

Diplomatie und ihre Einflüsse

Prägende Akteursgruppen für die Verhandlungen zur humanitären Dimension beim KSZE-Folgetreffen in Wien (1986–1989)¹

Abstract: Diplomacy and Its Influences. Key Players in the Negotiations on the Human Dimension at the CSCE Follow-Up Meeting in Vienna (1986-1989). The Vienna follow-up meeting achieved an unprecedented breakthrough for the human dimension of the CSCE. This article explores this success by analysing three different levels: governments, delegations, and non-governmental players. Each government and its relationship with other nations formed the basis for the positions taken by its delegation. Nonetheless, the outcome of the meeting depended heavily on the negotiation skills of the diplomats. Hence, the delegates were at the centre of the negotiation process and were crucial to the understanding of the success of the meeting. External factors, in particular human rights organizations, although not allowed to take part in the negotiations, contributed to the process. This article argues that only by taking all three into consideration can the success be fully understood.

Keywords: Cold War, CSCE, Human Rights, NGOs, Diplomacy, New Diplomatic History

Im Rahmen einer NGO-Konferenz im Jahr 2005 wurde die Schlussakte von Helsinki, das Schlusssdokument der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), als „Übereinkommen des Establishments jener Zeit“, eine Vereinbarung zwischen den Mächtigen“ bezeichnet.² Diese Interpretation erscheint stark

DOI: <https://doi.org/10.25365/oezg-2024-35-2-8>



Accepted for publication after external peer review (double blind)

Nina Hechenblaikner, Institut für Zeitgeschichte, Universität Innsbruck, Innrain 52d, 6020 Innsbruck, Österreich; nina.hechenblaikner@uibk.ac.at

1 Diese Forschung wurde gänzlich oder teilweise durch den Wissenschaftsfonds (FWF) finanziert [I 4139].

2 Jiřina Šiklová, Die Schlussakte von Helsinki aus der Sicht einer tschechoslowakischen Zeitzeugin, in: OSZE-Jahrbuch 2005, 41–48, 41.

vereinfacht – lässt sie doch viele Entwicklungen des auf die Unterzeichnung der Schlussakte folgenden Prozesses und darin involvierte Akteur*innen außer Acht. In diesem Beitrag wird die Entwicklung der humanitären Dimension des KSZE-Prozesses und der Bedeutung von Menschenrechtsorganisationen betrachtet, wobei der Fokus auf dem dritten Folgetreffen in Wien (1986–1989) liegt.³

Die KSZE war ein Verhandlungsforum, welches seinen Ursprung in der Ost-West-Konfrontation des Kalten Krieges nahm. Sie wurde im Juli 1973 eröffnet und fand ihren vorläufigen Höhepunkt in der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki durch die Außenminister der 35 Teilnehmerstaaten am 1. August 1975. In den zweijährigen Verhandlungen hatten die Diplomat*innen ein Dokument erarbeitet, welches zehn Prinzipien zur zukünftigen Gestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen sowie zahlreiche Beschlüsse enthielt. Diese wurden, ebenso wie die Verhandlungen, in drei thematisch strukturierte Körbe gegliedert. Korb I bestand aus Vereinbarungen zur militärischen Vertrauensbildung. Korb II umfasste die Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Technik. Korb III behandelte Ansätze zur Lösung humanitärer Probleme. Der letzte Abschnitt der Schlussakte befasste sich mit den Folgen der Konferenz. Darin wurde beschlossen, weitere Treffen abzuhalten, um die Durchführung der Bestimmungen der Schlussakte zu evaluieren und den eingeleiteten Prozess fortzuführen. Das erste Folgetreffen fand von 1977 bis 1978 in Belgrad statt. Anschließend wurden Treffen in Madrid (1980–1983) und Wien (1986–1989) abgehalten. Außerdem fanden zwischen diesen Hauptfolgetreffen sogenannte Expertentreffen statt, bei denen einzelne Themen der Schlussakte von Helsinki im Mittelpunkt standen. Die Gesamtheit dieser Treffen und Konferenzen wird unter dem Begriff Helsinki-Prozess zusammengefasst.

Die Grundannahme des Beitrags lautet, dass die KSZE und die Entwicklung des aus ihr entstandenen Prozesses nicht nur auf die Politik „großer Männer“ zurückgeführt werden können. Bereits 2019 untersuchten Martin D. Brown und Angela Romano die Rolle von Diplomat*innen für das Entstehen der Schlussakte von Helsinki. Sie hatten zuvor festgestellt, dass die jüngsten Forschungsergebnisse primär die Leistung von Außenminister*innen und hochrangigen Regierungsmitgliedern hervorhoben, während Personen, die an den Verhandlungen teilgenommen hatten, ihren Beitrag zu diesem Dokument betonten. In ihrer Fallstudie zu Frankreich und dem Vereinigten Königreich kommen Brown und Romano zu dem Schluss, dass die

3 Der vorliegende Beitrag basiert auf Auszügen aus dem Forschungsprojekt „Durchbruch bei den Menschenrechten? Das dritte KSZE-Folgetreffen in Wien (1986–1989)“, welches als Teil des im DACHVerband angesiedelten Projekts „The CSCE Follow-up Meeting in Vienna 1986–1989. Struggling for Human Rights and European Security at the End of the Cold War“ durchgeführt wird.

Rolle der Verhandelnden nicht unterschätzt werden darf.⁴ Der vorliegende Beitrag geht noch einen Schritt weiter und vertritt die These, dass drei Ebenen unterschieden werden müssen, um die Entwicklung des KSZE-Prozesses und den Erfolg der humanitären Verhandlungen des Wiener Folgetreffens verstehen zu können.⁵ Neben den von Brown und Romano untersuchten Ebenen der Regierungen sowie der Delegationen und Verhandlungen wird in diesem Beitrag auch die Ebene der nicht-staatlichen Akteur*innen berücksichtigt.⁶ Nur die Analyse des Wechselspiels zwischen diesen Ebenen ermöglicht das Miteinbeziehen eines Großteils der zum Zeitpunkt des Wiener Folgetreffens relevanten Akteur*innen. Um all diese Faktoren untersuchen zu können, werden neben erst kürzlich zugänglich gewordenen Archivmaterialien Interviews mit und Berichte von Zeitzeug*innen ausgewertet.⁷

Nach einer Einordnung des Themas in das breite Feld der New Diplomatic History, bietet der Beitrag einen Überblick über die Entwicklung der humanitären Dimension des KSZE-Prozesses mit Fokus auf die Verhandlungen des Wiener Folgetreffens. Anschließend wird die Rolle von Menschenrechtsorganisationen herausgearbeitet und am Beispiel der Internationalen Helsinki-Föderation für Menschenrechte (IHF) ausgezeigt.

Ansätze der New Diplomatic History für die KSZE

Die New Diplomatic History umfasst diverse theoretische Ansätze, die das Ziel verfolgen, die wissenschaftliche Betrachtung von Diplomatie zu erweitern. Für dieses Forschungsprojekt sind besonders die Kulturgeschichte der Politik/des Politischen

4 Martin D. Brown/Angela Romano, *Executors or Creative Deal-Makers? The Role of the Diplomats in the Making of the Helsinki CSCE*, in: Nicolas Badalassi/Sarah B. Snyder (Hg.), *The CSCE and the End of the Cold War. Diplomacy, Societies and Human Rights, 1972–1990*, New York 2019, 43–73.

5 Unter Erfolg werden zum einen die produktive Verhandlungsführung etwa ab der Mitte des Treffens, zum anderen das in diesem Bereich umfängliche Schlussdokument verstanden.

6 Die Bedeutung von nicht-staatlichen Akteursgruppen für den KSZE-Prozess wurde unter anderem aufgezeigt in: Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton 2001; Ernst Wawra, *Ein Schandfleck der westlichen Diplomatie? Der KSZE-Prozess und die Bürger- und Menschenrechtsbewegung in der Sowjetunion 1976–1982*, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hg.), *Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*, München 2011, 63–73; Anja Mihr, *Amnesty International, die Menschenrechte und der KSZE-Prozess. Der Fall der DDR*, in: Matthias Peter/Hermann Wentker (Hg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990*, München 2013, 233–248; Yuliya von Saal, *KSZE-Prozess und Perestroika in der Sowjetunion. Demokratisierung, Werteumbruch und Auflösung 1985–1991*, München 2014 und Jan Eckel, *Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern*, Göttingen 2014.

7 Alle im Projekt geführten Interviews werden in Kai Habel/Nina Hechenblaikner/Jonas Kaiser/Willi Schrenk (Hg.), *Diplomatie am Ende des Kalten Krieges. Erinnerungen an die dritte KSZE-Folgekonferenz in Wien 1986–1989* (in Druck) veröffentlicht.

von Bedeutung. Einig sind sich die verschiedenen Überlegungen dazu darin, dass die neuen Zugänge eine Ergänzung des Forschungsfeldes darstellen und alte Ansätze nicht verdrängen sollen.⁸ Dieser Überzeugung folgt auch der vorliegende Beitrag.

Ursula Lehmkuhl betont in ihren Ausführungen zu neuen Konzepten der Diplomatiegeschichte die Bedeutung von multiarchivarischer Forschung zur Vermeidung einer einseitigen Darstellung der Außenpolitikgeschichte.⁹ Wie Maximilian Graf und Elisabeth Röhrlich festhalten, müssen neue Ansätze der internationalen Geschichte abseits von multiarchivalischer Recherche auch bisher unübliche Quellengattungen wie Oral History, Medien, Memoiren inkludieren. Weiters kann der Fokus nicht „auf den Bereich der Diplomatie beschränkt bleiben, sondern [muss] zivilgesellschaftliche, transnationale Akteure etc. umfassen“.¹⁰ Diesen Ansätzen folgend analysiert der vorliegende Beitrag nicht nur erst kürzlich zugänglich gewordene Akten verschiedener Archive, sondern berücksichtigt auch die Involvierung von Menschenrechtsorganisationen und die mediale Berichterstattung über das Folgetreffen. Zudem wurden Interviews mit Personen geführt, die direkt oder indirekt Einfluss auf das Konferenzgeschehen hatten.

Wie Thomas Mergel anmerkt, hat sich Diplomatiegeschichte lange Zeit auf die „Politik der Großen Männer“ konzentriert und war – besonders im deutschsprachigen Raum – ereignis- und ergebniszentriert.¹¹ Dieser Ansatz wird seit längerem kritisiert und scheint aus mehreren Gründen für die Erforschung der KSZE nicht zielführend. Zunächst waren Diplomati*innen die Hauptakteur*innen des KSZE-Prozesses. Der Fokus auf „die großen Männer“ weist somit zwei Schwachstellen auf. Zum einen deckt er nur einen Bruchteil der relevanten Personen ab. Zum anderen verhindert er die Betrachtung der Verhandlungen, jener Ebene, welche die Beschlüsse hervorbrachte, die anschließend von der von Mergel kritisierten, ergebnisorientierten Diplomatiegeschichte untersucht wurden. Durch die Beschränkung auf das Ergebnis gehen jedoch Informationen wie etwa verschiedene Wege der Kompromissfindung oder die im Rahmen des KSZE-Prozesses übliche Trade-Offs zwischen Verhandlungskörben verloren.

8 Ursula Lehmkuhl, *Diplomatiegeschichte als internationale Kulturgeschichte. Theoretische Ansätze und empirische Forschung zwischen Historischer Kulturwissenschaft und Soziologischem Institutionalismus*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 27/3 (2001), 394–423, 395; Thomas Mergel, *Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Politik*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 28/4 (2002), 574–606, 605.

9 Lehmkuhl, *Diplomatiegeschichte*, (2001), 395.

10 Maximilian Graf/Elisabeth Röhrlich, *Von der Diplomatiegeschichte zur International History. Das Institut für Zeitgeschichte und die internationalen Beziehungen*, in: Bertrand Perz/Ina Markova (Hg.), *50 Jahre Institut für Zeitgeschichte der Universität Wien 1966–2016*, Wien 2017, 350–370, 353–354.

11 Mergel, *Überlegungen*, (2002), 575.

Ein weiterer wichtiger Aspekt von Mergels Überlegungen zur Kulturgeschichte der Politik ist die Bedeutung von Symbolen. Wie er festhält, gehen Forschende heute häufig davon aus, „daß die (okzidentale) Gegenwart symbolärmer und dafür mehr durch rationale, ‚sachliche‘ Kommunikation strukturiert sei“. Im Gegensatz zur Politik und Diplomatie des Mittelalters und der Frühen Neuzeit wird die der letzten Jahrzehnte nur selten als symbolisches System betrachtet. Das liegt, so Mergel, daran, dass die Symbole und Rituale, welche die Politik seit der französischen Revolution prägen, sich kaum von jenen der Gegenwart unterscheiden. Dadurch ist es schwieriger, „diese Symbole und Rituale als wirkmächtig zu entschlüsseln“.¹² Wie wichtig diese auch in der Diplomatie des 20. Jahrhunderts noch sind, zeigte sich allerdings schon zu Beginn des KSZE-Prozesses. In der Prozessordnung wurde festgehalten, dass die Delegationen in alphabetischer Reihung sitzen sollten – jedoch nach französischer Bezeichnung. Grund dafür war nicht etwa eine internationale Norm oder Gepflogenheit, welche die französische Nennung vorsah. Durch dieses Vorgehen wurde sichergestellt, dass die Delegationen der beiden deutschen Staaten nebeneinandersaßen. Für die Bundesrepublik sollte dadurch eine „Statuserhöhung der DDR vermieden werden“.¹³ Weder die deutsch-deutschen Beziehungen noch die Möglichkeit einer Wiedervereinigung waren offiziell Gegenstand der Konferenz. Dennoch wurde der Sitzordnung so viel symbolische Bedeutung zugewiesen, dass die räumliche Trennung dieser beiden Staaten ein wertender Charakter zugekommen wäre.

Auch die Eröffnung und der Abschluss jedes KSZE-Haupttreffens durch Reden der Außenminister der teilnehmenden Staaten zeigt den Symbolcharakter dieser Veranstaltungen. Die Verhandlungen selbst wurden – wie in diesem Beitrag noch näher ausgeführt werden wird – von Diplomaten*innen geführt. Oder wie ein Mitglied der bundesdeutschen Delegation in seinem Buch zum Wiener Folgetreffen festhielt: „Nachdem die Außenminister der KSZE vier Tage das Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit verschafft hatten, traten nun die einzelnen Verhandlungsdelegationen aus dem Schatten heraus, um ihre tägliche Kleinarbeit zu beginnen [...]“.¹⁴ Der Einfluss der Außenministerien war unterschiedlich groß. Selten waren Politiker*innen jedoch persönlich anwesend. Die Eröffnungs- und Schlussreden hatten vorwiegend symbolischen Charakter und dienten dazu, die Haltung des eigenen Landes zum KSZE-Prozess, die Erwartungen an das Treffen und die Auslegung der vereinbarten Bestimmungen kundzutun.¹⁵

12 Ebd., 591.

13 Matthias Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983. Die Umkehrung der Diplomatie*, Berlin 2015, 88.

14 Hans-Heinrich Wrede, *KSZE in Wien. Kursbestimmung für Europas Zukunft*, Köln 1990, 44.

15 Brown/Romano, *Executors*, (2019), 46.

Akteursgruppen der KSZE

Um die Entwicklung des KSZE-Prozesses im vollen Umfang verstehen zu können, müssen zumindest drei Akteursgruppen unterschieden werden. Zunächst die Regierungsebene. Die Beziehungen verschiedener Staaten – besonders der USA und der Sowjetunion – zueinander waren prägend für die internationale Politik. Die Betrachtung verschiedener Phasen dieser Beziehungen und deren Einfluss auf den Kalten Krieg sind schon lange Gegenstand der Diplomatiegeschichte. Sie sind Richtwert für die internationale Stimmung und dürfen auch bei der Erforschung der KSZE nicht vernachlässigt werden. Die Regierungen gaben die grundsätzliche Position jedes Teilnehmerstaates vor. Es war die Aufgaben der Delegationen, die Position der eigenen Regierung in den Verhandlungen zu vertreten. Nils Eliasson, Mitglied der schwedischen Delegation, beschreibt dies wie folgt: „[I] went there [...] as civil servant of my government. And of course, if I had the instruction to jump, I would have jumped. And if I did not want to jump, I had to leave the foreign service.“ Gleichzeitig hält Eliasson aber auch fest, dass Regierungen als Akteursgruppe nicht ausschlaggebend für die Ergebnisse der Verhandlungen war.¹⁶ Diese Einschätzung wird von Franz Ceska, dem Leiter der österreichischen Delegation beim zweiten Folgetreffen in Madrid, unterstützt. Dieser betont, dass Regierungen inklusive der zuständigen Minister*innen aufgrund der Komplexität der Verhandlungen nicht in der Lage waren, dem Verlauf der KSZE-Verhandlungen vollumfänglich zu folgen.¹⁷ Allerdings unterschied sich das Maß der Vorgaben und Interventionen der Regierungen von Land zu Land. Manche Delegationen erhielten detaillierte Anweisungen während anderen größere Freiräume zugesprochen wurden.¹⁸ Ein generelles Urteil über den Einfluss von Regierungen auf die KSZE ist daher nicht möglich. Für alle Staaten muss aber jeweils das Zusammenspiel von Regierungen und Delegationen betrachtet werden.

Für den Konferenzalltag war die zweite Akteursgruppe, die der Delegationen, von großer Bedeutung. Viele Diplomat*innen berichten davon, in den KSZE-Verhandlungen große Handlungsfreiräume gehabt zu haben. Wie auch in anderen, langwierigen Konferenzen, spielten auf dieser Ebene persönliche Beziehungen und Vertrauen der Diplomat*innen zueinander eine große Rolle. Im Laufe des KSZE-Prozesses hatte sich etabliert, dass nicht nur die Sondierung der Standpunkte der anderen Teilnehmerstaaten, sondern auch tatsächliche Verhandlungen primär bei informellen Treffen stattfanden. Die ausgehandelten Beschlüsse wurden anschließend im Ple-

16 Nils Eliasson, „Towards the Middle of the Vienna Meeting, nothing was said at the Formal Meetings“, in: Habel u. a. (Hg.), *Diplomatie*.

17 Franz Ceska, „Insofern war das die aufregendste Sache meines Lebens“, in: Habel u. a., *Diplomatie*.

18 Brown/Romano, *Executors*, (2019), 46–47.

num verabschiedet.¹⁹ Diese Akteursgruppe bildete das Kernstück des Verhandlungsgeschehens, wurde aber auch von den beiden anderen Gruppen beeinflusst.

Diese letzte zu betrachtende Gruppe unterscheidet sich insofern von den beiden vorausgegangenen, als dass sie außerhalb der Verhandlungen angesiedelt war. Aus verschiedenen Gründen hatten Nicht-Diplomat*innen Interesse am Helsinki-prozess und nahmen Kontakt zu Delegationen und Regierungen auf. Im humanitären Bereich waren das vorwiegend Menschenrechtsorganisationen aber auch Privatpersonen, die ihre eigenen Schicksale oder die von Angehörigen an die Verhandelnden herantrugen. Nicht zu vergessen sind hier auch Journalist*innen, welche für ihre Berichterstattung den Austausch mit Delegationsmitgliedern suchten. Jeder Versuch, die KSZE als Geschichte „großer Männer“ zu schreiben, ignoriert externe Akteur*innen und viele Bereiche des Verhandlungsgeschehens.

Die humanitäre Dimension der KSZE

Einer der letzten Absätze der Schlussakte von Helsinki hält fest, dass ihr Text „in jedem Teilnehmerstaat veröffentlicht [und] so umfassend wie möglich verbreitet“ werden muss.²⁰ Ziel war es, alle Bürger*innen der KSZE-Staaten über die Ergebnisse der Verhandlungen zu informieren. Dieses Vorgehen war besonders für die humanitären Bestimmungen von Bedeutung, da diese den größten Einfluss auf das Leben von Privatpersonen hatten. Nils Eliasson bezeichnete die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Schlussdokumente als einen der großartigsten Aspekte der KSZE. Seiner Einschätzung nach war fehlende Information der Bevölkerung über internationale Abkommen ein großes Problem der Zeit, da Menschen so nicht über ihre Rechte Bescheid wussten.²¹

Ob der Warschauer Pakt die Wirkmächtigkeit der humanitären Dimension unterschätzte, ist umstritten.²² Jedenfalls versuchten die sozialistischen Regierungen, die humanitären Bestimmungen durch nationale Gesetzgebungen auszuhebeln oder durch Berufung auf Prinzip VI der Schlussakte, dem Verbot von Einmi-

19 Eliasson, Middle; Lehne, Es zeigte sich; Wrede, KSZE in Wien, 1990, 49–50.

20 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Schlussakte, 1975, 81.

21 Eliasson, Middle.

22 Vgl. Benjamin Müller, Von der Konfrontation zum Dialog. Charta 77, Menschenrechte und „Samtene Revolution“ in der Tschechoslowakei 1975–1989, in: Altrichter/Wentker (Hg.), KSZE-Prozess, 2011, 99–110, 100; Eckel, Ambivalenz, 2014, 743; Douglas Selvage/Walter Süß, Staatssicherheit und KSZE-Prozess. MfS zwischen SED und KGB (1972–1989), Göttingen 2019, 114; Andrea Brait/Michael Gehler, The CSCE Vienna Follow-up Meeting and Alois Mock, 1986–1989, in: Helmut Wohnout/Michael Gehler/Piotr Kosicki (Hg.), Christian democracy and the fall of communism, Leuven 2019, 75–92, 79.

sung in innere Angelegenheiten, zu umgehen. Diesem Vorgehen folgend zeigten die Delegationen der Warschauer-Pakt-Staaten in Belgrad und Madrid keine Bereitschaft, Menschenrechtsverletzungen zu besprechen oder neue Bestimmungen zu verhandeln.²³

Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, nur die sowjetische Verhandlungsstrategie für die Schwierigkeiten der humanitären Dimension der ersten Phasen des KSZE-Prozesses verantwortlich zu machen. Auch viele westliche Delegationen wichen nicht von ihren Standpunkten ab und waren kaum zum Dialog bereit. Die US-amerikanische Delegation beharrte beispielsweise bis Anfang der 1980er Jahre auf ihrer Strategie der direkten Konfrontation durch das Heranziehen einzelner Fälle als Beweis für die mangelnde Umsetzung der Schlussakte von Helsinki.²⁴

Ein Durchbruch für diesen Bereich der KSZE war die Vereinbarung von Expertentreffen zu humanitären Fragen im Schlussdokument von Madrid – das Expertentreffen über Menschenrechte und Grundfreiheiten, welches im Mai und Juni 1985 in Ottawa stattfand und das Expertentreffen über menschliche Kontakte im April und Mai 1986 in Bern. Außerdem wurde im Oktober und November 1985 das Kulturforum in Budapest abgehalten.²⁵

Da in diesen Verhandlungen jedoch keine Einigung gefunden werden konnte, mussten die Treffen ohne Schlussdokument beendet werden. Über die Auswirkungen auf den weiteren Verlauf des KSZE-Prozesses gab und gibt es verschiedene Interpretationen. Die eine Seite schätzte das Ausbleiben einer Einigung als Fehlschlag ein und wollte das Treffen in Wien daher dafür nutzen, die mangelnden Fortschritte auszugleichen.²⁶ Andere erkannten positive Entwicklungen, wie etwa die Lösung von 36 Familienzusammenführungen in Bern. Diese Seite betonte das Vorhandensein von Schlussdokumenten für die entsprechenden Treffen, die jedoch im letzten Moment von einzelnen Teilnehmerstaaten blockiert wurden.²⁷ Einig sind sich beide Interpretationen darin, dass die Expertentreffen die humanitären Verhandlungen in Wien beflügelten. Sei es durch den Ehrgeiz, in Wien Erfolge zu erzielen oder da auf die bereits ausgehandelten Beschlüsse zurückgegriffen werden konnte.

23 Eckel, *Ambivalenz*, 2014, 740–741; Andrei Zagorski, *The Human Dimension of the CSCE. 1975–1990*, in: Badalassi/Snyder (Hg.), *The CSCE*, 2019, 17–42, 22–24.

24 Sarah B. Snyder, *Human rights activism and the end of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network*, New York 2011, 156.

25 Dieses Treffen war nach dem Wissenschaftsforum in Hamburg 1980 erst das zweite, welches die Teilnahme von Nicht-Diplomat*innen in den Verhandlungen vorsah. Stefan Lehne, *The Vienna Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1986–1989. A Turning Point in East-West Relations*, Boulder/San Francisco/Oxford 1991, 30.

26 Eliasson, *Middle*; Alexis Heraclides, *Security and Co-Operation in Europe. The Human Dimension, 1972–1992*, Portland 1993, 70.

27 Lehne, *Es zeigte sich*; Sarah Snyder, *The Foundation for Vienna. A Reassessment of the CSCE in the mid-1980s*, in: *Cold War History* 10/4 (2010), 493–512, 501.

Die Expertentreffen waren außerdem von Bedeutung, da sie die ersten KSZE-Veranstaltungen seit der Wahl Gorbatschows zum Generalsekretär der KPdSU waren. Sie wurden zu einem Testfeld für neue Strategien für alle Delegationen. Erstmals antwortete die Sowjetunion etwa auf Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen mit Gegenvorwürfen. Dennoch hielt sie weiter an ihrem bisherigen Vorgehen fest und berief sich auf das Verbot der Einmischung in interne Angelegenheiten. Der Wandel, den viele Staaten des Warschauer Paktes im Laufe des Wiener Folgetreffens vollziehen würden, war noch nicht abzusehen.²⁸

Das Wiener Folgetreffen (1986–89)

Das Wiener Folgetreffen unterschied sich deutlich von den vorausgegangenen KSZE-Veranstaltungen. Es profitierte von Beginn an von einer entspannteren welt-politischen Lage. Besonders die Beziehung der USA und der Sowjetunion zueinander hatte sich im Vergleich zu Madrid wesentlich verbessert. Verantwortlich dafür waren unter anderem der erfolgreiche Abschluss der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) im September 1986 und das Gipfeltreffen zwischen dem US-amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan und Michail Gorbatschow in Reykjavik wenige Tage vor Eröffnung des Wiener Folgetreffens.²⁹ Zudem setzte der Kreml im Vorfeld und zu Beginn des Wiener Folgetreffens positive Zeichen im Bereich der Menschenrechte. Dazu zählten etwa die Einladung westlicher Menschenrechtsorganisationen nach Moskau und die Freilassung berühmter Dissidenten wie Andrej Sacharow, Natan Schcharanski und Jurij Orlow.³⁰ In ihren Eröffnungsreden betonten sowohl der sowjetische Außenminister Eduard Schewardnadse als auch sein US-amerikanischer Amtskollege George Schultz ihre Hoffnungen auf eine neue Phase des KSZE-Prozesses angesichts der verbesserten Situation.³¹

Auch die von Michail Gorbatschow angestoßenen Reformprozesse innerhalb der Sowjetunion beeinflussten das Wiener Folgetreffen. Der neue Machthaber forderte schon im Juni 1985 eine Änderung der sowjetischen Menschenrechtspolitik. Gorbatschow verlangte in diesem Bereich unter anderem einen „neuen konstruktiven Arbeitsstil“ der sowjetischen Diplomaten*innen und forderte „von der Vertei-

28 Ebd., 495–500.

29 Wilfried von Bredow, *Der KSZE-Prozess. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*, Darmstadt 1992, 114.

30 Snyder, *Human rights activism*, 2011, 174–175.

31 Österreichisches Staatsarchiv (ÖSTA), Archiv der Republik (ADR), Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (BMAA), II-Pol., 803.00/237-II.7/86.

digung wieder zum Angriff überzugehen“³². Dazu gehörte auch eine Veränderung der Verhandlungsstrategie für den KSZE-Prozess.³² Diesen Direktiven folgend griffen in Wien nur noch einzelne Staaten auf Prinzip VI zurück. Stattdessen war die erste Phase der Konferenz von einer angespannten Stimmung und Konfrontation geprägt. Kritik an der sowjetischen Menschenrechtspolitik wurde mit Verweisen auf westliche Menschenrechtsverletzungen beantwortet.³³

Trotz der angekündigten Veränderungen griff auch die sowjetische Delegation nach Abschluss der Implementierungsdebatte zunächst auf altbekannte Strategien zurück. Ein österreichischer Bericht zum Abschluss des Wiener Folgetreffens spricht von einer „Kluft zwischen dem ‚neuen Denken‘ in Moskau und der lange Zeit sehr traditionellen, d. h. restriktiven, Vorgehensweise der osteuropäischen Delegationen in Wien“. Der Bericht erklärt diese Diskrepanz durch die „offensichtlichen Machtkämpfe in der Sowjetunion“, die Spannungen zwischen progressiven und konservativen Staaten des Warschauer Paktes und die durch diese beiden Faktoren entstandene Unsicherheit innerhalb des Bündnisses.³⁴ Hans-Heinrich Wrede, Mitglied der Delegation der Bundesrepublik Deutschland, spricht von einem „trickle-down effect“ von Glasnost und Perestroika. Spätestens ab 1988 erkannte er deutlich mehr Flexibilität der sowjetischen Position in den humanitären Verhandlungen.³⁵

Die Sowjetunion schlug außerdem das Abhalten einer Konferenz zur humanitären Dimension in Moskau vor. Einige westliche Diplomaten befürchteten eine Propagandaaktion des Kremls. Es gelang den östlichen Delegationen jedoch, die anderen Teilnehmerstaaten von den Absichten ihrer Vorschläge zu überzeugen.³⁶

Doch nicht alle Staaten des Warschauer Paktes waren dazu bereit, die neue Linie der Sowjetunion mitzutragen. Die Trennlinie verlief zwischen jenen Ländern, die sich politischen und ökonomischen Reformen gegenüber öffneten und jenen, die an der bisherigen Linie festhielten beziehungsweise noch konservativer wurden. Besonders Ungarn und Polen vertraten in der Verhandlungsphase des Wiener Folgetreffens schon früh eigene Interessen und zeigten sich westlichen Vorschlägen

32 Gerhard Wettig, Gorbatschow. Reformpolitik und Warschauer Pakt 1985–1991, Innsbruck/Wien 2021, 42; Von Saal, KSZE-Prozess, 2014, 60–61.

33 Lehne, Es zeigte sich; ÖSTA, AdR, BMAA, II-Pol., 803.00/226-II.7/86; ÖSTA, AdR, BMAA, II-Pol., 803.00/237-II.7/86.

34 ÖSTA, AdR, BMAA, II-Pol., 804.00/2-II.7/89.

35 Wrede, KSZE in Wien, 1990, 82.

36 Eliasson, Middle; Lehne, Es zeigte sich; Zagorski, Human Dimension, 2019, 25. Die humanitären Verhandlungen in Wien und die sowjetische Menschenrechtspolitik standen in einer engen Wechselwirkung. Vgl.: Lehne, The Vienna Meeting, 1991, 138. Mehr zur sowjetischen Initiative einer Menschenrechtskonferenz in: Yuliya von Saal, Wien und die Folgen. Bürgerrechtsbewegung und Öffentlichkeit in der Sowjetunion 1986–1989, in: Altrichter/Wentker (Hg.), KSZE-Prozess, 2011, 111–121, 112–113.

gegenüber offen.³⁷ Jene Staaten, die nicht zu Zugeständnissen bereit waren, mussten nun selbst für ihre Überzeugungen einstehen. Die sogenannten „Hardliner“, Bulgarien, Rumänien, die DDR und die Tschechoslowakei, konnten eine Blockierung der Konferenz ohne Unterstützung der Sowjetunion langfristig allerdings nicht aufrechterhalten und stimmten letztendlich dem Schlussdokument zu. Während der Verhandlungen konnten die Anwesenden verfolgen „wie vor den eigenen Augen der Warschauer Pakt auseinanderfällt“.³⁸

Wie bereits bei den vorausgegangenen Treffen wurden auch in Wien die wesentlichen Durchbrüche nicht in den offiziellen Verhandlungen erzielt. Ab Mitte 1988 verlagerten sich diese beinahe vollständig in sogenannte Task Forces oder in informelle Kleingruppen. Den Koordinatoren, die mit der Leitung der Verhandlungen eines Korbes betraut waren, kam ab diesem Zeitpunkt eine besonders wichtige Funktion zu. Sie sammelten nicht nur die Vorschläge aller Teilnehmerstaaten und legten Textentwürfe für das Schlussdokument vor, sie führten auch informelle Gespräche mit Delegationsleitern und versuchten so Kompromisse zu erzielen.³⁹

Letztendlich konnte in Wien ein Schlussdokument erarbeitet werden, das in Umfang und Inhalt in der humanitären Dimension deutlich umfassender war als jene von Belgrad und Madrid. Neben den angeführten Gründen trug dazu aber auch die Involvierung von externen Akteursgruppen, besonders von Menschenrechtsorganisationen bei.

Menschenrechtsorganisationen im KSZE-Prozess

Nach der Unterzeichnung und Veröffentlichung der Schlussakte von Helsinki entstanden in vielen Teilnehmerstaaten NGOs, die sich der Einhaltung der Bestimmungen und der Dokumentation von Verstößen gegen sie widmeten. Das war eine Entwicklung, die viele überraschte. „Ich glaube, die Regierungen des Ostblocks unterschätzten ihre Bürger, als sie die Schlussakte unterzeichneten“, urteilt etwa die Mitunterzeichnerin der Charta 77, Jiřina Šiklová.⁴⁰ Viele Schlüsselfiguren der Bewe-

37 Lehne, Vienna Meeting, 1991, 77. Zur Entwicklung der Autonomie der Staaten des Warschauer Paktes vgl. Wilfried Loth, *Overcoming the Cold War. A History of Détente, 1950–1991*, New York 2002, 198–201 und Wettig, *Gorbatschow*, 2021, 37–41.

38 Lehne, *Es zeigte sich*; Zur Entwicklung der Warschauer Pakt Staaten in Wien vgl. u. a. von Saal, *KSZE-Prozess*, 2014; Oliver Bange, *Transformation by Linkage? Arms Control, Human Rights and the Rift between Moscow and East Berlin in the Late 1980s*, in: Badalassi/Snyder, *The CSCE*, 2019, 305–329.

39 Politisches Archiv – Auswärtiges Amt (PA-AA), B 28, ZA (Referat 212), Bd. 158550; ÖSTA, AdR, BMAA, II-Pol., 803.12/7/35-II.7/88.

40 Šiklová, *Schlussakte von Helsinki*, (2005), 46.

gungen hatten bereits zuvor zusammengearbeitet. Die Schlussakte von Helsinki gab den finalen Anstoß zur Gründung neuer Gruppen. Sie bot – zumindest in der Theorie – Legitimation und Schutz zugleich. In den Jahren nach der Unterzeichnung der Schlussakte entwickelte sich, was Sarah B. Snyder als transnationales Helsinki-Netzwerk bezeichnet.⁴¹ In den Staaten des Warschauer Paktes entstanden sogenannte Helsinki-Gruppen. Die erste wurde 1976 auf Initiative von Juri Orlow in Moskau gegründet. In den nächsten Jahren folgten Aktivist*innen in anderen Ländern diesem Vorbild. Die erste westliche Helsinki-Gruppe formierte sich 1977 in Oslo. 1978 wurde in den USA Helsinki Watch gegründet, eine Gruppe, die sich besonders der Überwachung der Einhaltung der humanitären Bestimmungen der Schlussakte in der Sowjetunion widmete.⁴² Um diese voneinander unabhängigen, nationalen Gruppen zu unterstützen und eine Dachorganisation bereitzustellen, entstand 1982 die Internationale Helsinki-Föderation für Menschenrechte mit Sitz in Wien.⁴³

In den Staaten des Warschauer Paktes waren diese Organisationen starken Repressionen ausgesetzt. Die Moskauer Helsinki-Gruppe musste beispielsweise bereits 1982 wieder aufgelöst werden, da beinahe alle Mitglieder verhaftet oder ins Exil gedrängt worden waren.⁴⁴ Im Zeitraum des Madrider Folgetreffens wurden allein in der Sowjetunion über 500 Personen für Aktivitäten inhaftiert, die sich für die Einhaltung der Beschlüsse von Helsinki einsetzten. Auch in anderen Ländern des Warschauer Paktes setzten die Regierungen auf harte Maßnahmen gegen Menschenrechts-Aktivismus.⁴⁵ Die Repressionen war nicht nur „der offensichtlichste Verstoß der sozialistischen Regierungen gegen die Schlussakte“,⁴⁶ sondern hatte in vielen Fällen auch einen gegenteiligen Effekt. Durch die Unterdrückung der Aktivist*innen kreierte die kommunistischen Führungen unfreiwillig Märtyrerfi-

41 Snyder, *Human rights activism*, 2011, 53.

42 Ebenfalls 1976 entstanden Gruppen in der Ukraine und in Litauen. 1977 wurden Helsinki-Gruppen in der Tschechoslowakei, Georgien und Armenien gegründet. Jana Starek, *Die Rolle der Helsinki-Gruppen im KSZE-Prozess*, in: Hubert Isak (Hg.), *Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) als Instrument europäischer Friedenspolitik*, Wien 1988, 119–140, 119, 125.

43 Eckel, *Ambivalenz*, 2014, 743.

44 Svetlana Savranskaya, *Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act*, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York-Oxford 2008, 175–188, 187; Jana Starek, *Das Ringen um die Einhaltung der Menschenrechte in der Tschechoslowakei und die solidarische Haltung Österreichs zur Zeit der Folgetreffen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE)*, in: Hildegard Schmoller/Miroslav Kunštát/Monika Brezinová (Hg.), *Vom 20. Jahrhundert ins neue Jahrtausend: Österreich und die Tschechoslowakei/Tschechien 1986–2016*, Wien 2022, 21–58, 23.

45 Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton, N.J. 2001, 195–219; Wanda Jarzabek, *A trap and a chance. Basket III, dissidents and state authorities in Communist Poland*, in: Rasmus Mariager/Karl Molin/Kjersti Brathagen (Hg.), *Human Rights in Europe during the Cold War*, New York 2014, 150–160, 151.

46 Von Saal, *KSZE-Prozess*, 2014, 4.

guren, deren Schicksale im Westen verstärkt Aufmerksamkeit erlangten.⁴⁷ Dadurch fanden ihre Ideen und Überzeugungen weite Verbreitung. Zusätzlich wuchs der Handlungsdruck auf westliche Regierungen. Den sogenannten Bumerangeffekt ausnutzend, wiesen Helsinki-Gruppen Regierungen darauf hin, dass sie selbst die humanitären Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki missachteten, wenn sie Menschenrechtsverletzungen in Staaten des Warschauer Paktes hinnahmen. So trugen sie beispielsweise dazu bei Menschenrechtsschutz zum Ziel der US-amerikanischen Politik zu machen.⁴⁸

Menschenrechtsorganisationen in Wien

Im Rahmen der KSZE waren die beiden Hauptaufgaben der Aktivist*innen die Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und der Einsatz für spezifische Gruppen oder individuelle Schicksale, sogenannte humanitäre Einzel- oder Härtefälle. Verschiedene Organisationen verfassten Berichte und wandten sich in Briefen an Regierungen und Delegationen.⁴⁹ In dieser Funktion wurden sie zu einer wichtigen Informationsquelle. In ihren Berichten, Briefen und in persönlichen Treffen mit Delegationsmitgliedern lieferten die Aktivist*innen Einblicke in die Lage der Menschenrechte in unterschiedlichen Ländern, die auf andere Weise kaum zu erhalten waren. NGOs und Delegationen verfolgten jedoch unterschiedliche Ziele. Während die Aktivist*innen darum baten, sich für ihre Fälle einzusetzen, dienten die Informationen den Diplomat*innen als Grundlage zur Verhandlungsführung. Einige Delegationen führten zwar genaue Aufzeichnungen über diese Anfragen, diese wurden aber primär in den Implementierungsdebatten als Beispiele für mangelnde Umsetzung der Schlussakte von Helsinki herangezogen.⁵⁰ Härtefälle waren nicht Gegenstand der Verhandlungen. Die Aufgabe der Konferenz war das Verhandeln von Beschlüssen, welche anschließend von anderen Stellen dazu genutzt werden konnten, einzelne Fälle von Menschenrechtsverletzungen

47 Douglas Selvage, *The Limits of Repression. Soviet Bloc Security Services vs. Transnational Helsinki Networks, 1976–1986*, in: Badalassi/Snyder (Hg.), *The CSCE*, 2019, 207–229, 214.

48 Daniel C. Thomas, *Boomerangs and Superpowers. International Norms, Transnational Networks and US Foreign Policy*, in: *Cambridge Review of International Affairs* 15/1 (2002), 25–44, 44.

49 Die Internationale Helsinki-Föderation für Menschenrechte (IHF) verfasste beispielsweise vor Beginn des Wiener Folgetreffens Broschüren mit Berichten zu Menschenrechtsverletzungen in verschiedenen Teilnehmerstaaten. Neben der Sowjetunion, der Tschechoslowakei und Polen wurde auch ein Bericht zur Situation der Menschenrechte in der Türkei gedruckt.

50 Das Auswärtige Amt der Bundesrepublik Deutschland forderte beispielsweise seine Botschaften in den Staaten des Warschauer Paktes im August 1986 auf, Namen von „nicht oder weniger prominente[n] humanitäre[n] Härtefälle[n]“ zu übermitteln, um diese „in Wien namentlich exemplarisch ansprechen zu können“. PA-AA, B 28, ZA (Referat 212), Bd. 158437.

zu lösen. Der schwedische Diplomat Nils Eliasson hält jedoch fest, dass die Treffen mit Menschenrechtsaktivist*innen für ihn eine ständige Erinnerung an die Welt außerhalb der Verhandlungen waren. Die Berichte und Anträge, die von Mitgliedern der NGOs überbracht wurden, verdeutlichten ihm, dass die Ergebnisse des Treffens Auswirkungen auf die Leben zahlreicher Personen hatten.⁵¹

Menschenrechtsgruppen waren aber insofern Teil der Verhandlungen, als dass sie selbst beim Wiener Folgetreffen zum Verhandlungsgegenstand wurden. Die wachsende Bedeutung von Menschenrechtsorganisationen zeigte sich spätestens 1985, als die Internationale Helsinki-Föderation für Menschenrechte eine Parallelkonferenz zum Kulturforum in Budapest abhielt. Der österreichische Diplomat Stefan Lehne schätzt, dass dieses Treffen mindestens gleich viel Bedeutung für die internationale Wahrnehmung des Wandlungsprozesses in Osteuropa hatte wie die offizielle KSZE-Veranstaltung in Budapest.⁵² Westlichen und neutralen Regierungen wurde daraufhin der wachsende Einfluss von Menschenrechtsorganisationen erneut bewusst. Daher wurde die Frage nach einer möglichen zukünftigen Involvierung von nicht-staatlichen Akteur*innen in den KSZE-Prozess auf die Tagesordnung des Wiener Folgetreffens gesetzt. Schon zu Beginn betonte die österreichische Delegation in allgemeinen Diskussionen zur Gestaltung des KSZE-Prozesses, dass über „verstärkte Einbeziehung von Nichtdiplomaten in KSZE-Veranstaltungen“ verhandelt werden sollte.⁵³ Im Schlussdokument wurde schließlich festgehalten, dass alle Teilnehmerstaaten ihren Bürger*innen das Recht zusprechen „einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen aktiv zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beizutragen“. Anhang XI beschreibt weiter, dass die Praxis der Öffnung der KSZE-Treffen „sich positiv entwickelt“ und weiterverfolgt werden sollte. Besonders der Kontakt zwischen Delegierten und verschiedenen Organisationen und Journalist*innen, aber auch zu Bürger*innen des Gastgeberlandes wurde hervorgehoben. Beschlüsse zur aktiven Teilnahme von Mitgliedern von Menschenrechtsorganisationen an den Verhandlungen gab es jedoch nicht.⁵⁴ Das Schlussdokument stellt allerdings eine Verpflichtung dar, diese Akteursgruppen vermehrt in den Prozess zu involvieren.

Neben dem direkten Kontakt zu Diplomat*innen suchten Menschenrechtsorganisationen aber auch die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. Sie hielten besonders rund um die Eröffnung des Wiener Folgetreffens zahlreiche Parallelveranstaltungen ab. So viele sogar, dass Zeitungen davon berichteten, es wäre kaum möglich, an

51 Eliasson, Middle; Lehne, Es zeigte sich.

52 Lehne, The Vienna Meeting, 1991, 31.

53 ÖSTA, AdR, BMAA, II-Pol., 803.00/237-II.7/86.

54 Abschließendes Dokument des Wiener Treffens 1986 der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 1989.

allen teilzunehmen. Dazu zählten Pressekonferenzen, Diskussionsrunden, Demonstrationen und Präsentationen der bereits angeführten Berichte. Zum Einfluss dieser Veranstaltungen und den von den Organisationen vorgestellten Berichten auf den KSZE-Prozess urteilte die österreichische Tageszeitung *Die Presse* bereits vor der Eröffnung des Wiener Folgetreffens: „Obwohl diese einander thematisch vielfach überschneiden, kann ihre Bedeutung für das KSZE-Folgetreffen selbst nicht hoch genug eingeschätzt werden.“⁵⁵ Für den Journalisten Burkhard Bischof, der das Wiener Folgetreffen für *Die Presse* begleitete, war bei den Veranstaltungen der Menschenrechtsorganisationen bereits eine Aufbruchsstimmung zu spüren.⁵⁶

Besonders große Aufmerksamkeit erregten Events, bei denen Dissident*innen wie etwa Jurij Orlow oder Natan Scharanski anwesend waren. Die bekanntesten unter ihnen wurden in den Medien zum Sinnbild für Menschenrechtsverletzungen in den Staaten des Warschauer Paktes.

„Der Name des sowjetischen Bürgerrechtlers Andrei Sacharow steht für all die Menschen, die als ‚Kriminelle und Westagenten‘ in Straflagern, Haftanstalten, psychiatrischen Kliniken oder in der Verbannung dafür büßen müssen, daß sie auf den Widerspruch zwischen ideologischem Anspruch und Realität hingewiesen oder ihr Recht auf Auswanderung geltend gemacht haben.“⁵⁷

Der Fokus der Medien und der interessierten Öffentlichkeit auf prominente Fälle zeigt erneut, dass die sozialistischen Regime durch ihr hartes Vorgehen Märtyrerfiguren geschaffen hatten. Dass viele ihrer Mitglieder selbst von Menschenrechtsverletzungen betroffen waren, verlieh den Aktivitäten der NGOs in Wien zusätzliche Prägnanz.

Ein weiteres Beispiel dafür ereignete sich wenige Wochen nach der Eröffnung des Folgetreffens. Anfang Dezember 1986 verstarb der Dissident und Mitbegründer der Moskauer Helsinki-Gruppe Anatolij Martschenko in sowjetischer Haft. Als offizielle Todesursache wurde eine Hirnblutung angegeben. Martschenko war allerdings im August desselben Jahres in einen Hungerstreik getreten, welchen er bis zum Ende der KSZE-Verhandlungen in Wien durchhalten wollte.⁵⁸ Er hatte sich in seinem Streik

55 Terminchaos im Menschenrechtskampf, in: *Die Presse*, 30.10.1986, 3. Zur Berichterstattung über die humanitäre Dimension des Wiener Folgetreffens siehe: Nina Hechenblaikner, *Headline or Side Note? The humanitarian dimension of the Vienna CSCE Follow-up Conference in Austrian and West German daily newspapers*, in: Andrea Brait/Nina Hechenblaikner (Hg.), *Freedom and Security. The CSCE and the End of the Cold War (1986–1989)*, (in Druck).

56 Burkhard Bischof, „Aber für Europa war das Geschehen in Wien ein Wahnsinn“, in: Habel u. a. (Hg.), *Diplomatie*.

57 Bürgerrechte im Osten: Die Illusion, in: *Die Presse*, 22.9.1986, 4.

58 Zum damaligen Zeitpunkt wurde mit Abschluss der Konferenz am 31. Juli 1987 gerechnet.

für die Freilassung aller politischer Häftlinge und das Ende von physischer Gewalt in sowjetischen Gefängnissen eingesetzt. Martschenko zählte zu den international bekanntesten politischen Häftlingen der Sowjetunion. Scharanski bezeichnete ihn sogar als „the number one Soviet prisoner of conscience“.⁵⁹ Sein Tod erregte die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. Zahlreiche Tageszeitungen berichteten darüber und zogen in diesem Zusammenhang Verbindungen zum Wiener KSZE-Folgetreffen.⁶⁰

Der Fall diente in den KSZE-Verhandlungen als konkretes Beispiel für Menschenrechtsverletzungen der Sowjetunion. Im Vorfeld des Wiener Folgetreffens hatte er sich in aus seiner Gefangenschaft geschmuggelten Briefen direkt an Delegationen gewandt und die Freilassung aller politischer Gefangenen der Sowjetunion gefordert.⁶¹ Der Tod Martschenkos fiel in eine Phase des Wiener Folgetreffens, in der die Verhandlungsatmosphäre noch höchst angespannt war. Die Implementierungsdebatte war in vollem Gange. Die Stimmung wurde vom Leiter der österreichischen Delegation, Rudolf Torovsky, als „gespannt bis gereizt“ beschrieben. Westliche und westlich-orientierte neutrale Delegationen nahmen die Nachricht vom Tod des Menschenrechtlers in ihre Ansprachen auf. Die Kritik an der sowjetischen Menschenrechtspolitik wurde verstärkt.⁶² In einer Pressemitteilung äußerte sich Torovsky zu den Schlüssen, die Österreich aus dem Tod Martschenkos zog: Es solle spätestens nun das Ziel aller KSZE-Teilnehmerstaaten sein „humanitäre Härtefälle gar nicht aufkommen zu lassen, beziehungsweise diese schneller zu lösen – bevor es zu spät ist“.⁶³ In der Plenarsitzung am 10. Dezember 1986 wurde auf Initiative der USA eine Schweigeminute für Martschenko abgehalten. Die Delegationen Bulgariens, der Sowjetunion, der DDR und Teile der tschechoslowakischen Delegation verließen den Sitzungssaal.⁶⁴ Der Fall Martschenko zeigt, wie prominente Einzelfälle die Verhandlungen zumindest kurzzeitig beeinflussten.

Auch Tageszeitungen richteten im Rahmen der Berichterstattung über das dritte KSZE-Folgetreffen ihre Aufmerksamkeit auf Menschenrechtsverletzungen und zogen dafür häufig für ihre Tätigkeiten bestrafte Menschenrechtsaktivist*innen her-

59 Natan Scharanski, *The Limits of Glasnost*, in: *The Heritage Lectures*, 1–6, 1; Snyder, *Human rights activism*, 2011, 175.

60 Marchenko is dead in a Soviet Prison, in: *The New York Times*, 10.12.1986, 3; Martschenkos Tod überschattet die KSZE, in: *Die Presse*, 11.12.1986, 2; Martschenko – das sechste Todesopfer, in: *FAZ*, 11.12.1986, 5; Tod im GULag, in: *FAZ*, 12.12.1986, 1; Trauer um Martschenko, in: *Die Zeit*, 19.12.1986, 8.

61 Martschenko – das sechste Todesopfer, in: *FAZ*, 11.12.1986, 5.

62 ÖSTA, AdR, BMAA, II-Pol., 803.00/237-II.7/86; ÖSTA, AdR, BMAA, II-Pol., 803.00/239-II.7/86
Nach einer besonders deutlichen Stellungnahme der schwedischen Delegation warf die Sowjetunion dieser mangelnde Neutralität vor. ÖSTA, AdR, BMAA, II-Pol., 803.12/8-II.7/87.

63 ÖSTA, AdR, BMAA, II-Pol., 803.09/136-II.7/86.

64 Mihr, *Amnesty International*, (2013), 243.

an.⁶⁵ Bischof ist sich sicher, dass besonders die Veranstaltungen der NGOs Druck auf die Verhandelnden ausübten.⁶⁶

In ihren diversen Funktionen wirkten Menschenrechtsorganisationen direkt und indirekt auf unterschiedliche Ebenen der KSZE ein. Die Frage nach dem Ausmaß des Einflusses, den sie auf die Verhandlungen oder das Schlussdokument hatten, kann demnach nur schwer eindeutig beantwortet werden. Für Stefan Lehne war „die Mobilisierung der Zivilgesellschaft in den zentral- und osteuropäischen Ländern ein wesentlicher Grund, warum die KSZE politisch wirksam geworden ist“. Die langfristige Bedeutung von NGOs für den KSZE-Prozess war demnach gegeben und den westlichen und westlich orientierten, neutralen Delegationen in Wien durchaus bewusst.⁶⁷

Die Internationale Helsinki-Föderation für Menschenrechte

Exemplarisch für die Arbeit von Menschenrechtsorganisationen in Verbindung mit dem Wiener Folgetreffen soll hier die bereits erwähnte IHF näher beleuchtet werden. Diese Organisation wurde 1982 gegründet, um als Dachorganisation für nationale Helsinki-Komitees zu fungieren.⁶⁸ Durch das Vereinigen der einzelnen Gruppen sollte die Lobbyarbeit bei den KSZE-Treffen gestärkt werden.⁶⁹ Nachdem diese Idee bereits in den 1970ern von Andrej Sacharow geäußert worden war, ging die Initiative zur Gründung der IHF letztlich von der US-amerikanischen NGO Helsinki Watch aus. Ihren Hauptsitz hatte die IHF in Wien.

Das Ziel der Organisation war neben der Vernetzung der nationalen Komitees auch der Aufbau von Kontakten zum österreichischen Außenministerium und zu Delegationsmitgliedern aller Teilnehmerstaaten, um beim Folgetreffen Lobbyarbeit für Menschenrechtsverletzungen betreiben zu können. Jana Starek, welche sowohl Gründungsmitglied der IHF als auch des österreichischen Helsinki-Komitees war, berichtete nach anfänglichen Schwierigkeiten von engen Kontakten zu Mitgliedern der österreichischen KSZE-Delegation, welche sich während des Wiener Folgetreffens intensivierten und bezahlt machten. Besonders zum Leiter der österrei-

65 Beispielsweise Jurij Orlovs Martyrium geht zu Ende, in: FAZ, 2.10.1986, 5; Martschenko – das sechste Todesopfer, in: FAZ, 11.12.1986, 5; Tod eines ČSSR-Dissidenten überschattet Wiener KSZE, in: Die Presse, 30.4.1988, 2.

66 Bischof, Europa.

67 Lehne, Es zeigte sich.

68 Eckel, Ambivalenz, 2014, 743.

69 Hester Minnema, „The [CSCE-]process at that time was what was needed“, in: Habel u. a., Diplomatie.

chischen Delegation, Rudolf Torovsky, gab es ein gutes Verhältnis.⁷⁰ Der IHF gelang es, mit Diplomaten zahlreicher Delegationen in Austausch zu treten. Besonders die westlichen Teilnehmerstaaten waren daran interessiert, auf diesem Weg an Informationen zu gelangen, erinnerte sich Hester Minnema, die als Assistentin der Geschäftsführung für die IHF arbeitete. Die Delegationen der Staaten des Warschauer Paktes zeigten sich hingegen sehr verschlossen. Zu Beginn des Wiener Folgetreffens gab es kaum Kontakt zu ihnen. Im Verlauf der Konferenz lockerte sich dies jedoch und es kam vermehrt zu Treffen. Minnema führte diese Veränderungen auf die Entwicklungen in Moskau zurück. Der neue Zugang zu diesen Delegationen war ein wichtiger Zugewinn für die Arbeit der IHF. In Treffen mit Mitgliedern der sowjetischen Delegation zeigten die Diplomaten großes Interesse an der Struktur und den Tätigkeitsfeldern diverser NGOs. Minnema erlebte sie jedoch auch unsicher in der Gestaltung des Kontakts zu Menschenrechtsorganisationen, der ihnen noch kurz zuvor strengstens untersagt gewesen war: „For the Eastern European diplomats it must have been a terribly confusing time, often not knowing what was exactly going on in their countries and to whom they were allowed to talk and to whom not.“⁷¹

Die Treffen mit Mitgliedern verschiedener Delegationen waren im gegenseitigen Interesse. Während die Diplomaten Informationen erhielten, welche sie in den Verhandlungen nutzen konnten, erhofften sich die Menschenrechtsaktivist*innen Informationen über den Stand und die Atmosphäre der Verhandlungen. Zu wissen, was hinter verschlossenen Türen vor sich ging, war essenziell, um die Arbeit der NGOs daran anzupassen.⁷² Sie nutzten diese Treffen auch, um konkrete Einzelfälle zu besprechen. Für manche dieser Menschenrechtsverletzungen konnten durch diese „Hintertür-Diplomatie“ Hilfsmaßnahmen bewirkt werden.⁷³

Vor Beginn des Wiener Folgetreffens legte die IHF einen Katalog mit Vorschlägen zur Steigerung der Effizienz der KSZE vor. Dieser beinhaltete unter anderem die Forderung nach „abstrakte[n] Diskussionen“ und Fokussierung auf konkrete Fälle von Menschenrechtsverletzung. Dazu sollte ein KSZE-Organ gebildet werden, welches die Ergebnisse von *fact finding missions* sammeln und zur Diskussion stellen sollte.⁷⁴

Die IHF hielt – wie viele andere Organisationen – rund um die Eröffnung des Wiener Folgetreffens Veranstaltungen, etwa in Form von Vorträgen und Diskussionsrunden, ab. Bei diesen traten unter anderem auch im Westen bekannte

70 Jana Starek, „Es ist uns vieles von dem, was wir wollten, gelungen“ in: Habel u. a., Diplomatie.

71 Minnema, The [CSCE-]process.

72 Ebd.

73 Starek, Es ist uns vieles.

74 Terminchaos im Menschenrechtskampf, in: Die Presse, 30.10.1986.

Dissident*innen wie Jurij Orlow und Wladimir Bukowskij auf.⁷⁵ Aber auch Torovsky und weitere Mitglieder der österreichischen und anderer Delegationen wirkten an den Veranstaltungen der IHF gelegentlich als Vortragende mit.⁷⁶ Neben Diskussionen zum Stand der Menschenrechte in verschiedenen Ländern und den Erwartungen an das Wiener Folgetreffen wurden bei diesen Veranstaltungen auch die Inhalte der IHF-Berichte präsentiert.⁷⁷

Die IHF setzte sich auch für Mitglieder der unter ihr versammelten Helsinki-Komitees ein, welche aufgrund ihres Engagements in den NGOs angeklagt worden waren. Besonders die ausgebildete Juristin Hester Minnema wurde mit der Prozessbeobachtung und anschließenden Berichterstattung beauftragt. Sie führte außerdem einige *fact finding missions* durch, in denen sie in verschiedene Länder des Warschauer Paktes reiste und dort mit Dissident*innen und Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen sprach. Minnemas Einschätzung nach war die Arbeit der IHF bei solchen Reisen auf vielen Ebenen von Bedeutung. Neben den Informationen, welche die Organisation dabei sammelte und in ihren Berichten veröffentlichte, verdeutlichten sie den Betroffenen und ihren Angehörigen, dass es Menschen gab, die sich für ihre Schicksale interessierten und ihnen Solidarität entgegenbrachten. Auch Jana Starek berichtet von Personen, die sich noch Jahre später bei ihr für den Einsatz der Föderation bedankten.⁷⁸ Der psychologische Effekt, den die Aktionen der NGOs für viele Menschen hatte, darf nicht unterschätzt werden.

Fazit: Die KSZE als multidimensionaler Prozess

Den Verlauf der KSZE als „Geschichte großer Männer“ zu schreiben oder anhand seiner Ergebnisse zu beurteilen, raubt dem Prozess zahlreiche seiner Facetten. Beide Ansätze lassen keinen Fokus auf das Verhandlungsgeschehen und nicht-staatliche Einflüsse zu. Die Konferenz kann aber ohne Berücksichtigung der drei großen Akteursgruppen und ihrem Zusammenspiel nicht vollumfänglich verstanden werden. Die Regierungen legten die Position, Ziele und Erwartungen des jeweiligen Landes fest. Dadurch setzte sie den Grundtenor für die Verhandlungen. Diese wurden letztendlich aber von Diplomaten*innen geführt. Ihr Geschick und ihre Beziehungen beeinflussten den Verlauf der Treffen maßgeblich. Das Ausmaß der Freiheiten, die den Delegierten zugesprochen wurden, war für jeden Staat unterschiedlich. Die

75 Orlow: Druck des Westens hilft den Bürgerrechtlern, in: Die Presse, 4.11.1986, 2; Europäisches Chaos über Wien zur KSZE-Eröffnung, in: Die Presse, 5.11.1986, 3.

76 Starek, Es ist uns vieles.

77 „Gestern das Baltikum, heute Afghanistan, morgen die ganze Welt“, in: FAZ, 5.11.1986, 6.

78 Starek, Es ist uns vieles.

Frage nach dem Einfluss der Regierungen auf das Wiener Folgetreffen kann demnach nicht universell beantwortet werden. In der Praxis wurden die Verhandlungen von Delegierten geführt. Diese waren angewiesen, die Positionen ihrer Regierungen umzusetzen. Der Erfolg der KSZE-Treffen war von ihren Einschätzungen und ihrem Geschick abhängig. Das Zusammenspiel von Regierungs- und Delegationsebene ist daher ein wichtiger Gegenstand der Analyse.

Gleichzeitig wurden diese beiden Gruppen – direkt oder indirekt – von den Aktivitäten von Menschenrechtsorganisationen geprägt. Westliche und neutrale Delegationsmitglieder berichten davon, dass die Treffen mit Aktivist*innen sie zwar nicht inhaltlich beeinflussten, aber doch eine Erinnerung daran waren, wofür sie in der humanitären Dimension verhandelten. Auch auf die Regierungsebene konnten NGOs beispielsweise durch den Bumerang-Effekt einwirken.

Der Einfluss von Menschenrechtsorganisationen erreichte in Wien neue Dimensionen. Das zeigte sich nicht nur an den unterschiedlichen Rollen, die sie im Verlauf der Konferenz einnahmen, sondern auch an deren Ausmaß. Neu waren die Überlegungen auf Konferenzebene, wie Nicht-Diplomat*innen künftig in den KSZE-Prozess involviert werden könnten. Doch auch die öffentlichkeitswirksamen Parallelveranstaltungen der unterschiedlichen Organisationen erlangten mehr Aufmerksamkeit als zuvor. Auch ohne direkt an den Verhandlungen teilnehmen zu können, beeinflussten Menschenrechtsorganisationen das Wiener Folgetreffen. Sie waren Informationsquelle für Delegationen und Öffentlichkeit, Mahnmal der Missstände und Märtyrerfiguren.

Dieser Beitrag zeigt die Komplexität des KSZE-Prozesses auf. Viele Faktoren waren für den Erfolg des Wiener Folgetreffens verantwortlich. Diese wiederum müssen auf unterschiedlichen Ebenen betrachtet werden. Die diversen Entwicklungen ausschließlich auf die Politik „großer Männer“ zurückzuführen oder sie nur an ihren Ergebnissen zu messen, wäre in jedem Fall zu kurz gegriffen.

Daher bietet sich der KSZE-Prozess geradezu als Paradebeispiel für verschiedene Ansätze der New Diplomatic History an. Nicht nur durch die Bezeichnung der Reihe von Konferenzen wird deutlich, dass Diplomatie als Prozess gesehen werden muss. Die im Rahmen der KSZE stattgefundenen Konferenzen, Foren und (Experten-)Treffen zeigen, dass Diplomatie nicht geradlinig verläuft. Sie ist geprägt von Rückschlägen, Kompromissfindung und nicht zuletzt von Verhandlungsgeschick und den Beziehungen der beteiligten Personen. Diplomatische Vorgänge müssen daher ganzheitlich, in ihrem Entstehungskontext, auf mehreren Ebenen und in Relation zueinander betrachtet und verstanden werden.