Schlussakte eingegangen waren. Damit nutzten sie ein grundlegendes Element des Helsinki-Prozesses, der vorsah, dass Beobachter und Folgekonferenzen

die Umsetzung der im August 1975 getroffenen Vereinbarungen sicherstellen. Die Helsinki-Beobachtergruppen verwendeten all diese Instrumente, um gegen Menschenrechtsverletzungen zu protestieren und die Aufmerksamkeit und Unterstützung des Auslands für ihre Sache zu gewinnen.

Insbesondere im Vorfeld der nahenden Belgrader Folgekonferenz 1977 dokumentierten Beobachtergruppen in einer Reihe von osteuropäischen Staaten Verstöße gegen die Schlussakte von Helsinki und arbeiteten daran, ihre Ergebnisse international zu kommunizieren. Sie wussten, dass die Konferenz eine ideale Gelegenheit bot, um auf ihre Notlage und die Probleme in ihren Ländern hinzuweisen. Viele der Helsinki-Aktionsgruppen waren zu diesem Zeitpunkt auch schon außerhalb Osteuropas sehr bekannt. Durch ihre Arbeit lieferten sie wichtige Hinweise und Belege für Menschenrechtsverletzungen, deckten Repressionsmaßnahmen auf und sorgten vor allem bei besonders beunruhigenden Fällen für die nötige internationale Aufmerksamkeit. Nach und nach zeigte ihr Einsatz Wirkung: Am Ende verhalf das transnationale Helsinki-Netzwerk der Schlussakte von Helsinki zu mehr Geltung und sorgte für eine bessere Überwachung der Menschenrechte. Für diese Sache war die Arbeit der osteuropäischen Helsinki-Gruppen von entscheidender Bedeutung – doch um einen umfassenden Wandel herbeizuführen, brauchte es weitere Verbündete auf der anderen Seite des „Eisernen Vorhangs“. Dieser Wandel sollte erst noch kommen.

Aus dem Englischen von Heike Schlatterer, Pforzheim.

SARAH B. SNYDER

ist Professorin für Geschichte an der School of International Service der American University in Washington, D.C. Sie forscht unter anderem über den Einfluss nichtstaatlicher Akteure auf die Außenbeziehungen der USA.

ESSAY

„DEN HELSINKI-PROZESS MIT WIRKLICHEM LEBEN ERFÜLLEN“

Zur Menschenrechtsarbeit in der DDR

Wolfgang Templin

Der KSZE-Prozess, benannt nach der „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“, bezeichnet die Vorbereitung und Abfolge einer Reihe europäischer Konferenzen in den 1970er und 1980er Jahren. Er ist als Versuch zu verstehen, die militärischen Risiken, politischen Spannungen und humanitären Probleme der Blockkonfrontation in den Jahrzehnten des Kalten Krieges zu minimieren beziehungsweise zu überwinden. Über den Wert und das Gelingen dieses Unternehmens gehen die Meinungen weit auseinander. Initiatoren und Mitgestalter der Konferenzen verweisen auf die Erfolge der Entspannungspolitik – etwa die Abwehr der größten Gefahren des atomaren Wettrüstens und zahlreiche Erleichterungen im humanitären Bereich. Skeptiker stellen diese Elemente nicht in Abrede, unterstreichen aber, dass die sowjetische Seite nur durch die Stärke der NATO und der USA, die eigene ökonomische Unterlegenheit und den immer größeren Widerstand innerhalb der eigenen Bevölkerung in die Knie gezwungen wurde.

Die Initiative zu den Konferenzen ging bereits in den 1960er Jahren von den Staaten des Warschauer Paktes aus, sie wurde von westlicher Seite aufgenommen und von offiziellen politischen und diplomatischen Vertretern der beteiligten Staaten getragen. Beiden Seiten wurden dabei erhebliche Kompromisse abverlangt: Die westlichen Staaten akzeptierten den territorialen Status quo in Europa, die östliche Seite verpflichtete sich zur Einhaltung grundlegender Menschenrechtsstandards. Zum wichtigsten Bezugspunkt wurde die 1975 unterzeichnete Schlussakte von Helsinki, in der sich die teilnehmenden Staaten – 15 NATO-Mitglieder, 13 neutrale Staaten und sieben Angehörige des Warschauer Paktes – unter anderem darüber verständigten, in humanitären Fragen zusammenzuarbeiten, um zum Beispiel den Reiseverkehr und persönliche Kontakte über die Blockgrenzen

hinweg zu erleichtern. Es folgten zahlreiche diplomatische Konferenzen, unter anderem in Belgrad (1977/78), Madrid (1980–1983) und Wien (1986–1989), um die Umsetzung der Vereinbarungen von Helsinki zu überprüfen und voranzutreiben.

Parallel entstanden auf zivilgesellschaftlicher Ebene in zahlreichen Ländern des Ostblocks Menschenrechtsgruppen, die große Hoffnungen in den KSZE-Prozess setzten und sich dafür engagierten, den ihnen vorenthaltenen Grundfreiheiten zur Geltung zu verhelfen. Einige hatten westliche Unterstützer, mussten jedoch auf eigenen, oft abenteuerlichen Wegen zusammenfinden, um die Begleitung des Helsinki-Prozesses von unten zustande zu bringen. Ihr Bemühen blieb vielerorts auch nach den Befreiungsrevolutionen von 1989 aktuell, da sich die Menschenrechtssituation nur in einem Teil der ehemaligen Ostblockstaaten wirklich änderte. Im Folgenden werde ich über die Arbeit dieser Gruppen in der DDR (und darüber hinaus) schreiben – einerseits einordnend aus historischer Distanz, andererseits als Zeitzeuge und unmittelbar Beteiligter der Initiative Frieden und Menschenrechte, zu deren Gründern ich 1986 gehörte.

HELSINKI 1975

Was Grund- und Menschenrechte angeht, ging es im KSZE-Prozess nicht um etwas grundsätzlich Neues: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte war bereits 1948 in Paris von der UN-Generalversammlung verabschiedet worden. Die Sowjetunion hatte sich dabei allerdings enthalten und nutzte auch sonst alle Möglichkeiten, die Arbeit der von ihr mitgeschaffenen Vereinten Nationen zu behindern oder in ihrem Sinne zu steuern. Als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat und dem damit verbundenen Vetorecht sowie mit ihrer Präsenz im Generalsekretariat und in zahlrei-

chen Kommissionen und Unterorganisationen hatte sie eine Vielzahl an Instrumenten dazu.

Knapp 20 Jahre später gingen vom Bukarester Gipfel der Warschauer-Pakt-Staaten und 1969 im „Budapester Appell“ jedoch Signale zu einer blockübergreifenden Verständigung über die Wahrung des Friedens, friedliche Koexistenz und Zusammenarbeit aus. Die wohlklingenden Worte und die tatsächlichen Ziele gingen dabei indes weit auseinander. Nach dem Tod Stalins 1953 hatte sich am Charakter des sowjetischen Systems nichts Grundlegendes geändert. Unter seinem Nachfolger Nikita Chruschtschow gingen die schlimmsten Gewaltexzesse zwar zurück, einzelne Länder, etwa Polen, erlebten eine „Tauwetterperiode“. Aufstände und Erhebungen wurden jedoch mit eiserner Hand unterdrückt, Reformbestrebungen stießen rasch an ihre Grenzen.

Der Schriftsteller und Literaturnobelpreisträger Boris Pasternak, der die „Verdienste“ Chruschtschows durchaus anerkannte, aber auch wusste, was er von dessen Fähigkeiten zu halten hatte, bemerkte im vertrauten Kreis sarkastisch: „Viele Jahre herrschte ein Wahnsinniger und Mörder über uns, und jetzt regiert uns ein Dummkopf und Schwein.“⁰¹ Das mildere Licht, das angesichts der unmenschlichen Grausamkeit Stalins auf Chruschtschow fiel, konnte über den Grundcharakter der sowjetischen Herrschaftspraxis nicht hinwegtäuschen.

Die offiziellen Vorstöße und Verständigungsvorschläge von östlicher Seite waren vor allem der Versuch, die Lasten des Wettrüstens zu minimieren und im Systemwettbewerb Boden gutzumachen. Jeder „gute Kommunist“ wusste, dass es sich dabei nur um eine historische Atempause auf dem Weg zum Sieg der Weltrevolution handeln konnte. Dies hielt zahlreiche Friedensfreunde im Westen nicht davon ab, den sowjetischen Versprechungen zu glauben. Westliche Realisten und Konservative taten das in der Regel nicht, hofften aber, zu neuen Bedingungen wirtschaftliche und humanitäre Ziele besser durchsetzen zu können. Im Zentrum zahlreicher Spannungen und Konflikte stand die ungelöste „Deutsche Frage“ über die Einheit Deutschlands; hier setzte insbesondere die Bundesregierung unter Willy Brandt auf Schritte, die als Entspannungspolitik gewer-

tet wurden.⁰² Mit den sogenannten Ostverträgen – mit der Sowjetunion und Polen 1970, dem Viermächteabkommen zum Status Berlins 1971 und dem Grundlagenvertrag mit der DDR 1972 – wurde die Mitgliedschaft beider deutscher Staaten in der UNO möglich.

Damit war der Weg für eine Reihe von Konferenzen geebnet, die – nach dem ersten Austragungsort benannt – als Helsinki-Konferenzen in die Geschichte eingingen. Hier schlug die Stunde der Politiker, Diplomaten und Geheimdienstler beider Seiten, die an allen Tagungsorten in großer Zahl vertreten waren.⁰³ Diverse Ostblockländer, in großer Präsenz auch die DDR, boten Teams von Völkerrechtlern und akademischen Menschenrechtsexperten auf, die Konzepte sozialistischer Menschenrechtspolitik vertraten. Den profiliertesten dieser Spezialisten gelang es, in hohe Gremien der Konferenzen und in den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen berufen zu werden. Einige von ihnen erwarben sich bei ihren westlichen Partnern einen so guten Ruf, dass sie auch nach dem Zusammenbruch des Kommunismus dort tätig blieben. Diejenigen aber, die sich in zahlreichen Ländern des Ostblocks „von unten“ für ihre verweigeren Grundrechte einsetzten, waren an den Konferenzorten kaum anzutreffen – im Gegensatz zu Menschenrechtsaktivisten aus westlichen Ländern. Von ihnen nutzten einige ihre Kontakte in den Ostblock, um die dortigen Dissidenten und Aktivisten zu unterstützen.

Zu den umfangreichen inhaltlichen Verabredungen der Schlussakte von Helsinki, die sich nach Themen in verschiedene „Körbe“ gliederte, gehörte auch der sogenannte Korb III, der den Menschenrechten gewidmet war. Hier verpflichteten sich die beteiligten Seiten, politische, gesellschaftliche und soziale Menschenrechte anzuerkennen. Der Inhalt dieser Vereinbarungen wurde prominent veröffentlicht, und jede Bürgerin und jeder Bürger der KSZE-Staaten konnte sich darauf berufen, selbst wenn ihre Umsetzung immer wieder hinausgeschoben wurde. Unmittelbare innerstaatliche Rechtsverbindlichkeit besaßen die Verträge nämlich nicht.

⁰² Zur Ostpolitik siehe auch den Beitrag von Bernd Rother in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

⁰³ Vgl. Tytus Jaskulowski, *Von einer Freundschaft, die es nicht gab. Das Ministerium Für Staatssicherheit der DDR und das polnische Innenministerium 1974–1990*, Göttingen 2021.

⁰¹ Zit. nach Olga Iwinskaja, Lara. *Meine Zeit mit Pasternak*, Hamburg 1978, S. 168.



NEUES DEUTSCHLAND

ORGAN DES ZENTRALKOMITEES DER SOZIALISTISCHEN EINHEITSPARTEI DEUTSCHLANDS

30. Jahrgang / Nr. 182

Berlin, Sonnabend/Sonntag, 2./3. August 1975

A- und B-Ausgabe / Einzelpreis 15 Pf

Die Repräsentanten von 35 Staaten signierten die Schlussakte der Konferenz von Helsinki

Abschlußphase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa nach dreitägigen Beratungen erfolgreich beendet / Am Freitag-nachmittag setzten alle Delegationsleiter ihren Namenszug unter das Dokument / Erich Honecker unterzeichnete für die DDR / Staatspräsident Urho Kekkonen verabschiedete die Teilnehmer des Gipfeltreffens in der Finlandia-Halle / Zahlreiche bilaterale Gespräche auch am letzten Tag

Von unserer Sonderredaktion

Helsinki. Mit der feierlichen Unterzeichnung der Schlussakte durch die führenden Staatsminister der 35 Teilnehmerstaaten wurde am Freitagnachmittag in der für dieses Zeremoniell besonders hergerichteten Finlandia-Halle von Helsinki die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit, eines der bedeutendsten Staatentreffen in der europäischen Geschichte, erfolgreich beendet. Für die Deutsche Demokratische Republik setzte der Erste Sekretär des Zentralkomitees der SED, Erich Honecker, seine Unterschrift unter das Dokument. Mit der Schlussakte, die im ersten Teil die zehn Prinzipien für die Gestaltung der Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten enthält, werden zum erstenmal in Europa entsprechend dem Völkerrecht die Prinzipien der friedlichen Koexistenz zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung multilateral bekräftigt und damit weitere Voraussetzungen für Frieden und Sicherheit auf unserem Kontinent geschaffen.

Nach der Unterzeichnung würdigte Präsident Urho Kekkonen den historischen Akt und forderte die Teilnehmerstaaten auf, die Ergebnisse der Konferenz in die Tat umzusetzen. Im Namen des gastgebenden Landes verabschiedete er die Staatsminister aus Europa und Nordamerika. Nach zwei Jahren, so sagte er, werden man sich in Juggelwien wieder zu Konsultationen über wichtige Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa treffen.

Die beiden letzten Arbeitssitzungen des Gipfelforum am Freitag waren vom Regierungschef Liechtensteins, Walter Kieber, bzw. vom britischen Premierminister, Harold Wilson, geleitet worden. Nachdem die Vertreter Portugals, der USA, Malaysias, der Niederlande, Monacos, Norwegens, Ruminiens, Liechtensteins, San Marinos, Luxemburgs und der Heiligen Stuhls ihre Erklärungen abgegeben hatten, lag der Konferenz die Zustimmung aller 35 Teilnehmerstaaten zur Schlussakte vor, die in zweiwöchigen Verhandlungen ausgearbeitet worden ist.

Die Arbeitssitzung am Freitagvormittag begann mit der Erklärung des portugiesischen Präsidenten Francisco de Costa e Gomes, der erst in der vorangegangenen Nacht in Helsinki eingetroffen war. Ihm folgten der Präsident der DDR, Erich Honecker, der maltesische stellvertretende Ministerpräsident Anton Buttigieg, der niederländische Ministerpräsident Joop den Uyl, der mongolische Staatsminister André Saint-Mieux und Norwegens Ministerpräsident Trygve Bratteli. Die Reihe der Reden beschloß der Generalsekretär der SED und Präsident der SB Rumänien, Nicolae Ceausescu.

In der letzten Arbeitssitzung am Nachmittag sprachen noch einmal vier Delegationsleiter. Das Wort nahm der Chef der Regierung Liechtensteins, Walter Kieber, der Staatsminister für Auswärtige Angelegenheiten von San Marino, Gian Luigi Berli, der bürgerliche Regierungschef Gábor Hoss und der Ministerpräsident von Montenegro, Momir Bulatović. Er schloß die Reihe für die öffentlichen Angelegenheiten der Kirche des Vatikans vertritt.

Um 16.55 Uhr Orkestri rief dann zum Abschied während dieser Konferenz der elektronische Dreiklang der Staatsminister, die hier fast eine Milliarde Menschen in 35 Staaten vertreten, in den Plenumsaal. Die Reden der Delegierten und der Journalisten auf der Tribüne des neuen Bild. Wo bis zum Nachmittag das Präsidium der Konferenz seinen Platz hatte, stand nun eine lange halbrunde Tafel mit 35 Stühlen für die Delegierten. Politiker, Soldaten, alphabetisch geordnet nach den Anfangsbuchstaben der Länder, zeigten die Sitzordnung an.

Nachdem die Mitglieder der Delegationen ihre Plätze eingenommen hatten, begaben sich die Repräsentanten der Staaten zur Unterzeichnung der Schlussakte in den Saal zur Bestätigung jenes in angeregten, oft schwierigen Verhandlungen ausgearbeiteten Dokuments. Staatspräsident Kekkonen eröffnete um 17.10 Uhr die Abschlußsitzung mit drei Hammerreden. Dann forderte er den Generalsekretär der Konferenz, Botschafter Joel Pokuri, auf, das in grünes Leder gebundene Dokument jedem der Delegationsleiter zur Unterzeichnung vorzulegen. Im Schein der Halogenlampen, im Blaulicht der Fotoapparate leiteten die Staatsminister an der mit blauem Tuch besetzten Tafel nacheinander ihre Unterschrift.

Delegation der DDR wieder in Berlin eingetroffen

Herzliche Verabschiedung in der finnischen Hauptstadt

Berlin (ADN). Die vom Ersten Sekretär des ZK der SED, Erich Honecker, geleitete Delegation der Deutschen Demokratischen Republik, die an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Helsinki teilgenommen hat, ist in den späten Abendstunden des Freitags wieder in die DDR zurückgekehrt.

Zur Begrüßung der Delegation hatten sich am Zentralkomitee der SED in der Hauptstadt der DDR, im Büro des Politbüros des ZK der SED Friedrich Ebert, Gerhard Grüneberg, Günter Mittag, Erich Mückenberger, Alfred Neumann, Albert Norden, Harry Tisch, Paul Verner, Werner Peitz, Joachim Hermann, Günther Kieber, Erich Mielke, Margarete Müller und Gerhard Schürer, die Stellvertreter des Vorsitzenden des Staatsobersten, Erich Honecker, der Staatsministerin, Prof. Dr. Gertrud Gerlach, Vorsitzender der LDPD, Prof. Dr. Heinrich Kohnen, Vorsitzender

der NPD, und Hans Rietz; der Vorsitzende der DFD, Ernst Goldmann, die Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates Rudolph Schüle und Dr. Gerhard Weiss, weitere Mitglieder der Delegation, im ZK der SED und Mitglieder des Ministerrates.

Zugunzen waren auch der Geschäftsführer des ZK der Republik Finnland in der DDR, Osmo Viikola, und der finnische Militärische Oberst Allan A. Aarnio. Honecker (ADN-Korr.). Die vom Ersten Sekretär des ZK der SED, Erich Honecker, geleitete DDR-Delegation zur 3. Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa war am späten Freitagabend aus Helsinki abgereist. Sie wurde auf dem Flughafen von Finnischen Ministerpräsidenten Risto Lilius herzlich verabschiedet. Am selben Tag reiste der größte Teil der anderen Delegationen ab. Die übrigen Delegationen verließen am Wochenende die finnische Hauptstadt.



Erich Honecker während der Unterzeichnung der Schlussakte. Neben ihm USA-Präsident Gerald Ford und der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky. Telefoto: ZB/Sturm, Demme, Lehtikva



Während des Gesprächs mit Aldo Moro



Während des Treffens mit Pierre Trudeau



Während der Zusammenkunft mit Mgr. Casaroli

Begegnungen Erich Honeckers in Helsinki

Treffen mit Präsident Costa Gomes

Helsinki (ADN-Korr.). Während der Vorbereitungen der europäischen Sicherheitskonferenz fand am Freitag ein Treffen zwischen dem Ersten Sekretär des ZK der SED, Erich Honecker, und dem Präsidenten der Portugiesischen Republik, Francisco de Costa e Gomes, statt. Bei der Begegnung, die in einer sehr herzlichen und freundschaftlichen Atmosphäre verlief, begrüßte Erich Honecker den portugiesischen Präsidenten zu den Schritten des portugiesischen Volkes auf dem neuen Weg der Demokratie und der Fortschritt.

Präsident Gomes brachte gegenüber Erich Honecker seinen Dank für die aufrichtige Solidarität der DDR mit dem neuen Portugal zum Ausdruck. Das portugiesische Volk schätze diese freundschaftliche Haltung der DDR sehr hoch, betonte er.

Begegnung mit Todor Shiwkow

Helsinki (ADN-Korr.). Der Erste Sekretär des ZK der SED, Erich Honecker, und der Erste Sekretär des ZK der BKP und Vorsitzende des Staatsobersten der Volksrepublik Bulgarien, Todor Shiwkow, hatten am Freitag in Helsinki eine herzliche Begegnung. Während des Gesprächs erörterten sie die gegenwärtige internationale Lage, insbesondere die positive Entwicklung in Europa. In diesem Zusammenhang unterstrichen sie

Zusammenkunft mit Aldo Moro

Helsinki (ADN-Korr.). Der Erste Sekretär des ZK der SED, Erich Honecker, hatte am Freitag eine Begegnung mit dem italienischen Ministerpräsidenten Aldo Moro. Im Verlauf des Gesprächs, an dem das Mitglied des Politbüros und Sekretär des ZK der SED, Hermann Axen, sowie der italienische Außenminister Mariano Rumor teilnahmen, äußerten beide Staatsminister ihre hohe Einschätzung der Bedeutung der Zusammenarbeit über Sicherheit und Zusammen-

Unterredung mit Pierre Trudeau

Diplomatische Beziehungen zwischen DDR und Kanada hergestellt

Helsinki (ADN-Korr.). Während einer Begegnung zwischen dem Leiter der Delegation der DDR, dem Ersten Sekretär des ZK der SED, Erich Honecker, und dem Leiter der Delegation Kanadas, Premierminister Pierre Elliott Trudeau,

Weiteres Treffen mit H. Schmidt

Helsinki (ADN-Korr.). Der Erste Sekretär des ZK der SED, Erich Honecker, hatte am Freitag eine Begegnung mit dem Bundeskanzler der BRD, Helmut Schmidt. Wie der Sprecher der DDR-Delegation, Botschafter Wolfgang Meyer, gegenüber ADN dazu erklärte, „hat das zweite Gespräch bestätigt, daß der Meinungsaustausch zwischen dem Ersten Sekretär des ZK der SED und dem Kanzler der BRD nützlich war. Er gestattete, sich persönlich kennenzulernen. Das Gespräch war offen und sachlich. Beide Gesprächspartner sind übereinstimmend der Meinung, daß sich die Ergebnisse der Konferenz in Helsinki nicht fortgesetzt werden soll.“

Über weitere Begegnungen Erich Honeckers berichten wir auf Seite 2

Die SED-Zeitung „Neues Deutschland“ berichtet am 2./3. August 1975 über die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki. Im Inneenteil wurden die Inhalte der Beschlüsse veröffentlicht.

Quelle: nd

HELSINKI VON UNTEN

Wer sich nach dem Bau der Berliner Mauer 1961 in der DDR wiederfand, ohne das Leben in einer Diktatur als normal oder unumstößlich zu akzeptieren, oder wer sich gar dagegen wehrte, suchte und fand seine Verbündeten nicht zuletzt auch in anderen Ländern des Ostblocks. Zwar trennten eine verschiedene Geschichten, Sprachen und Traditionen, aber es gab eine starke Verbindung durch eine prinzipiell gleiche oder ähnliche Situation, in der man sich befand. Da in den 1970er Jahren die Grenzen innerhalb des Ostblocks etwas durchlässiger wurden, ließen gegenseitige Solidaritätssignale nicht lange auf sich warten.

Ermutigt durch die Verabschiedung der Schlussakte von Helsinki bildete sich im Mai 1976 das Moskauer Helsinki-Komitee. Die Pressekonferenz, auf der die Gründung verkündet wurde, fand in der Moskauer Wohnung des Physikers und Menschenrechtsaktivisten Andrei Sacharow statt, dem ein halbes Jahr zuvor für sein Engagement der Friedensnobelpreis verliehen worden war. Die russische Menschenrechtsbewegung war zu diesem Zeitpunkt bereits seit etwa einem Jahrzehnt aktiv. Mit der „Chronik der laufenden Ereignisse“, einem mit Schreibmaschine im Samisdat (Selbstverlag) erstellten Informationsbulletin, das von 1965 bis 1983 in allen Teilen der Sowjetunion kursierte, hatte sie das Vorbild für zahlreiche spätere Untergrund-Publikationen im gesamten Ostblock geschaffen. Die Verbreitung lief per Schneeballsystem: Von den wenigen Ausgangsexemplaren fertigten die Empfänger jeweils neue Kopien an und gaben sie weiter, wodurch die entferntesten Winkel des sowjetischen Imperiums erreicht wurden. In umgekehrter Richtung kamen die Informationen und Dokumente zusammen, die zum Inhalt der Chronik wurden: Verhaftungen, Hausdurchsuchungen, Repressionen, Gerichtsverfahren, Zustände in den Gefängnissen und Straflagern sowie internationale Nachrichten gehörten dazu. Die Initiatoren und Redakteure der Chronik teilten häufig das Schicksal der von Repression Betroffenen, Verhafteten und Verurteilten, über die sie berichteten.

Dem Moskauer folgte im November 1976 das Kyjiwer Helsinki-Komitee. Dessen Mitglieder stammten aus allen Teilen der Ukraine. Ähnliche Gruppen und Komitees entstanden in Georgien, Estland, Lettland und Litauen und weiteren Ländern des Ostblocks. In der Tsche-

choslowakei bildete sich die Bewegung „Charta 77“. Die Antwort der sowjetischen Machthaber auf die neuen Menschenrechtsaktivitäten in ihrem unmittelbaren Herrschaftsbereich folgte rasch und war teilweise sehr drastisch: Von den 37 Mitgliedern des ukrainischen Komitees landeten 36 in Straflagern. Ein Mitglied wurde für das Transparent „Es lebe die unabhängige kommunistische Ukraine“ in die Psychiatrie eingewiesen. Andere Verhaftete wurden nicht wegen Menschenrechtsaktivitäten, sondern wegen vermeintlichen Waffenbesitzes, Vergewaltigung, Diebstahls und Drogenhandels angeklagt. Drei der Inhaftierten, darunter der Poet Wasyl Stus, kamen noch 1985 in einem der Straflager zu Tode, als sich Michail Gorbatschow bereits anschickte, als sowjetischer Staats- und Parteichef zum Wegbereiter von Glasnost und Perestroika zu werden. Die Mitglieder aller nationalen Menschenrechtsgruppen in der Sowjetunion waren von Repressionen betroffen, mit Abstand am härtesten traf es aber die Ukrainer. Bei ihnen vereinten sich Menschenrechtsaktivismus und Unabhängigkeitsbestrebungen – was die russische Leugnung der Existenz einer eigenen ukrainischen Nation im Innersten bedrohte.⁰⁴

Zum entscheidenden Antrieb des Kampfes um die Geltung und Durchsetzung der Menschenrechte im Ostblock wurde die 1980 gegründete polnische Gewerkschaftsbewegung Solidarność. Binnen kurzer Zeit wurde sie zu einer gesellschaftlichen Massenbewegung mit über zehn Millionen Mitgliedern, deren Wirken in den gesamten Ostblock ausstrahlte. Im September 1981 verabschiedete sie eine „Botschaft an die Nationen Osteuropas“, in der die Werktätigen aller Länder des Ostblocks ermutigt wurden, für ihre grundlegenden wirtschaftlichen und politischen Rechte einzutreten. Zur Durchsetzung ihrer Ziele sollten sie sich unabhängiger Organisa-

04 Eine umfangreiche Dokumentation der Menschenrechtsbewegungen in mehr als zwanzig Nationen und Ländern der Sowjetunion und des Ostblocks in den Jahren 1956 bis 1989 liegt mit dem „Wörterbuch der Dissidenten“ vor. Es wurde von der polnischen Stiftung Zentrum KARTA herausgegeben, deren Redakteure und Herausgeber sich aus ehemaligen Solidarność-Oppositionellen zusammensetzten. Vgl. KARTA (Hrsg.), *Słownik dysydentów. Czołowe postacie ruchów opozycyjnych w krajach komunistycznych w latach 1956–1989* [Wörterbuch der Dissidenten. Führende Gestalten der oppositionellen Bewegungen in den kommunistischen Ländern in den Jahren 1956–1989], 2 Bde., Warszawa 2007.

tionsformen bedienen und grenzüberschreitende Solidarität üben.

Das Beharren auf gewaltlosen Formen des Protestes war eine der Lehren aus gescheiterten bewaffneten Aufständen und trug der sowjetischen Militärpräsenz in den Ländern des Ostblocks Rechnung. Der polnische Intellektuelle Adam Michnik schrieb daher in einem seiner Essays vom Prinzip einer „sich selbst beschränken Revolution“.⁰⁵ Doch selbst in Polen konnte dieser Spagat nicht lange gutgehen. Im Dezember 1981 versuchten die polnischen Kommunisten mit der Ausrufung des Kriegsrechts, ihr Machtmonopol aufrechtzuerhalten. Damit konnte das Vordringen einer friedlichen Revolution, die den gesamten Ostblock erschütterte, zwar unterbrochen, auf lange Sicht aber nicht verhindert werden.

NETZWERKARBEIT IN DEN 1980ER JAHREN

Unter Mitwirkung westlicher Unterstützer, etwa einer kleinen Gruppe bundesdeutscher Grünen, Friedensaktivisten aus der DDR und Menschenrechtsinitiativen im Ostblock, entstanden in den 1980er Jahren neue Netzwerke. Deren Mitglieder formulierten nicht nur eigene Positionen und verabschiedeten Resolutionen, sondern traten mit Mahnwachen, Menschenketten und Schweigemärschen in die Öffentlichkeit – und trugen so zu Höhepunkten der unabhängigen, blockübergreifenden Friedensbewegung bei. Am bekanntesten davon war das 1984 gebildete „Europäische Netzwerk für den Ost-West-Dialog“, das 1986 am Rande einer der KSZE-Folgekonferenzen ein eigenes Memorandum vorlegte: „Das Helsinki-Abkommen mit wirklichem Leben erfüllen. Ein Memorandum gerichtet an die Bürgerinnen und Bürger, an gesellschaftliche Gruppen und die Regierungen aller KSZE-Staaten.“⁰⁶ Darin wurde die Einhaltung der Menschenrechte in allen KSZE-Staaten gefordert und die Ergänzung des zwischenstaatlichen Entspannungsprozesses durch „Entspannung von unten“. Zu den Unterzeichnern des Memorandums gehörten pro-

minente Oppositionelle und Bürgerrechtler aus zahlreichen Staaten des Ostblocks, 30 Erstunterzeichner kamen aus der DDR.

Als Mitgründer der Initiative Frieden und Menschenrechte (IFM), der ersten offen kirchenunabhängigen Menschenrechtsgruppe, gehörte auch ich dazu. Die Konstitutionsphase der IFM fiel in die zweite Jahreshälfte 1985. Zu den Gründungsmitgliedern gehörten Frauen und Männer, die bereits die unabhängigen Friedensinitiativen in den 1970er Jahren begleitet hatten, an die staatsnahen Grenzen kirchlicher Friedensarbeit gestoßen waren, sich in Fraueninitiativen organisierten oder wie ich ihre SED-Mitgliedschaft hinter sich gelassen hatten und den Weg in die Freiheit über die osteuropäischen Partner suchten. Viele von uns, deren Namen später durch die Medien gingen und durch die Mitarbeit am Zentralen Runden Tisch bekannt wurden, hatten also bereits einen langen Erfahrungsweg hinter sich. Dennoch stellte sich die Frage: Konnten wir den Entspannungsprozess von unten, den wir einforderten, als Ergänzung zum KSZE-Prozess wirklich zum Leben erwecken – oder saßen wir der nächsten Illusion auf? Was war mit der Veröffentlichung der KSZE-Dokumente und der Selbstverpflichtung der Machthaber gewonnen? Dies ließ sich nur herausfinden, indem wir sie beim Wort nahmen und auf die Probe stellten.

Frieden und Menschenrechte nicht voneinander zu trennen, verweigerte Rechte wahrzunehmen, wo es nur irgendwie ging, und sich an den Erfahrungen internationaler und vor allem osteuropäischer Menschenrechtsarbeit zu orientieren, wurde zum Arbeitskonsens unserer Gruppe. Mitgliedschaft entstand durch Mitarbeit, der Kontakt zu Unterstützern und Sympathisanten im Westen, einschließlich großer Medien, wurde offensiv gesucht und nicht abgelehnt oder gefürchtet, wie in den meisten kirchengeschützten Friedensgruppen. Wir begingen einen Tabubruch nach dem anderen.

Schon kurz nachdem wir unsere Gruppenarbeit vorgestellt hatten, begannen wir mit der regelmäßigen Produktion und Verbreitung des „Grenzfall“ – einer illegalen Zeitschrift, deren Redakteure sich jedoch namentlich kenntlich machten. Hier wirkte das Beispiel der russischen, ukrainischen, polnischen und tschechischen Samisdat-Zeitschriften und Bulletins. Im „Grenzfall“ wurde unter anderem über Repressionen, Berufsverbote und Verhaftungen in der DDR berichtet, Blicke auf die Entwicklung in den Nach-

⁰⁵ Adam Michnik, Das Erbe der Solidarność, 8.9.2005, www.perlentaucher.de/essay/das-erbe-der-solidarnosc.html.

⁰⁶ Vgl. Douglas Selva/Walter Süß, Staatssicherheit und KSZE-Prozess. MfS zwischen SED und KGB (1972–1989), Göttingen 2019.



Ausgabe der Samisdat-Zeitschrift „Grenzfall“ vom 29. Juni 1986

Quelle: picture alliance/dpa, Stephanie Pilick

barländern geworfen sowie zu Solidaritätsaktionen aufgerufen.

In Leipzig, Dresden und Weimar bildeten sich Untergruppen der IFM. Wichtig waren die internationalen Kontakte, so etwa zu den Aktivistinnen und Aktivisten der tschechoslowakischen „Charta 77“ und zur polnischen Oppositions- und Menschenrechtsgruppe „Freiheit und Frieden“. Dass bei unseren polnischen Partnern das Wort „Freiheit“ an erster Stelle stand, war kein Zufall.

Eines unserer wichtigsten Kommunikationsmittel war das Telefon. Wir wussten um die staatlichen Abhörpraktiken und entwickelten Routine im Identifizieren von „Wanzen“. Nicht nur die Telefone, ganze Wohnungen wurden abgehört. Absprachen und Bestellungen für Materialsendungen, Terminvereinbarungen und andere Details ließen wir über Kurierwege laufen. Akkreditierte Korrespondenten, Diplomaten und die wenigen westlichen Politiker, die auf unserer

Seite waren beziehungsweise das eigene Risiko nicht scheuten, leisteten hier unschätzbare Hilfe. Was über die organisatorischen Wege und technischen Absprachen hinausging – politische Debatten und Auseinandersetzungen, Privates, Witze und sarkastische Bemerkungen, die zum Teil direkt für die Ohren der Lauscher bestimmt waren – passierte die ansonsten häufig blockierten Leitungen. Das Telefon wurde auch zur Kommunikation mit westlichen Medien, für Telefoninterviews und Kommentare, genutzt. Die in den Archiven aufgefundenen, halbwegs korrekten Transkripte der mitgehörten Gespräche sind heute bedeutsame zeithistorische Quellen. In den Protokollen steckt ein dichtes Bild der fieberhaften Entwicklung in einer ungewöhnlichen Zeit.⁰⁷

⁰⁷ Vgl. Ilko-Sascha Kowalczyk/Arno Polzin (Hrsg.), Fasse Dich kurz! Der grenzüberschreitende Telefonverkehr der Opposition in den 1980er Jahren und das Ministerium für Staatssicherheit, Göttingen 2014.

ILLUSION UND WIRKLICHKEIT

Nicht zuletzt wegen des intensiveren Austauschs zwischen Ost und West auch auf offizieller Ebene hegten in der Bundesrepublik Vertreter und Anhänger der Entspannungspolitik zahlreiche Illusionen über den Charakter ihrer Gegenüber auf DDR-Seite – teilweise sogar noch über das Ende der DDR hinaus. Wenn es darum ging, der eigenen Bevölkerung grundlegende Menschen- und Freiheitsrechte zu verweigern, übten sich die Ideologen der DDR im Beschwören der Klassenkampfsituation und der notwendigen Abwehr des westlichen Feindes, was auf bundesdeutscher Seite Befremden und Kopfschütteln hervorrief. Sobald Mitglieder der SED-Führung aber von „Dialogbereitschaft“, der Möglichkeit „friedlicher Koexistenz“ und tragfähiger „Sicherheitspartnerschaft“ sprachen, erzeugten sie in der Bundesrepublik ein bemerkenswertes Echo und ernteten durchaus Zustimmung – obwohl sich an der restriktiven SED-Politik zunächst gar nichts änderte. Wir als Oppositionelle und Menschenrechtler konnten diese Illusionen nicht teilen, denn wir lebten in einer anderen Wirklichkeit: Die meisten von uns waren von allen Berufstätigkeiten ausgeschlossen, die unseren Qualifikationen entsprachen, wir wurden mit der Situation unserer Familien erpresst, mit den ekligsten Verleumdungen überzogen und standen die ganze Zeit mit einem Bein im Gefängnis.

Absurd wurde es, wenn die DDR-Seite ihren Kompromisswillen gegenüber den unabhängigen Gruppen demonstrieren wollte, dabei aber sofort an ihre Grenzen stieß. Im September 1987, Staats- und Parteichef Erich Honecker sah gerade seinem ersten offiziellen Besuch in Bonn entgegen, sollte mit dem Olof-Palme-Friedensmarsch ein gemeinsames Auftreten offizieller und unabhängiger Friedensgruppen zustande kommen. Vorbedingung der Offiziellen war, dass auf keinem der mitgeführten Transparente das Wort „Menschenrechte“ auftauchte. Die vermittelnden Kirchenvertreter ließen sich dieses Zugeständnis abringen, hatten aber nicht damit gerechnet, dass wir als IFM-Mitglieder den Namen unserer Gruppe auf einem Schild mit uns führen würden. Diese „Provokation“ drohte das ganze Unternehmen zu sprengen.

Zu dieser Zeit hatten wir längst akzeptiert, dass wir als Oppositionelle und „Staatsfeinde“ bezeichnet wurden, wovor sich viele Friedensbe-

wegte so fürchteten. Doch waren wir nicht Feinde – aber konsequente Gegner eines Systems, das grundlegende Menschenrechte verweigerte und auf dessen Überwindung wir mit friedlichen Mitteln hinarbeiteten.

Der Jahreswechsel 1987/88 wurde für eine Reihe von Mitgliedern der IFM, meine Frau Regina und mich eingeschlossen, zur Entscheidung und härtesten Prüfung. Die Hardliner im Sicherheitsapparat und an der Spitze der SED setzten sich durch und waren entschlossen, die „gefährlichsten“ Oppositionellen und Menschenrechtler mit allen Mitteln aus dem Weg zu schaffen. Ob es die durch den KSZE-Prozess auferlegten Rücksichten oder andere Überlegungen waren, die zum nun folgenden ungewöhnlichen Vorgehen führten, ist bis heute umstritten. Die Inhaftierungen und hohen Strafandrohungen wegen „landesverräterischer Agententätigkeit“ gegen Bärbel Bohley, Werner Fischer, Freya Klier, Stephan Krawczyk, Ralf Hirsch, meine Frau und mich sowie weitere Mitglieder unserer Gruppe hatten jedenfalls nicht den Zweck, uns im Gefängnis zu belassen. Dort hätten wir den immer massiveren Widerstand in einer bis dahin recht fügsamen Gesellschaft befördert. Wir wurden mit allen Mitteln der Täuschung und Erpressung außer Landes gebracht und fanden uns schließlich im Westen wieder: Unter tätiger Mithilfe der Kirche und vom Ministerium für Staatssicherheit gesteuerter Rechtsanwälte wurden wir zu einem „Studienaufenthalt“ in die Bundesrepublik abgeschoben. Wer wollte, konnte auch hier eine positive Wirkung des KSZE-Prozesses annehmen.

Bärbel Bohley und Werner Fischer erkämpften sich nach wenigen Monaten ihre Rückkehr in die DDR und wurden mit anderen Mitgliedern der IFM im Spätsommer 1989 zu Mitbegründern des Neuen Forums. Andere von uns, die als Bundesbürger diesen Weg nicht gehen konnten, wurden – wie bereits Jahre vorher Roland Jahn und Jürgen Fuchs – zu den wertvollsten Unterstützern von außen. Meine Frau und ich sahen uns als Gäste in der bundesrepublikanischen Demokratie, in der Menschenrechtsarbeit zu normalen Bedingungen geleistet werden konnte. Unser unfreiwilliger Fortgang mochte eine Lücke gerissen haben, hielt aber den immer stärkeren Widerstand in der DDR nicht auf. Wir spürten das nahende Erdbeben, nahmen die Signale aus Leipzig und Ost-Berlin auf und versuchten sie über die Medien zu verstärken.



Olof-Palme-Friedensmarsch, hier am 18. September 1987 in Dresden, an dem auch unabhängige Gruppen teilnehmen durften.

Quelle: picture alliance/ZB, Ulrich Haessler

Im Herbst 1989, als die Kette von friedlichen Befreiungsrevolutionen den Eisernen Vorhang, der Europa jahrzehntelang geteilt hatte, in die Höhe gehen ließ, konnten wir endlich zu unseren Freunden nach Ost-Berlin zurückkehren. Der Fall der Mauer war dabei nur ein Glied in dieser Kette.

NACH 1989

1995 entstand mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine Nachfolgeorganisation der KSZE. Nahezu alle europäischen Staaten sind in ihr vertreten, und damit erbt die OSZE auch die Unzulänglichkeiten ihrer Vorgängerin. Demokratische und auf ein friedliches Zusammenleben gerichtete Ziele und das Eintreten für Menschenrechte werden von allen Teilnehmerstaaten offiziell akzeptiert, Vetorechte und zahlreiche mögliche Blockaden verhindern jedoch die konsequente Durchsetzung dieser Ziele.

Welche Möglichkeiten blieben den international organisierten Bürger- und Menschenrechtlern aus dem ehemaligen Ostblock in dieser Lage? Manche von uns hatten auf die Chancen von Glasnost und Perestroika gesetzt und an den Reformwillen des ersten russischen Präsidenten Boris Jelzin geglaubt. Andere waren von vornherein skeptischer und sahen sehr früh die Zeichen für einen Rückfall Russlands, das auf neuer Grundlage an alten Großmachtträumen festhielt. Mit der Präsidentschaft Wladimir Putins ab 1999, der Unterdrückung aller wirklichen Reformkräfte, der Knebelung der Zivilgesellschaft und dem Griff nach der unabhängigen Ukraine ab 2014 bestätigten sich diese Befürchtungen. Zugleich zeigte sich ein erneut zögerlicher Westen, der die Aufnahme der östlichen Reformländer in das atlantische Verteidigungsbündnis und die Europäische Union nur halbherzig unterstützte und die Gefahr, die von einem neoimperialen Russland ausgeht, viel zu lange unterschätzte.

Der Kontakt der ehemaligen Dissidenten, Oppositionellen und Bürgerrechtler aus Osteuropa und Deutschland überdauerte alle Krisen, Rückschläge und auch die Erfolge der Jahre nach 1989. Er ist für uns in den vergangenen Jahren immer wichtiger geworden. Auf gemeinsamen Treffen geht es nicht so sehr um das nostalgische Zurücklehnen, sondern um die Fragen nach der gemeinsamen Zukunft. Die Graswurzelarbeit, das erlernte und eingeübte „von unten“ erhält in Demokratien eine veränderte Bedeutung

und muss auf neue Weise praktiziert werden. Unter den Bedingungen des Krieges, dem sich die Ukraine ausgesetzt sieht, bedeutet das etwa, die Kämpfenden auf jede nur erdenkliche Art zu unterstützen – etwa als Intellektueller, Künstler oder Schriftsteller selbst an der Front zu sein, historische Aufklärungsarbeit zu leisten oder sich an der Dokumentation von Kriegsverbrechen und Repressionen zu beteiligen. Vor allem geht es darum, nicht dem naiven Glauben zu verfallen, dass in stabilen, funktionierenden Demokratien keine jähen Rückschläge möglich seien. Zugleich gilt es, einen langen Atem zu behalten, neue Verbündete zu suchen und sich nicht mit einer dekorierten Statistenrolle abzufinden.

WOLFGANG TEMPLIN

ist Philosoph, Publizist und Sachbuchautor. Zu den Hauptthemen des ehemaligen DDR-Bürgerrechtlers zählen die Geschichte Osteuropas im 20. und 21. Jahrhundert, DDR-Geschichte und der deutsche Vereinigungsprozess.

APuZ zum Hören

bpb.de/apuz-podcast

Im Podcast nehmen wir Sie einmal im Monat mit zu unseren Expertinnen und Experten. Viel Hintergrundwissen kompakt in 30 Minuten.

Auf bpb.de und überall, wo es Podcasts gibt.

KOOPERATION IN UNKOOPERATIVEN ZEITEN

Die OSZE und ihr Engagement für umfassende Sicherheit

Bradley Reynolds

Am 9. November 1989 fiel die Berliner Mauer, knapp ein Jahr später, am 3. Oktober 1990, wurde Deutschland wiedervereinigt. Dies geschah im Einklang mit dem Prinzip der friedlichen Veränderung von Grenzen, auf das man sich 1975 in der Schlussakte von Helsinki geeinigt hatte – dem zentralen Dokument der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Kurz darauf, am 21. November 1990, unterzeichneten alle Teilnehmerstaaten der KSZE die „Charta von Paris für ein neues Europa“, die ein „neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ einläuten sollte.⁰¹ Es herrschte der Glaube vor, Zusammenarbeit, liberale Demokratie und freie Märkte könnten als neue Grundlage für Stabilität und Sicherheit in Europa dienen.

Die unvorhergesehene Umbruchphase löste eine immense Euphorie aus, eine neue Welt ohne Trennlinien schien möglich. Die KSZE, die 1995 zur OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) wurde, galt in den frühen 1990er Jahren weithin als einzigartige, integrative Institution, um Sicherheit neu zu denken und ein neues Europa zu errichten, „ungeteilt und frei“.⁰² Es war die erste gesamteuropäische Sicherheitsinstitution, der sich alle ehemaligen Sowjetrepubliken, die ihre Unabhängigkeit durch den Zerfall der Sowjetunion wiedererlangten, sowie alle ehemaligen Staaten des Warschauer Paktes anschließen konnten.

Hinter „der Euphorie, dem Optimismus und der Zuversicht“⁰³ der Charta von Paris lauerte jedoch auch Instabilität. Die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger erkannten erst allmählich, welch immense Arbeit nötig sein würde, um nach der Auflösung der Sowjetunion eine kooperative Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok aufzubauen. Das ehemalige Jugoslawien versank schon bald in einem offenen Krieg, der Südkaukasus

stand für eine alternative Weltunordnung, und es herrschte zunehmend Uneinigkeit darüber, ob und wie Russland als Nachfolgestaat der Sowjetunion in ein neues Europa zu integrieren wäre.

Angefangen mit der Charta von Paris kamen Diplomaten aus Ost und West in den 1990er Jahren regelmäßig zusammen, um neue Institutionen aufzubauen, mit dem Ziel, die Prinzipien und Auslegungen der Schlussakte von Helsinki zu festigen, die während der zahlreichen KSZE-Folgekonferenzen zwischen 1975 und 1990 hitzig diskutiert worden waren. Diese neuen Institutionen wurden nach dem Konsensprinzip aufgebaut, was die Eigenverantwortlichkeit fördern und die politische Verbindlichkeit der im OSZE-Rahmen gemachten Zusagen stärken sollte – denn juristisch waren diese nicht bindend. Dies war der erste Versuch, ein neues, kooperatives Sicherheitsumfeld in Europa zu schaffen.

Die große Popularität der KSZE basierte auf ihrem Potenzial, die Wahrnehmung von Sicherheit und Frieden zu revolutionieren, so wie sie es 1975 getan hatte. Statt Sicherheit nur über die Zahl der Rüstungsgüter eines Landes und exklusive Mitgliedschaft zu definieren, wurde Sicherheit in der Schlussakte von Helsinki breit und inklusiv konzipiert. Daraus entwickelte sich die Idee „umfassender Sicherheit“, die noch heute die Herangehensweise der OSZE charakterisiert. Umfassende Sicherheit bedeutet, dass es zahlreiche Themen gibt, die Sicherheit, Unsicherheit und letztlich das Wohlergehen der Bevölkerung beeinflussen, und dass „Kooperation für alle Teilnehmerstaaten vorteilhaft ist, während Unsicherheit in und/oder von einem Staat das Wohlergehen aller beeinflussen kann“.⁰⁴

Das letztendliche Ziel, Sicherheit als umfassend und kooperativ zu definieren, bestand in den Worten des bis 1974 amtierenden britischen Premierministers Edward Heath darin, „Menschen

ein besseres Leben zu ermöglichen“.⁰⁵ Die Schaffung von drei „Körben“ im Helsinki-Prozess war der erste Versuch, Schlüsselthemen zu definieren, die angegangen werden müssen, um auf internationaler und nationaler Ebene Frieden und Stabilität zu schaffen und dadurch das Leben der Bevölkerung wirklich zu verbessern. Diese Themen wurden aufgeteilt in eine politisch-militärische Dimension (Korb I), eine Wirtschafts- und Umweltdimension (Korb II) sowie eine „menschliche“, also humanitäre Dimension (Korb III). Umfassende Sicherheit bedeutet auch, dass die Themen in allen drei Körben miteinander verbunden sind.

Dieses Modell der kooperativen Sicherheit wurde zum vorherrschenden Ansatz der 1990er Jahre, die inzwischen als „goldenes Zeitalter“ für die Entwicklung der Zivilgesellschaft sowie für eine kreative Rüstungskontrollpolitik durch die OSZE gelten. Die Organisation spielte eine zentrale Rolle bei der Stabilisierung Europas nach dem Kalten Krieg, indem sie Barrieren abbaute und die Weichen für eine neue Ära europäischer Integration stellte.

Ab Anfang der 2000er Jahre traten allmählich jedoch wieder Konflikte zutage, was zu neuen Trennlinien quer durch Eurasien führte und viele dazu veranlasste, den Wert umfassender Sicherheit zu hinterfragen. Trotz des gegenwärtigen Zustands der europäischen Sicherheitspolitik bleibt aber festzuhalten, dass die OSZE das Resultat eines historischen Prozesses ist, der darauf zielt, zivilen und diplomatischen Dialog zu fördern und durch internationale Kooperation friedvollere Gesellschaften aufzubauen. Diplomaten und zivilgesellschaftliche Akteure argumentieren weiterhin, dass die OSZE unerlässlich ist, um die innere Resilienz gegenüber neuen Bedrohungen

zu stärken und einen gerechten und dauerhaften Frieden in Europa zu erreichen, sobald die Zeit dafür reif ist – so, wie sie es 1989 war.

Kooperative Sicherheit wirkte 1975 so merkwürdig wie heute. Die Historikerin Mary Elise Sarotte merkte daher an: „In angespannten Zeiten, in denen die Chancen auf Besserung gering erscheinen, ist es oft die klügste Strategie, die Saat für langfristige Veränderung zu legen.“⁰⁶ Da langfristiges Denken heute selten geworden ist, liegt es an Historikerinnen und Historikern, den Horizont entsprechend zu erweitern. Wie der Historiker und ehemalige US-Diplomat Philip Zelikow feststellte, hält die Geschichte nicht unbedingt Lektionen oder Regelmäßigkeiten bereit, sondern zeigt uns vielmehr Möglichkeiten auf. Die Vergangenheit sollte dementsprechend genutzt werden, um in der öffentlichen Debatte Neugier zu wecken.⁰⁷

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über die wichtigsten Institutionen und Werkzeuge gegeben, die in den 1990er Jahren von den Teilnehmerstaaten der OSZE entwickelt wurden, um umfassende Sicherheit zu erreichen. Auch wenn diese Instrumente wegen der neuen Konfrontationen in Europa derzeit weitgehend eingefroren sind, so bleiben sie doch im Werkzeugkasten der OSZE – in Erwartung einer Zukunft, in der kooperative Sicherheit wieder gefragt ist.

VON DER KSZE ZUR OSZE

Die KSZE wurde im Dezember 1994 zu einer vollwertigen regionalen Sicherheitsinstitution gemäß Kapitel VIII der UN-Charta. Bereits zuvor hatten die Teilnehmerstaaten ab 1990 neue Instrumente und Einrichtungen entwickelt, um den mehrschichtigen Sicherheitsbedrohungen zu begegnen, die sich aus dem Zusammenbruch des Sozialismus ergaben. Zu diesen Institutionen, die heute unter dem Dach der OSZE firmieren, gehören unter anderem das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, das Konfliktverhütungszentrum, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, unzählige Feldmissionen, das OSZE-Sekretariat und der Posten

01 Charta von Paris für ein neues Europa, 21. 11. 1990, www.osce.org/de/mc/39518.

02 US-Präsident George H. W. Bush, A Whole Europe, A Free Europe, Rede in Mainz, 31. 5. 1989, <https://voicesofdemocracy.umd.edu/bush-a-whole-europe-speech-text>.

03 So der zur US-Delegation in Paris gehörende Diplomat Max Kampelman im Vorwort in: Lori Fisler Damrosch (Hrsg.), *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts*, New York 1993, S. vii.

04 The OSCE Concept of Comprehensive and Co-Operative Security: An Overview of Major Milestones, 17. 6. 2009, www.osce.org/secretariat/37592.

05 Zit. nach Michael C. Morgan, *The Final Act. The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War*, Princeton 2018, S. 172.

06 Zit. auf der Verlagsseite zum Buch von Morgan (Anm. 5), o.D., www.degruyterbrill.com/document/doi/10.1515/9781400888870/html.

07 Vgl. Philip Zelikow, *The Nature of History's Lessons*, in: Hal Brands/Jeremi Suri (Hrsg.), *The Power of the Past. History and Statecraft*, Washington, D.C. 2015, S. 281–310.

des Generalsekretärs. Das konferenzartige Arrangement der KSZE, bei dem Diplomaten in einen langen Dialog über Schlüsselthemen traten, um Konflikte zu verhindern oder zu lösen, wurde weiterentwickelt zu einer funktionaleren Organisation, die Projekte umsetzen, Wahlen beobachten und Sonderberichterstatte entsenden kann, um die internationale Gemeinschaft über lokale Begebenheiten zu informieren.

Durch die Entwicklung des KSZE-Prozesses zu einer internationalen Institution, die in der Lage ist, umfassende Sicherheit vor Ort voranzubringen, entstand ein einzigartiges Feldmissionsmodell. Diese konsensbasierten Missionen erweiterten die Kompetenzen und Mitarbeit der OSZE in der Konfliktprävention, im Krisenmanagement und in der Konfliktfolgenbeseitigung. Bis 2003 gab es solche Missionen in 20 Ländern: In Bosnien und Herzegowina halfen sie etwa, das Abkommen von Dayton umzusetzen, mit dem der Bosnienkrieg beendet worden war; in den baltischen Staaten unterstützten sie den sozialen Zusammenhalt; und im Südkaukasus und in Zentralasien förderten sie den Aufbau von zivilgesellschaftlichen und parlamentarischen Kompetenzen. Kurz nach dem Ende des Kalten Krieges waren diese Feldmissionen die einzige internationale Vor-Ort-Präsenz in den neuen Teilnehmerstaaten der OSZE und somit eine tägliche Erinnerung an ihre internationalen Verpflichtungen und eine Verbindung zum neuen Europa.⁰⁸

Eine der bedeutendsten Feldmissionen der jüngeren Zeit war die OSZE-Sonderbeobachtermission in der Ukraine (Special Monitoring Mission, SMM), die nach der russischen Annexion der Krim 2014 eingesetzt wurde. Die SMM erstellte täglich Berichte über Verstöße gegen die Waffenruhe entlang der Kontaktlinie in der Ostukraine, verfolgte die Bewegung von Waffensystemen in der gesamten Ukraine, registrierte Minenfelder und dokumentierte die Auswirkungen des Krieges auf die lokale Bevölkerung. Die Mission fungierte als Augen und Ohren der internationalen Gemeinschaft und lieferte beispielsweise wertvolle Informationen für UN-Hilfslieferungen.⁰⁹

Nach der vollumfänglichen russischen Invasion der Ukraine ab Februar 2022 war die SMM

nicht mehr im Konsens mit Russland aufrechterhalten und wurde abgelöst durch ein extrabudgetäres Unterstützungsprogramm (Support Programme for Ukraine, SPU). Dieses ist nicht konsensbasiert, sondern wird durch freiwillige Beiträge von über 30 OSZE-Staaten finanziert. Obwohl der russische Angriffskrieg die OSZE daran hindert, umfassende Sicherheit in der Region mit einem Konsensmandat zu verfolgen, haben die am SPU teilnehmenden Staaten gezeigt, dass das Modell der umfassenden Sicherheit trotz der eklatanten Missachtung aller OSZE-Konsensvereinbarungen durch die Russische Föderation noch immer anwendbar ist. Im Rahmen des SPU kann die OSZE ihr seit 30 Jahren währendes Engagement in der Ukraine fortsetzen und Projekte umsetzen, die unter anderem der humanitären Minenräumung, chemischen Bedrohungen, dem Menschenhandel und der Überwachung von Umweltschäden durch den Krieg gewidmet sind.

ERWEITERTE SICHERHEIT: ZIVILGESELLSCHAFT UND MINDERHEITENRECHTE

Die Institutionalisierung der OSZE hat es ermöglicht, dass sich neue unabhängige Institutionen zum Schutz fundamentaler Freiheiten, demokratischer Werte und Minderheitenrechte entwickeln konnten – so, wie es in der Schlussakte von Helsinki umrissen und in der Zeit nach dem Kalten Krieg erweitert wurde.

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR), das 1990 mit der Charta von Paris geschaffen wurde, ist zu einer Hauptinstitution geworden, um die Verpflichtungen aus Korb III zu kontrollieren und die Teilnehmerstaaten bei deren Umsetzung zu unterstützen. Ursprünglich gegründet, um den Austausch von Informationen zu Wahlen zu erleichtern, wurde das Mandat des ODIHR in Reaktion auf den Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens rasch erweitert. So entwickelte das Büro eine der ersten umfassenden Methodologien zur Wahlbeobachtung und hat im zurückliegenden Jahrzehnt über 150 Wahlen beobachtet. Ende der 1990er Jahre wurde sein Arbeitsfeld auf weitere Bereiche ausgeweitet, etwa auf die Förderung der Rechtsstaatlichkeit, die Stärkung der Zivilgesellschaft, die Prävention von Folter und die Bekämpfung von Menschenhandel. Seit 1999 widmet sich das

⁰⁸ Vgl. Martina Huber, *The Effectiveness of OSCE Missions*, in: *Helsinki Monitor* 2/2003, S. 125–135.

⁰⁹ Vgl. Alexander Hug, *Ceasefire Monitoring and Verification and the Use of Technology: Insights from Ukraine 2014–2022*, Zürich 2024.

ODIHR zudem Angelegenheiten der Sinti und Roma und ist in Europa zu einer der bedeutendsten Institutionen zu diesem Thema geworden.

Eine weitere wichtige Einrichtung der OSZE ist der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (High Commissioner on National Minorities, HCNM). Als das Amt 1992 geschaffen und mit der Aufgabe mandatiert wurde, frühzeitig vor der Entstehung von Konflikten zu warnen und rasches Handeln zu ermöglichen, galt dieser Schritt als revolutionär. Die Initiative von Teilnehmerstaaten, die Rolle des HCNM zu schaffen, zeigte „ein akutes Bewusstsein dafür, dass unge löste interethnische Beziehungen in einem Staat in der Vergangenheit die Beziehungen zwischen Staaten negativ beeinflusst haben, insbesondere zwischen den Wohnsitz- und Herkunftsstaaten einer nationalen Minderheit“.¹⁰ Wie die ehemalige OSZE-Generalsekretärin Helga Schmid erklärte, ist der HCNM „ein Schlüsselwerkzeug, um sozialen Zusammenhalt zu unterstützen und positiven, nachhaltigen Wandel zu fördern“.¹¹

Ein dritter wichtiger Baustein des Helsinki-Prozesses nach dem Kalten Krieg war die Schaffung der Helsinki-Bürgerversammlung (Helsinki Citizens' Assembly, HCA) und die Koordinierung der sogenannten Helsinki-Gruppen, die bereits in den 1970er Jahren in zahlreichen Teilnehmerländern von Bürgerinnen und Bürgern gegründet worden waren, um in ihrem Staat die Umsetzung der Verpflichtungen aus der Schlussakte zu kontrollieren. Obwohl diese Bewegungen nie zu einem institutionellen Bestandteil der OSZE wurden, zeigten sie doch, wie inspirierend der Helsinki-Prozess für ein breites Spektrum an zivilgesellschaftlichen Aktivisten und Organisationen in Ost und West war. In ihrer Gesamtheit werden diese Gruppen mitunter auch als „Gewissen von Helsinki“ bezeichnet. Zwischen 1990 und 1995 brachte die HCA jährlich rund 1000 Aktivistinnen und Aktivisten zusammen – was als einer der ersten Versuche einer europäischen Integration von unten zu sehen ist.¹²

Obwohl einige der zivilgesellschaftlichen Aktivisten, die in die HCA involviert waren, letztlich die Europäische Union wegen ihrer finanziellen Möglichkeiten für attraktiver halten, ist die OSZE auch heute noch eines der effektivsten Foren, auf dem zivilgesellschaftliche Aktivisten direkt mit Diplomaten und Entscheidungsträgern in Dialog treten können. Die jährliche „Human Dimensions Conference“ der OSZE und ergänzende Treffen ermöglichen den Austausch von Perspektiven zwischen Diplomaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren über bewährte Verfahren und über Menschenrechtsbedrohungen im gesamten OSZE-Gebiet. Darüber hinaus sind zivilgesellschaftliche Organisationen wichtige Partner bei der Umsetzung von OSZE-Missionen und bieten wertvolle Expertise bei Umwelt- bis hin zu harten Sicherheitsfragen. Das ODIHR, der HCNM und unabhängige zivilgesellschaftliche Netzwerke verteidigen und ergänzen das umfassende Sicherheitsmodell gemeinsam, indem sie sich für ein größeres Interesse und eine stärkere Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der nationalen und internationalen Politikgestaltung einsetzen.

KOOPERATIVE HARTE SICHERHEIT

Ein Hauptanliegen des ursprünglichen KSZE-Prozesses bestand darin, ein Format für gesamteuropäische Rüstungskontrollverhandlungen zu schaffen, um Konflikte zu lösen und eine gegenseitige Zerstörung unwahrscheinlicher zu machen. Auch wenn sie langsam und streckenweise ergebnislos waren, legten die Diskussionen und die Maßnahmen zur Vertrauensbildung durch die KSZE den Grundstein für die innovative Rüstungskontrolle konventioneller Waffensysteme in den 1990er Jahren.

Diese Ära der Kooperation führte zu einer bemerkenswerten Troika multilateraler Rüstungskontrollverträge, die zum Ende des Kalten Krieges unterzeichnet wurden. Dazu gehörten der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), das Wiener Dokument und der Vertrag über den Offenen Himmel. Das erste Abkommen, unterzeichnet 1990, war der KSE-Vertrag zwischen 16 NATO- und sechs Warschauer-Pakt-Staaten. Er zielte darauf ab, die Zahl der Truppen in Europa zu begrenzen und führte innerhalb der ersten dreijährigen Reduzierungsphase zur Vernichtung von 50 000 konventionellen Waffensystemen wie Panzern, Artillerie-

10 Stefan Wolff, *The OSCE High Commissioner on National Minorities: A Changemaker on the Ground*, in: *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 2/2023, S. 86–119, hier S. 90.

11 OSCE, *Conference Presents Achievements, Challenges and Lessons Learned in Promoting Long-Term Social Cohesion in South-Eastern Europe*, 13.6.2023, www.osce.org/hcnm/548494.

12 Vgl. Ben Schennink, *Helsinki from Below: Origin and Development of the Helsinki Citizens' Assembly (HCA)*, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) (Hrsg.), OSCE Yearbook 1997, Baden-Baden 1998*, S. 403–415.

leriewaffen und Kampfflugzeugen.¹³ Das zweite Abkommen, als Teil des KSZE-Prozesses ebenfalls 1990 unterzeichnet, war das Wiener Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, in dem die Teilnehmerstaaten den Austausch von Militärinterinformation vereinbarten. Das dritte Abkommen, der Vertrag über den Offenen Himmel, wurde 1992 unterzeichnet und erlaubte gemeinsame Luftüberwachungsmissionen über den Territorien der 27 beteiligten Staaten. Im Laufe der nächsten Jahre traten weitere Länder den Verträgen bei. Zusammen schufen diese drei Abkommen „ein Netz verschränkter und gegenseitig verstärkender Verpflichtungen zur Rüstungskontrolle“, womit die Grundsätze kooperativer und umfassender Sicherheit im Hinblick auf die Themen aus Korb I umgesetzt wurden.¹⁴

Während der Ansatz der kooperativen Sicherheit in den 1990er Jahren auf seinem Höhepunkt war, begannen die vertraglichen Verabredungen aus dieser Zeit mit der Zunahme von Konflikten in den 2000er Jahren zu erodieren. Die Russische Föderation setzte 2007 den KSE-Vertrag aus, und sowohl die USA als auch Russland zogen sich 2020/21 aus dem Vertrag über den Offenen Himmel zurück. Das Wiener Dokument ist zwar erhalten geblieben, aber die Verhandlungen über eine Aktualisierung kamen 2016 zum Stillstand. Im Januar 2022, kurz vor seiner groß angelegten Invasion der Ukraine, blockierte Russland zudem die militärischen Inspektionen im Rahmen des Wiener Dokuments.

Nichtsdestotrotz hatten die genannten Abkommen einen bemerkenswerten Einfluss auf die europäische Sicherheit. Die Friedens- und Konfliktforscher Alexander Graef und Tim Thies vertreten die These, dass der russische Überfall auf die Ukraine 2022 ganz anders ausgesehen hätte, wenn die Teilnehmerstaaten des KSE-Vertrags in den 1990er Jahren konventionell nicht abgerüstet hätten. Die russische Armee hatte einen beträchtlichen Teil der von der Sowjetunion übernommenen militärischen Ausrüstung zerstört und umgerüstet, was ihre Fähigkeit, groß angelegte Offensiven an mehreren Fronten gleichzeitig zu führen, stark eingeschränkt hat.¹⁵

¹³ Vgl. Yuriy Kryvonos/Elli Kytömäki, *The OSCE Experience with Surplus Small Arms and Ammunition*, in: *Contemporary Security Policy* 1/2008, S. 32–52.

¹⁴ OSCE Concept (Anm. 4), S. 9.

¹⁵ Vgl. Alexander Graef/Tim Thies, *Lessons from the Past: Arms Control in Uncooperative Times*, European Leadership Network, Global Security Policy Brief, Dezember 2022.

Die OSZE ist zudem eine führende Institution auf dem Feld der Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen (Small Arms and Light Weapons, SALW), also etwa von Pistolen, Gewehren und leichten Maschinengewehren. In den 1990er Jahren verfügten viele Staaten über einen größeren Bestand an derartigen Waffen aus dem Kalten Krieg und dem Zweiten Weltkrieg. Anstatt sie zu zerstören, was von der UN als Best Practice betrachtet wurde, neigten staatliche Akteure zunehmend dazu, sie zu verkaufen, was das organisierte Verbrechen, Terrorismus und bewaffnete Konflikte befeuerte. Die SALW-Bestände bedeuteten somit ein ernstzunehmendes Risiko in humanitärer, sicherheitstechnischer und ökologischer Hinsicht. Die OSZE nahm sich dieses Problems an und entwickelte sich rasch zu einer maßgeblichen Treiberin bei der Umsetzung von Projekten zur Vernichtung von Kleinwaffen und leichten Waffen in ganz Eurasien. Zugleich stärkte sie in den Teilnehmerstaaten das Wissen und die Kompetenzen darüber, sodass sich nationale Institutionen diesem Thema selbst widmen konnten. Zwischen 2001 und 2006 vernichteten die OSZE-Teilnehmerstaaten über 6,5 Millionen Kleinwaffen, und die Erfahrung der OSZE im Umgang mit SALW-Beständen hat die Standardverfahren international deutlich verbessert.¹⁶

Die Bemühungen der OSZE, kooperative Sicherheit zu politisch-militärischen Themen aufrechtzuerhalten, sind nach wie vor unerlässlich. Da wir in eine Phase der Wiederaufrüstung eintreten, wird die Notwendigkeit für Abrüstung unweigerlich wiederkehren. Beispielsweise wurde die Nicht-Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen nach den Jugoslawienkriegen in den 1990er Jahren als grundlegendes politisches Thema angesehen, um Stabilität in Europa zu bewahren und weitere Konflikte zu vermeiden. Einen ähnlichen Ansatz im SALW-Bereich wird es als Teil eines gerechten und dauerhaften Friedensschlusses in der Ukraine brauchen. Zusätzlich sind bereits heute Minenräumungsprojekte im Südkaukasus notwendig – ebenso wie Verhandlungen über die Rüstungskontrolle auch schwerer Waffen, um einem entfesselten Wettrüsten in Europa vorzubeugen. Die OSZE verfügt über Kompetenzen in all diesen Bereichen, die essenziell sind, um den Menschen in allen Teilnehmerstaaten ein Leben in Frieden zu ermöglichen.

¹⁶ Vgl. Kryvonos/Kytömäki (Anm. 13).

UMWELTSICHERHEIT

Der zweite Korb, die Wirtschafts- und Umwelt-dimension, ist der umfangreichste und zugleich der vermutlich am wenigsten genutzte der drei Körbe. Die Arbeit in dieser Dimension hat sich im Laufe der vergangenen 20 Jahre stark weiterentwickelt und einzigartige Herangehensweisen hervorgebracht. Die Umwelt- und Sicherheitsinitiative (Environment and Security Initiative, ENVSEC), die 2003 eingerichtet wurde, ist eine der Hauptinitiativen der OSZE in diesem Bereich. Es handelt sich um ein gemeinsames Projekt mit UN-Organisationen zur Bewältigung von Umweltsicherheitsrisiken durch regionale Kooperation zwischen Zivilgesellschaft, staatlichen Stellen und Wissenschaft. ENVSEC unterstützt Teilnehmerstaaten dabei, Katastrophenrisiken zu mindern und grenzüberschreitende Wasserk Kooperation zu ermöglichen.

Bei der Verfolgung ihres Ansatzes umfassen der Sicherheit arbeitet die OSZE auch daran, Bürgerinnen und Bürgern Gelegenheiten zu bieten, sich in die Klimapolitik einzubringen. 2002 wurde die OSZE zu einem Schlüsselpartner bei der Umsetzung der 1998 von 47 Staaten unterzeichneten Aarhus-Konvention, dem einzigen rechtlich bindenden Instrument, das dem Grundsatz der partizipativen Umweltpolitik verpflichtet ist. Hierbei sind die sogenannten Aarhus-Zentren bedeutsam, weil sie auf lokaler Ebene die zivilgesellschaftlich vernetzte Bearbeitung von Umweltthemen fördern, die als Treiber für lokale Konflikte, Geschlechterungleichheit, Flucht und viele andere Probleme gelten. Die Unterstützung der Aarhus-Zentren durch die OSZE ist damit ein grundlegender Teil der Konfliktprävention innerhalb von Staaten. Allein bis 2017 wurden 60 von der OSZE unterstützte Aarhus-Zentren in 14 Teilnehmerstaaten geschaffen.¹⁷

¹⁷ Vgl. Jenniver Sehring/Esra Buttanri, The Aarhus Centres Network – 15 Years of OSCE Support to Address Environment and Security Challenges at Local Level, in: IFSH (Hrsg.), OSCE Yearbook 2017, Baden-Baden 2018, S. 227–239.

¹⁸ Václav Havel, Address to the Opening Session of the Helsinki Citizens' Assembly, in: Mary Kaldor (Hrsg.), Europe from Below. An East-West Dialogue, London 1991, S. 219.

¹⁹ CSCE Oral History Project/OSCE Prague Office Archives, CSCE Testimonies. Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972–1989, Prag 2013, S. 7, www.osce.org/files/f/documents/6/c/459244.pdf.

²⁰ Gulnar Bayramova, Resilient Together in a Changing Climate, Side Event Presentation, Wien, 28.4.2025.

FAZIT

Die Themen, die wir heute als besonders wichtig für ein besseres Leben erachten, haben sich in den vergangenen 50 Jahren weiterentwickelt. Václav Havel, der einstige Dissident und spätere Staatspräsident der Tschechoslowakei, merkte zurecht an: „Egal, wie schwierig es ist, ein totalitäres System zu stürzen – es ist noch schwieriger, ein neues und besseres System aus seinen Ruinen zu errichten.“¹⁸ Diese Einschätzung tritt mit dem 50. Jahrestag der Schlussakte von Helsinki immer klarer zutage.

Die OSZE erlaubt es uns, sowohl über die kollektiven Hoffnungen als auch die Fehleinschätzungen zu reflektieren, die die 1990er Jahre ausmachten. Ein OSZE-Diplomat beschrieb den Helsinki-Prozess treffend als einen „fortlaufenden, evolutionären Prozess hin zu der Vision einer Sicherheitsgemeinschaft“.¹⁹ Eine Kollegin aus dem niederländischen Helsinki-Komitee merkte an: „Das Erbe lehrt uns auch, dass es bei Sicherheit nicht nur um Grenzen oder Waffen geht – es geht um Menschen, Teilhabe und das Recht, seine Zukunft zu gestalten.“²⁰ Die KSZE revolutionierte die Diskussionen über Frieden und Sicherheit in den Jahren 1975 und 1990 und schuf als OSZE neue Werkzeuge und Grundlagen, um die Herausforderungen eines sich verändernden Europas anzugehen. 2025 scheint sich Europa wieder an der Schwelle zu einer neuen Ära zu befinden. Es stellt sich die Frage, ob Bürger und politische Entscheidungsträger den Mut haben, den Helsinki-Prozess fortzusetzen, um ein besseres Leben zu ermöglichen – oder ob wir zu einer Welt zurückkehren, in der Macht über dem Recht steht und die Bürger im Großmachtspiel der Autokraten nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Aus dem Englischen von Maximilian Murmann, München.

BRADLEY REYNOLDS

ist promovierter Historiker und Senior Researcher an der Universität Turku, Finnland, sowie Vorstand der NGO Historians without Borders. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehört die Sicherheitspolitik in den 1990er Jahren.

UNERSCHLOSSENES POTENZIAL

Die OSZE und die Zivilgesellschaft in Fragen von Frieden und Sicherheit

Nadja Douglas

Internationale Sicherheitsorganisationen gelten in der Regel als wenig zugänglich für zivilgesellschaftliche Teilhabe. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Internationale Sicherheit und Sicherheitsgovernance sind nach wie vor Domänen staatlichen Handelns.⁰¹ Gerade in Zeiten geopolitischer Umbrüche und der Rückkehr zu realpolitischen Vorstellungen von Macht und Stärke in den internationalen Beziehungen wird der Zivilgesellschaft, wenn überhaupt, nur eine marginale Rolle zugeschrieben. Hinzu kommt, dass Staaten in einem sich stark verändernden internationalen Sicherheitsumfeld weniger willens sind, ihren Verpflichtungen nachzukommen, was (militärische) Transparenz und Rechenschaft angeht.

Und doch werden zivilgesellschaftliche Akteur*innen bei Fragen von Frieden und Sicherheit immer relevanter: Der Krieg in der Ukraine zeigt deutlich, wie wichtig die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen in diesem Bereich ist – insbesondere dort, wo die staatliche Handlungsfähigkeit teilweise eingeschränkt ist.⁰² Es ist absehbar, dass die Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Organisationen in einer potenziellen Nachkriegsphase, wenn Konfliktnachsorge und erneuerte Konfliktprevention gefragt sind, weiter wachsen wird.

Eine internationale zwischenstaatliche Organisation, die bereits verschiedene Methoden und Instrumente entwickelt hat, um die Herausforderungen in den unterschiedlichen Phasen des sogenannten Konfliktzyklus in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft anzugehen, ist die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). In Fortführung der drei „Körbe“ aus der KSZE-Schlussakte (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) von Helsinki 1975 gliedert sich die Arbeit der OSZE in drei Bereiche: die politisch-

militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die menschliche Dimension.⁰³ Auch im politisch-militärischen Bereich stand und steht die OSZE dabei in ihren Einsatzgebieten in einer besonderen Beziehung zur jeweiligen Zivilgesellschaft.

Historisch betrachtet legten die Helsinki-Vereinbarungen von 1975 nicht nur den Grundstein für einen beginnenden Sicherheitsdialog im Ost-West-Konflikt, sondern auch für eine breite Bewegung von Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen in Ost und West. Bürger*innen schlossen sich schon bald in sogenannten Helsinki-Komitees zusammen, um ihre Regierungen hinsichtlich der Verwirklichung der Helsinki-Prinzipien zur Rechenschaft zu ziehen und „Helsinki“ als Motiv für eine Agenda von Frieden und Abrüstung zu nutzen.⁰⁴ Das zivilgesellschaftliche Handeln hat sich mit den Jahren weiterentwickelt, und aus der Idee der transnationalen bürgerrechtlichen Vernetzung ist ein Expert*innen-Netzwerk für Menschenrechtsarbeit geworden.⁰⁵

Die OSZE selbst verfügt über keine eng umrissene Definition von Zivilgesellschaft. Traditionell verfolgt sie einen diskriminierungsfreien Ansatz, um flexibel genug zu sein, den Sichtweisen und Vorschlägen eines breiten Spektrums an Organisationen im OSZE-Raum gerecht zu werden. Das Feld ist in den vergangenen Jahren jedoch diverser und unübersichtlicher geworden, sodass es keine Selbstverständlichkeit mehr ist, dass gesellschaftliche Kräfte „östlich und westlich von Wien“ den Helsinki-Konsens unterstützen. Die sogenannte nicht-zivile oder illiberale Zivilgesellschaft, wie sie in jüngerer Zeit verstärkt auch in westlichen liberalen Demokratien anzutreffen ist, gibt Forderungen nach einem „Mehr“ an zivilgesellschaftlichem Engagement daher teilweise eine bittere Note.

Das Ziel dieses Beitrags ist es, Licht auf die Frage nach der Relevanz von Zivilgesellschaft in Bereichen „harter Sicherheit“ der politisch-militärischen Dimension der OSZE zu werfen. Es soll herausgearbeitet werden, in welchen Phasen des Konfliktzyklus (sowohl in inner- als auch zwischenstaatlichen Konflikten und Kriegen) zivilgesellschaftliche Expertise besser nutzbar gemacht werden könnte und welche Herausforderungen es bei der Einbindung von Zivilgesellschaft in der OSZE gibt. Als Grundlage dienen die Ergebnisse eines vom Auswärtigen Amt geförderten Projekts der Stiftung Wissenschaft und Politik zur Rolle der OSZE in einer neuen europäischen Sicherheitsordnung sowie eines im ersten Halbjahr 2025 umgesetzten Unterprojekts zum zivilgesellschaftlichen Engagement in der politisch-militärischen Dimension der OSZE. Für Letzteres wurden 16 Interviews mit Expert*innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie dem OSZE-Sekretariat geführt, zudem wurde ein Textkorpus von rund 2600 OSZE-Dokumenten mithilfe von Analysesoftware und künstlicher Intelligenz ausgewertet.

ZIVILGESELLSCHAFT IN DER OSZE

Die Rolle von nichtstaatlichen Organisationen im KSZE-Rahmen wurde bereits in der Schlussakte von Helsinki von 1975 anerkannt. In der Charta von Paris von 1990 erinnerten die Teilnehmerstaaten daran und verpflichteten sich zu-

gleich, den Einsatz der zivilgesellschaftlichen Akteure für die Umsetzung der KSZE-Verpflichtungen weiter zu erleichtern.⁰⁶ Den normativen Rahmen für die Einbeziehung der Zivilgesellschaft bildete in der Folge das sogenannte Helsinki-Dokument von 1992, in dem betont wurde, dass die KSZE ein Prozess bleibe, „dessen Aktivitäten weit über formelle Beziehungen zwischen Regierungen hinausgehen, und der die Staatsbürger und Gesellschaften der Teilnehmerstaaten einbezieht“.⁰⁷

Während die Mechanismen der Rüstungskontrolle und Umsetzung von sogenannten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) staatszentriert blieben, begann sich daraufhin das Engagement der Zivilgesellschaft in anderen Bereichen der ersten Dimension schrittweise weiterzuentwickeln – etwa zu Fragen der Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen (SALW) oder hinsichtlich der Förderung des humanitären Völkerrechts im Rahmen des 1994 von der OSZE angenommenen Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit.

Im Dezember 2011 hat sich zudem die Civic Solidarity Platform gegründet – ein Netzwerk aus über 100 zivilgesellschaftlichen und anderen Nichtregierungsorganisationen aus dem OSZE-Raum, die sich „von unten“ für die Realisierung der Helsinki-Prinzipien einsetzen. Die Plattform organisiert jeweils im Vorfeld des jährlich stattfindenden OSZE-Ministerrats eine parallele Zivilgesellschaftskonferenz.⁰⁸

KONFLIKTZYKLUS UND ZIVILGESELLSCHAFT

Die Relevanz und Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Akteur*innen in lokalen Friedens- und Konfliktbeilegungsprozessen wird in der Forschungsliteratur mittlerweile ausreichend ge-

01 Vgl. Peter Mayer, *Civil Society Participation in International Security Organizations: The Cases of NATO and the OSCE*, in: Jens Steffek/Claudia Kissling/Patrizia Nanz (Hrsg.), *Civil Society Participation in European and Global Governance*, London 2008, S. 116–139; Elke Krahmann, *The Rise of Non-State Actors in Security Governance*, in: Patricia Kennett (Hrsg.), *Governance, Globalization and Public Policy*, Cheltenham–Northampton 2008, S. 198–217.

02 Vgl. Viktor Stepanenko/Susan Stewart, „Who, If Not Us?“, *Civic Activism and Defence in Wartime Ukraine*, in: *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 1/2025, S. 152–168.

03 Zu den Dimensionen und entsprechenden Themen siehe www.osce.org/de/what-we-do.

04 Vgl. Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism* 2001; Kurt P. Tudyka, *Non-Governmental Organizations and the OSCE*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) (Hrsg.), *OSCE Yearbook* 2001, Baden-Baden 2002, S. 464–474.

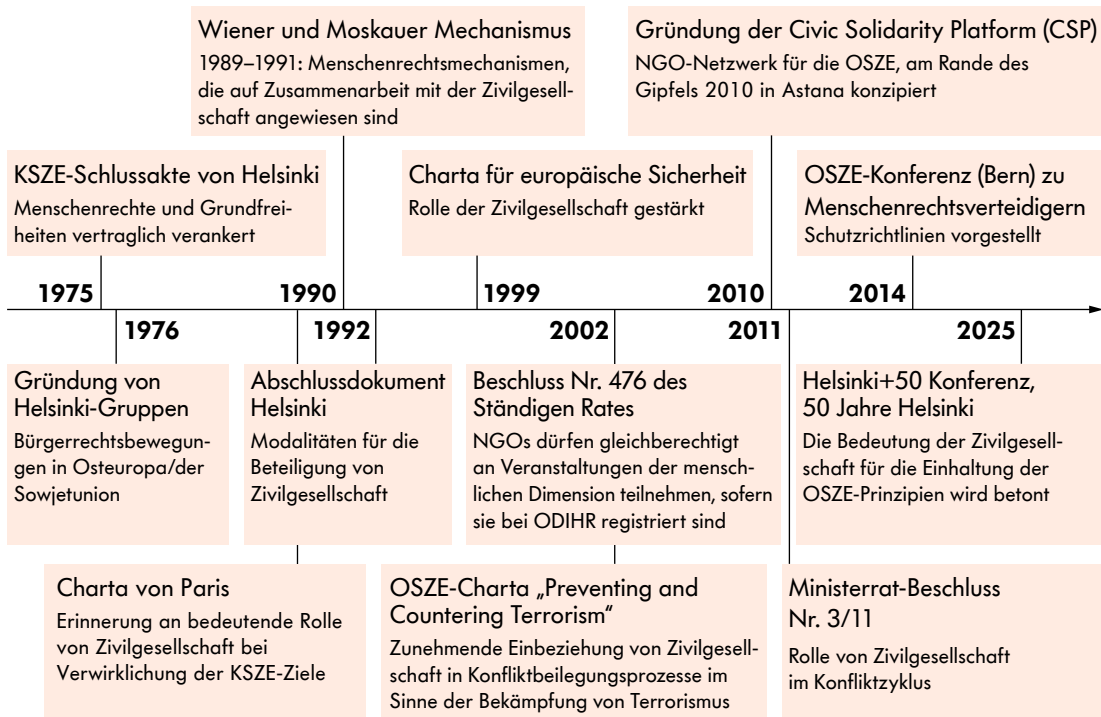
05 Vgl. Civic Solidarity Platform (CSP), *Civil Society's Role in the Implementation of the Helsinki Principles. Expanding Civil Society's Engagement with the OSCE*, 29.9.2024, https://crudeaccountability.org/wp-content/uploads/Report_seminar-on-civil-society-and-the-OSCE_29.09.24_Helsinki50-Reflection-Project.pdf.

06 Vgl. Charta von Paris für ein neues Europa 1990, S. 10f., www.osce.org/files/f/documents/5/b/39518.pdf.

07 Helsinki-Dokument. Herausforderung des Wandels, 1992, S. 40, www.osce.org/files/f/documents/c/1/39532.pdf.

08 Siehe <https://civicsolidarity.org/about-us>.

Abbildung 1: Entwicklung der Verankerung von Zivilgesellschaft im KSZE/OSZE-Kontext



Quelle: Eigene Darstellung

würdigt.⁰⁹ Gleichwohl wird bis heute bemängelt, dass das zivilgesellschaftliche Potenzial in der Konfliktarbeit der OSZE nach wie vor nur unzureichend erschlossen ist.¹⁰ Das Modell des Konfliktzyklus wurde innerhalb der OSZE als Teil der politisch-militärischen Dimension in den 1990er Jahren geprägt, wobei die vier einzelnen Konfliktphasen – Frühwarnung, Konfliktverhütung und Konfliktlösung, Krisenmanagement sowie Konfliktfolgenbeseitigung – durchaus dimensionsübergreifende Elemente haben.¹¹

2011 fasste der OSZE-Ministerrat den Beschluss Nr. 3/11 über „Elemente des Konflikt-

zyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge“, womit die Entwicklung eines geeigneten „Werkzeugkastens“ mit Instrumenten für die verschiedenen Konfliktphasen vorangetrieben wurde.¹² Seit 2019 gibt es auch ein Instrumentarium zur Einbeziehung von Frauen in effektive Friedensprozesse.¹³ Dennoch bleibt der Spielraum der OSZE begrenzt, da es letztlich am politischen Willen der Teilnehmerstaaten mangelt, die vorhandenen Werkzeuge zu nutzen und die dafür erforderlichen Mittel bereitzustellen.

Die Forderung nach besserer Einbindung der Zivilgesellschaft in Konfliktbeilegungsprozesse und Friedensverhandlungen ist häufig zu verneh-

⁰⁹ Vgl. etwa Thania Paffenholz (Hrsg.), *Civil Society and Peacebuilding. A Critical Assessment*, Boulder 2010; Tatiana Kyselova, *Mapping Civil Society and Peacebuilding in Ukraine: Peacebuilding by Any Other Name*, Social Science Research Network, 1.6.2019, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3521515>.

¹⁰ Vgl. Natascha Cerny Ehtesham/Laurent Goetschel, *Civil Society in the OSCE: From Human Rights Advocacy to Peacebuilding*, in: IFSH (Hrsg.), *OSCE Yearbook 2015*, Baden-Baden 2016, S. 359–374.

¹¹ Vgl. Pál Dunay, *The OSCE's Sleeping Beauty: The Politico-Military Dimension Waits for the Magic Kiss*, in: IFSH (Hrsg.), *OSCE Yearbook 2005*, Baden-Baden 2006, S. 245–264.

¹² Siehe www.osce.org/ministerial-councils/86621. Das interaktive Tool zum Konfliktzyklus unter <https://toolbox.osce.org> führt verschiedene OSZE-Institutionen auf, die Zivilgesellschaft als Akteur fehlt jedoch.

¹³ Vgl. Leena Avonius et al., *Inclusion of Women and Effective Peace Processes: A Toolkit*, 2.12.2019, www.osce.org/secretariat/440735.

men – doch Konfliktkontexte variieren, und in vielen Fällen ist die Einbindung in offizielle Verhandlungen von den Konfliktparteien schlicht nicht gewünscht und daher nicht realisierbar. Die Ergebnisse unseres Forschungsprojekts zeigen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen im OSZE-Raum vor allem in den Phasen der Frühwarnung, Konfliktprävention und Konfliktnachsorge noch immer zu wenig wahrgenommen werden und eine zentralere Rolle spielen könnten als bisher. Aber auch ihre Arbeit unter Kriegsbedingungen, also in der Phase des Krisenmanagements, etwa um fehlende staatliche Präsenz vor Ort zu kompensieren, wird vielfach übersehen. Im Folgenden wird erörtert, welche (potenzielle) Rolle Zivilgesellschaft in einzelnen Phasen des Konfliktzyklus spielen kann.

Frühwarnung und Prävention: Der umfassende Sicherheitsbegriff der OSZE bringt es mit sich, dass auch Krisen im Bereich der menschlichen Dimension als Frühwarnsignal für militärische Sicherheitskrisen gelten. Zivilgesellschaftliche Organisationen können, sofern sie gehört werden, effektive Frühwarnmechanismen bieten. Zahlreiche Instrumente der OSZE in diesem Bereich sind unter anderem auf die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft angewiesen. Die OSZE-Feldoperationen stehen in der Regel in engem Austausch mit der jeweiligen Zivilgesellschaft in ihrem Einsatzgebiet und gelten deshalb als wirksame Früherkennungssensoren.¹⁴ Daneben verfügen das Konfliktverhütungszentrum (CPC) und der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HCNM) der OSZE über ein Frühwarnmandat. Letztlich sind auch Menschenrechtsverteidiger*innen wichtige Akteur*innen im Bereich Frühwarnung. Deren Funktion als Watchdog ist in Zeiten zunehmender staatlicher Restriktionen im Menschenrechtsbereich jedoch regelrecht gefährdet, nicht zuletzt durch wegbrechende Finanzierungsmöglichkeiten.

Konfliktmanagement: Der Angriffskrieg Russlands in der Ukraine verdeutlicht, wie wichtig es ist, die Phase „unter Kriegsbedingungen“

mit zu betrachten. Die OSZE spielt hier keine wesentliche Rolle mehr, nachdem die 2014 eingesetzte Sonderbeobachtermission nach der russischen Vollinvasion im Frühjahr 2022 abgezogen wurde und das Büro des Projektkoordinators schließen musste. Zwar setzte die OSZE daraufhin ein außerbudgetär finanziertes Unterstützungsprogramm für die Ukraine auf, dieses kann die Lücke aber allein nicht schließen. Auch der ukrainische Staat kann nicht alles abfedern. Das Engagement der lokalen Zivilgesellschaft im Verbund mit internationalen humanitären Akteur*innen und anderen gesellschaftlichen Gruppen ist daher unverzichtbar. Unter Kriegsbedingungen sind zivilgesellschaftliche Aktivitäten für den Aufbau von ziviler Verteidigung und Resilienz unerlässlich.

Ebenso ist das Militär auf die Hilfe der Zivilgesellschaft angewiesen. Zivilgesellschaftliche Organisationen übernehmen zum Beispiel Aufgaben bei der Evakuierung von Zivilist*innen, bei Trainingskursen zum humanitären Völkerrecht, bei der Untersuchung und vor allem Dokumentation von Kriegsverbrechen¹⁵ sowie Verbrechen gegen die Menschlichkeit, bei der Repatriierung von Kriegsgefangenen und Entführten, bei der Rehabilitation von Veteran*innen und vielen anderen Dingen mehr.¹⁶ Ihr großer Vorteil ist, dass sie sich häufig effektiver an die sich rasch verändernden Dynamiken des Krieges anpassen können als staatliche Stellen.

Konfliktnachsorge: Sollte es zu einem Waffenstillstand in der Ukraine kommen, ist die Nachkriegs- beziehungsweise Rehabilitationsphase wohl die wahrscheinlichste für eine mögliche Aktivierung der OSZE als Umsetzungsorganisation. In diesem Bereich verfügt sie über zahlreiche erprobte Instrumente und umfangreiche Expertise. Der Umgang mit den Opfern und die Strafverfolgung begangener Verbrechen sind

¹⁴ Vgl. CSP, Stockholm Declaration on the Need to Critically Review and Strengthen the OSCE's Work on Conflicts to Strengthen Security, Protect Human Rights and Uphold the Helsinki Principles, Presented at the OSCE Parallel Civil Society Conference 2021, https://civicsolidarity.org/wp-content/uploads/2021/12/stockholm_declaration.pdf.

¹⁵ Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) der OSZE kooperiert hierzu eng mit der ukrainischen Zivilgesellschaft sowie mit Organisationen wie Tribunal for Putin (T4P) und Eurojust. Vgl. ODIHR, Interim Reports on Reported Violations of International Humanitarian Law and International Human Rights Law in Ukraine, seit 2022 fortlaufend, www.osce.org/odihr/537287.

¹⁶ Vgl. Kyiv International Institute of Sociology (KIIS), Ukrainian Civil Society under the War, Kyjiv 2023, <https://ednannia.ua/en/news/12455>; Oksana Mikheieva/Irina Kuznetsova, War-Time Volunteering and Population Displacement: From Spontaneous Help to Organised Volunteering in Post-2014 Ukraine, in: Voluntary Sector Review 1/2024, S. 74–91.

dabei von zentraler Bedeutung für eine Beendigung der Feindseligkeiten und die Herstellung eines nachhaltigen Friedens. Der Zivilgesellschaft kommt in dieser Phase eine eminent wichtige Rolle zu, kann sie doch beispielsweise auf ihrer Dokumentationsarbeit aus der akuten Kriegssphase aufbauen.

POTENZIALE BESSER NUTZEN

Die OSZE könnte und sollte das vorhandene Potenzial von zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Phasen der Frühwarnung, Konfliktprävention und Konfliktnachsorge stärker nutzen als bisher. Beispiele für wirksame Frühwarnmechanismen unter Beteiligung der Zivilgesellschaft finden sich etwa bei der Afrikanischen Union.¹⁷ In der Ukraine, Belarus und im Baltikum gibt es auf Militär-Monitoring und Frühwarnung spezialisierte zivilgesellschaftliche Organisationen, die regelmäßig über lokale Truppenbewegungen berichten. Doch fehlt es ihnen an Ressourcen, Zugang zu Satellitenbildern und anderem mehr.

Frühwarnung und Prävention: Konfliktprävention ist eine wenig sichtbare Aktivität, und weil es an Erfolgsmeldungen fehlt, mangelt es ihr auch an Anerkennung. Innerhalb der OSZE wird seit Längerem gefordert, dass man neue Wege gehen sollte, um die Expertise zivilgesellschaftlicher Organisationen im Bereich Konfliktprävention besser zu integrieren. Bereits in den 1990er Jahren wurden etwa Vorschläge eingebracht, die den Sicherheitssektor Governance und Reform betreffen, konkret zur Kooperation für eine verbesserte bürgernahe Polizeiarbeit.¹⁸ Letztlich könnte die internationale Gemeinschaft gewaltige Summen einsparen, wenn sie ihre Bemühungen gezielter auf die Prävention von Gewalt und Konflikten lenken würde als auf spätere Interventionen zu deren Beendigung.¹⁹ Zivilgesellschaftliche Organisationen

könnten hierbei wertvolle Beratungs- und Unterstützungsarbeit leisten.

Konfliktmanagement: Sofern die OSZE im Bereich Konfliktmanagement, also in der Phase laufender Konflikte, künftig noch als maßgebliche Akteurin wahrgenommen wird, wird sie im Zusammenspiel mit anderen Akteur*innen eine komplementäre beziehungsweise ergänzende Rolle einnehmen. Dies kann unter bestimmten Voraussetzungen zu inklusiveren Vermittlungsansätzen führen. Ein Beispiel für ein relativ inklusives Format sind etwa die sogenannten Genfer Gespräche im Kontext des Georgien-Konflikts unter Beteiligung der OSZE als Ko-Vorsitzende. Auch der Beilegungsprozess zum Transnistrien-Konflikt ermöglicht teilweise in den sektoralen Arbeitsgruppen die Einbindung von Expert*innen aus zivilgesellschaftlichen Organisationen.²⁰

Konfliktnachsorge: Humanitäre Minenräumung, der Umgang mit Lagerbeständen konventioneller Munition sowie die Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen sind wichtige Voraussetzungen für die Normalisierung von Nachkriegsgesellschaften. Wenn Landminen entfernt werden, kann das kontaminierte Land wieder kultiviert und für die Lebensmittelproduktion genutzt werden. Minenbeseitigung wird daher auch als humanitäres Instrument gesehen, das einen schnelleren Wiederaufbau ermöglicht. Nichtregierungsorganisationen in diesem Sektor kombinieren technische und militärische Expertise mit sozialen und humanitären Kompetenzen.²¹ Sie sind daher ein natürlicher Partner für die OSZE, werden aber nicht immer als solche wahrgenommen, wie in Hintergrundgesprächen teilweise beklagt wird.²²

HERAUSFORDERUNGEN

Die Rolle der Zivilgesellschaft in einer primär intergouvernemental ausgerichteten Organisation wie der OSZE ist ambivalent: Einerseits wird ihre Einbindung explizit gewünscht, andererseits ist die OSZE eine komplexe und teilweise unübersichtliche Organisation, was die Zusammenarbeit in der Praxis erschwert. Mitunter hinderlich ist

¹⁷ Vgl. Budapest Centre for Mass Atrocities Prevention, African Regional Communities and the Prevention of Mass Atrocities, 10.3.2021, www.genocideprevention.eu/en/publications/282.

¹⁸ Vgl. OSCE Documentation Section, Study on Enhancement of NGO Participation in OSCE Activities, 1995, www.gdrc.org/ngo/ngo-enhance.html.

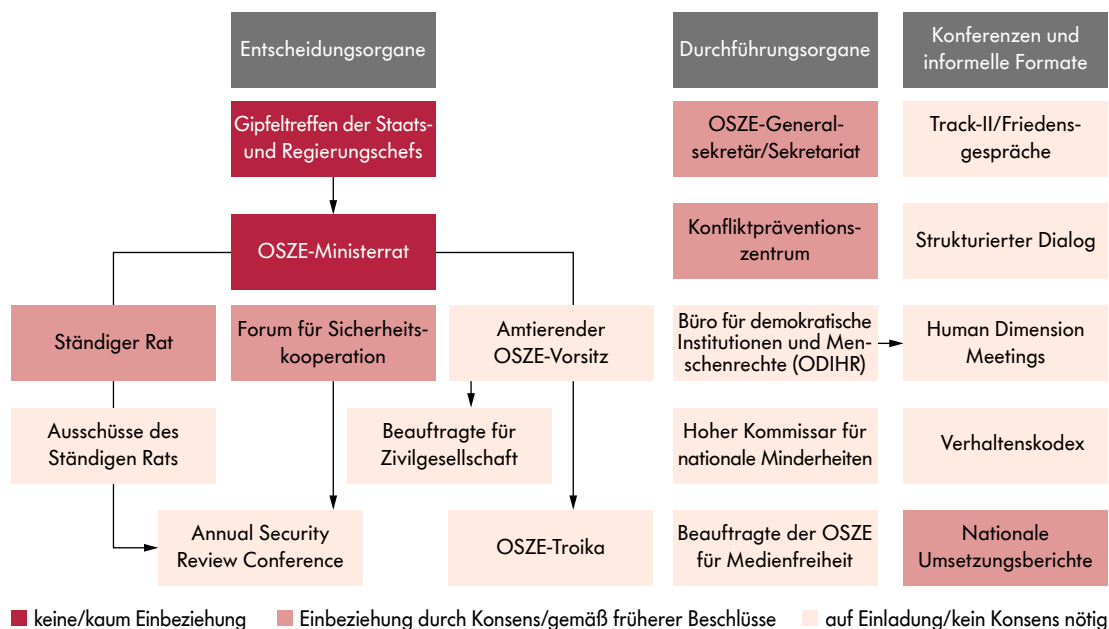
¹⁹ Vgl. Hannes Mueller, How Much Is Prevention Worth?, Background Paper for Pathways to Peace, Weltbank, Washington, D. C. 2017, <http://hdl.handle.net/10986/29380>.

²⁰ Siehe www.osce.org/de/conflict-prevention-and-resolution.

²¹ Siehe etwa The Halo Trust: www.halotrust.org.

²² Hintergrundgespräch der Autorin mit Vertreter*innen der Mines Advisory Group, 10.6.2025.

Abbildung 2: Ausgewählte OSZE-Organen, Formate und Beteiligungsmodi für die Zivilgesellschaft



Quelle: Eigene Darstellung

auch, dass die OSZE stets im Konsensprinzip entscheidet – das heißt, nur wenn alle Teilnehmerstaaten zustimmen, kommt es zum Beschluss. Dies gilt auch für die Formate der Konfliktbeilegung. Da diese in der Regel von den Konfliktparteien mit der OSZE vereinbart werden, sind die Formate in ihrer konkreten Ausgestaltung relativ unflexibel, wie die von uns befragten Expert*innen berichten.

Grundsätzlich gibt es in allen OSZE-Gremien – auch in jenen, in denen die Agenda nicht konsensbasiert ist, sondern vom jeweiligen Vorsitz bestimmt wird – die Möglichkeit, Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen anzuhören und zu briefen. Die Sitzungen des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) sind hingegen von einer strikten Agenda geprägt, da die teilnehmenden Staaten sich in der Regel nur auf wenige gemeinsame Punkte einigen können. Dennoch wurden zu den Sicherheitsdialogen des FSK immer wieder auch zivilgesellschaftliche Redner*innen eingeladen – etwa, wenn es um Themen wie „Frauen, Frieden, Sicherheit“, „Kinder und bewaffnete Konflikte“ oder „Streitkräfte und Umwelt“ ging. Letztlich hängt die zivilgesellschaftliche Beteiligung auch davon ab, ob es sich in der ersten Dimension um sogenannte militäri-

sche oder nicht-militärische Themen handelt. Die Mehrzahl unserer Interviewpartner*innen sah im Bereich nicht-militärischer Themen kein Defizit zivilgesellschaftlicher Präsenz.

Eines der Kernprinzipien der OSZE ist Inklusivität. Im Bereich Mediation geht es zum Beispiel in erster Linie um die Einbeziehung aller Konfliktparteien. Zudem sind die von uns befragten OSZE-Vertreter*innen der Auffassung, dass Inklusivität nicht nur Beteiligung am Verhandlungstisch bedeutet, vor allem dort nicht, wo bestimmte Prozesse gar nicht von der Zivilgesellschaft mitgetragen werden. Letztlich geht es um eine Balance zwischen Inklusivität und Exklusivität: Ein guter Prozess berücksichtige stets, wer sich wann, wo und in welcher Weise treffe oder beteiligt werde. Obwohl man wisse, dass inklusive Prozesse die nachhaltigeren seien, sei die Zivilgesellschaft nicht immer (direkt) dabei, weil zunächst exklusiv begonnen werden müsse.²³

Eine weitere Herausforderung für die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen

²³ Vgl. auch Thania Paffenholz, Civil Society and Peace Negotiations: Beyond the Inclusion–Exclusion Dichotomy, in: Negotiation Journal 1/2014, S. 69–91.

in die Arbeit der OSZE ist, dass allgemein der Druck auf die Zivilgesellschaft wächst – dies zeigt sich unter anderem in schwindenden Handlungsspielräumen und fehlenden Räumen für Widerspruch und Kritik.²⁴ Regierungen und auch OSZE-Institutionen unterschätzen die Handlungsmacht sowie die Relevanz der Aufgaben, die Zivilgesellschaften in sicherheitsrelevanten Themenfeldern übernehmen (können). Zudem wird europaweit die Finanzierung von nicht-staatlichen Akteur*innen aufgrund knapper werdender öffentlicher Haushalte immer schwieriger. Daher werden aus dem OSZE-Zivilgesellschaftsnetzwerk, der Civic Solidarity Platform, vermehrt Forderungen nach einem OSZE-Fonds für die Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen laut.

2023 wurde zumindest den Forderungen nach einem Koordinator für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft entsprochen und ein entsprechender Posten geschaffen. Die Finnin Anu Juvonen, selbst aus der Zivilgesellschaft, ist 2025 zur Sonderbeauftragten für die Zivilgesellschaft ernannt worden und hat sich innerhalb kürzester Zeit als Anlaufstelle etabliert. Sie hat es sich zum Ziel gemacht, Anliegen aus der Zivilgesellschaft effizienter in die Organisation hineinzutragen. Da die Entscheidungen der OSZE rechtlich nicht bindend sind, es kein Berichtswesen oder formelles Einspruchsverfahren gibt, sieht sie in der Zivilgesellschaft erst recht eine wichtige Kontrollinstanz der Politik.²⁵

Wie unsere Interviewpartner*innen berichten, hat die prekäre Lage der OSZE in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass auch unter zivilgesellschaftlichen Organisationen das Kooperationsinteresse abgenommen hat. Tatsächlich ist es nur ein kleiner Zirkel von Organisationen, der mit der OSZE dauerhaft und eng zusammenarbeitet. Hinzu kommt, dass die OSZE keine klassische Geberorganisation ist, und wenn mit ihr kooperiert wird, die Finanzierung meist von anderer Stelle oder in Form von außerbudgetären Projekten durch interessierte teilnehmende Staaten gewährleistet sein muss. Die Zusammen-

arbeit mit der Zivilgesellschaft hat daher zumeist einen informellen Charakter. Moniert wird, dass das meiste „off the record“ geschehe, nie Eingang in offizielle OSZE-Dokumente und Verfahren finde und somit auch nicht in das institutionelle Gedächtnis der Organisation. Zudem seien Follow-up- und Feedback-Verfahren unzureichend. Darüber hinaus wird kritisiert, dass der Informationsfluss im Kontext von OSZE-Feldoperationen häufig einseitig sei: Im Austausch werde den zivilgesellschaftlichen Organisationen, die ihrerseits wichtige Informationen lieferten, wenig geboten.

Mit der Zeit hat die Interaktion mit dem Netzwerk der Civic Solidarity Platform einen eher zeremoniellen Charakter angenommen. So ist es zwar ein fester Bestandteil der jährlichen Zivilgesellschaftskonferenz, dass eine Erklärung mit Empfehlungen an die OSZE-Institutionen und teilnehmenden Staaten verabschiedet und anschließend dem amtierenden OSZE-Vorsitz übergeben wird. In der Realität erfahren diese Empfehlungen aber wenig Beachtung: Ein Großteil der von uns befragten OSZE-Vertreter*innen kannte weder die Plattform noch deren Konferenz. Diejenigen, die sie kannten, äußerten zudem den Wunsch, dass die Empfehlungen realistischer formuliert werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen, insbesondere zur NATO, die sich bis heute einer Öffnung für zivilgesellschaftliche Betätigung verschließt, bietet die OSZE zahlreiche, zumeist verlässliche Möglichkeiten für zivilgesellschaftliche Organisationen, ihre Expertise, Einschätzungen und Bedenken in mandatsbezogene Themenbereiche einzubringen. Teils fehlende Zugänge und mangelnde Transparenz bedingen jedoch, dass auch zivilgesellschaftliche Akteur*innen das „Demokratiedefizit“ innerhalb der OSZE kaum abzuschwächen vermögen.²⁶ Im Kontext des erodierenden liberalen Konsenses, der auch vor den OSZE-Kernstaaten nicht Halt macht, haben zivilgesellschaftliche Akteur*innen einen immer schwereren Stand.

Auch stellt sich die Frage, ob ein inkohärentes Gebilde wie die heutige Zivilgesellschaft im OSZE-Raum noch ein Garant für die Verwirkli-

²⁴ Vgl. Márta Pardavi/Bernhard Knoll-Tudor, *Europe Needs a Civil Society Strategy*, 29.6.2022, <https://verfassungsblog.de/europe-needs-a-civil-society-strategy>.

²⁵ Vgl. Anu Juvonen *Works for a More Meaningful Role for Civil Society in the OSCE*, 13.3.2025, <https://demofinland.org/en/anu-juvonen-works-for-a-more-meaningful-role-for-civil-society-in-the-osce>.

²⁶ Vgl. Mayer (Anm. 1), S. 117; Tudyka (Anm. 4), S. 97.

chung der 1975 vereinbarten Helsinki-Prinzipien ist. Vieles innerhalb der OSZE hängt vom derzeitigen und künftigen Verhalten Russlands ab. In dieser unklaren Situation sucht die Organisation beständig nach Möglichkeiten der Umgehung des Konsensprinzips, etwa in Form außerbudgetärer Projekte. In ähnlicher Weise könnten die Entwicklungen auf der zivilgesellschaftlichen Ebene dazu führen, dass die Zivilgesellschaft nicht mehr als kollektiver Akteur, sondern differenzierter betrachtet werden sollte – mit der Konsequenz, dass zum Beispiel bestimmte Kontrollfunktionen nur in die Hände solcher zivilgesellschaftlicher Organisationen gelegt werden, die sich den Helsinki-Prinzipien unverbrüchlich verpflichtet fühlen.

Da Sicherheit ein Prozess ist, der häufig von unten nach oben wirkt, und die OSZE eine Regionalorganisation ist, deren Stärken vor allem in der Vernetzung vor Ort und lokaler Expertise liegen, ist es wichtig, dass die Organisation im Rahmen von Feldoperationen weiterhin „on the ground“ aktiv bleibt. Die Zivilgesellschaft ist dabei in allen Phasen des Konfliktzyklus eine unverzichtbare Akteurin. Die OSZE sollte ihre Strukturen, Entscheidungsprozesse und Programme daher so gestalten, dass zivilgesellschaftliche Beiträge systematisch eingebunden, finanziell unterstützt und politisch legitimiert werden. Eine partnerschaftliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe stärkt nicht nur die Effektivität der OSZE, sondern erhöht auch ihre Glaubwürdigkeit am Einsatzort und ihre langfristige Relevanz als sicherheitspolitische Akteurin.

Aufgrund des seit 2022 beschädigten Ansehens der OSZE in der Ukraine sollte sich die Organisation umso mehr bemühen, dort wieder Terrain gutzumachen und noch stärker als bisher auf die ukrainische Zivilgesellschaft zuzugehen, um unter anderem mit Hilfe der extrabudgetären Projekte zu versuchen, Mehrwerte für sie zu schaffen. Durch die Einrichtung von Bürgerräten zur sicherheitspolitischen Beratung könnten zum Beispiel lokale Strukturen in einen Mechanismus eingebunden werden, der ein mögliches Sicherheitsregime nach Ende der Kampfhandlungen an örtliche Bedingungen anpasst und die betroffenen Menschen, ihre Lebensumstände und Sicherheitsbedürfnisse berücksichtigt. Allerdings wird die Chance einer Beteiligung der OSZE an einer möglichen und noch zu erreichenden Absicherung eines Waffenstillstandes derzeit als gering eingeschätzt.

Für die OSZE ist es dennoch unerlässlich, trotz Vorbehalten eine verbindliche Strategie zur Stärkung und strukturellen Verankerung zivilgesellschaftlicher Beteiligung zu entwickeln. Angesichts der historisch gewachsenen Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen und anderer nicht-staatlicher Akteure in den drei OSZE-Dimensionen ist eine systematische Einbindung in sicherheitspolitische Aushandlungsprozesse überfällig. In internen Reformprozessen sollte die Einbindung der Zivilgesellschaft nicht als „nice to have“, sondern als integraler Bestandteil des institutionellen Gefüges der Organisation begriffen werden. Dies erfordert verbindliche und kontinuierliche Beteiligungsformate sowie transparente Kommunikationskanäle. Ein institutionalisierter, aber flexibel gehaltener Rahmen, ergänzt um eine zentrale Anlaufstelle für Nichtregierungsorganisationen und ein rotierendes Konsultationsformat, könnte helfen, Vertrauen aufzubauen, legitime Kritik aufzugreifen und die OSZE als glaubwürdige Akteurin in der zunehmend fragilen internationalen Ordnung zu positionieren.

Die Autorin dankt Celina Thadewaldt und Simon Muschick für die Unterstützung bei der Recherche und der Gestaltung der Abbildungen.

NADJA DOUGLAS

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt „OSZE Think-Tank-Netzwerk“ bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

Zum Thema auf kinofenster.de

kinofenster.de
Filmbildungsportal der Bundeszentrale für politische Bildung

FILME THEMEN UNTERRICHTEN MENATHEK

FILM > Aktuelle Filme > Der Helsinkii Effekt

DER HELSINKI EFFEKT

The Helsinki Effect

Plaudernde Politiker, harte Verhandlungen – ein Dokumentarfilm über die Schlussakte von Helsinki und die hohe Kunst der Diplomatie

Von **Philip Röder**, 12.08.2025, 2 Minuten zu lesen



Unterrichtsfächer
Politik/Wirtschaft Geschichte Kunst Ökonomie

Thema
Internationale Politik Europa & Ostland Neuenrechte & Geschichte Politik & KI

Mikrorezept, weil die deutschsprachige Pädagogik für oft zarte Diplomaten ein komplexes historisches Ereignis engagierte aufbereitete

Die Geschichte: eine Ost-West-Konferenz mitten im Kalten Krieg

Im Juli 1975 in Helsinki abgehaltene Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa stand ganz im Zeichen der Entspannungspolitik. Mitten im Kalten Krieg trafen sich 35 Staaten zur Verhandlung eines wegweisenden Abkommens. Vor allem die Sowjetunion drängte auf eine Festschreibung der und dem Zweiten Weltkrieg geltenden Grenzen. Für die westlichen Länder standen Menschenrechte und Selbstbestimmungen im Vordergrund. Nicht zuletzt fand sich die politisch wenig prominente Finland alsbald im Mittelpunkt des Weltinteresses. Der in Helsinki aufgewachsene Regisseur Arthur Francz nimmt sich an den großen Medienrummel, den er als Kind erlebte, will aber auch die damaligen Ereignisse besser verstehen. Wer waren die Akteure? Was ist dran an der These, die Sowjetunion habe mit ihrem dortigen diplomatischen Triumph letztlich ihren Untergang besiegelt?

Filmische Umsetzung: Wie macht man ein "langweiliges" Thema interessant?

Sicherlich jedoch stellt der Filmemacher vor einem Problem: Wie soll aus einem soich "langweiligen" und schwer verständlichen Stoff ein Film werden? Die sich in einer Unmenge von Archivmaterial (Glossar: **Sound Effects**) erscheinenden Bilder von verfahrenen Staatskammern, in die Menge ankommenden Soldaten und stundenlangen Plenarsitzungen sind nicht sonderlich spannend. Im humanen DR-Ismerie (Glossar: **Sound Effects**) lag Francz sein Verfahren offen. Überschaubar aufbereitete, lange geführte Protokolle und Telefonate der Staatsminister werden nicht einfach verloren, sondern durch geistreiche Interviews (z.B. von) vertextet. So spricht selbst KPD-Geschäftsführer Leonid Breznev plötzlich "hübsch", während er mit dem US-Außenminister Henry Kissinger über Grenzprobleme schwatzt. Interessant nimmt sich Francz die Freiheit, "Henry" gewöhnlich anzurufen - dieser antwortet mit klaren aus den geführten Protokollen. In einer originellen Mischung aus politischer Information und unterhaltsamen Anekdoten wird das komplexe Thema lebendig.



Der Helsinkii Effekt

Filmbesprechung

kinofenster.de

Filmbildungsportal der Bundeszentrale für politische Bildung

- Filmwissen vermitteln
- Medienkompetenz stärken
- Unterrichtsmaterial für die Praxis
- Impulse für die Schule und den außerschulischen Bereich



Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Bundeskanzlerplatz 2, 53113 Bonn

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 4. Juli 2025

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Lisa Brinkmann (Praktikantin)
Anne-Sophie Friedel
Julia Heinrich
Sascha Kneip
Johannes Piepenbrink (verantwortlich für diese Ausgabe)
Leontien Potthoff (Volontärin)
Isabel Röder
Luise Römer
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
www.bpb.de/apuz-podcast

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

L.N. Schaffrath GmbH & Co. KG DruckMedien, Geldern

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung

/// DAS PARLAMENT ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.

Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Fazit Communication GmbH

c/o Cover Service GmbH & Co. KG

fazit-com@cover-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen – mit Ausnahme des Textes von Sarah B. Snyder – unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 4.0 International.



APuZ

Nächste Ausgabe

32–35/2025, 2. August 2025

INKLUSION



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz