

Matthias Peter, Hermann Wentker (Hrsg.)
Die KSZE im Ost-West-Konflikt

**Schriftenreihe
der Vierteljahrshefte
für Zeitgeschichte
Sondernummer**

Im Auftrag des
Instituts für Zeitgeschichte München – Berlin

herausgegeben von
Helmut Altrichter, Horst Möller,
Hans-Peter Schwarz, Andreas Wirsching

Oldenbourg Verlag München 2012

Matthias Peter, Hermann Wentker (Hrsg.)

Die KSZE im Ost-West-Konflikt

Internationale Politik und gesellschaftliche
Transformation 1975–1990

Oldenbourg Verlag München 2012

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2012 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Tel: 089 / 45051-0
www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Titelbild: Bundeskanzler Helmut Schmidt (BRD) im Gespräch mit Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing (Frankreich), Präsident Gerald Ford (USA) und Premierminister Harold Wilson (GB) bei dem KSZE-Gipfel in Helsinki am 30. 7. 1975; ullsteinbild

Konzept und Herstellung: Karl Dommer
Einbandgestaltung: hauser lacour
Satz: Typodata GmbH, Pfaffenhofen a.d. Ilm
Druck und Bindung: Grafik+Druck GmbH, München

Dieses Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706

ISBN 978-3-486-71693-1
eISBN 978-3-486-71748-8
ISSN 1863-3129

Inhalt

Matthias Peter, Hermann Wentker

„Helsinki-Mythos“ oder „Helsinki-Effekt“? Der KSZE-Prozess zwischen internationaler Politik und gesellschaftlicher Transformation. Zur Einleitung. 1

I. Die Supermächte und der KSZE-Prozess (1975–1983)

Douglas Selvage

The Superpowers and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1977–1983. Human Rights, Nuclear Weapons, and Western Europe . . . 15

II. Westeuropäische Strategien gegenüber Osteuropa (1972–1983)

Matthias Peter

Sicherheit und Entspannung. Die KSZE-Politik der Bundesregierung in den Krisenjahren 1978–1981 59

Veronika Heyde

Nicht nur Entspannung und Menschenrechte. Die Entdeckung von Abrüstung und Rüstungskontrolle durch die französische KSZE-Politik 83

Kai Hebel

Die „Brückenbauer“? Großbritannien als transatlantischer Vermittler in der KSZE 1972–1978 99

III. Handlungsspielräume osteuropäischer Staaten in Belgrad und Madrid (1977–1983)

Wanda Jarzabek

Troublesome Human Rights. The Polish Strategy between the Belgrade and Madrid CSCE Follow-up Conferences. 121

Mihael E. Ionescu

Romania's Special Position within the Eastern Bloc during the CSCE Follow-Up Conferences of Belgrade and Madrid. 137

IV. Wie neutral waren die Neutralen? (1977–1983)

Benjamin Gilde

Hüter des Dritten Korbes. Die humanitäre KSZE-Politik Österreichs in Belgrad und Madrid zwischen Bundeskanzler, Diplomaten und internationalen Spannungen. 155

Philip Rosin

Neutralität in der Menschenrechtsfrage? Die Schweiz in Belgrad und Madrid. . . 173

Aryo Makko

Das schwedische Interesse an Vertrauensbildenden Maßnahmen und Abrüstungsfragen	191
---	-----

V. Der KSZE-Prozess in der DDR und Polen: Die Nachfolgekonzferenzen in ihren Auswirkungen auf Politik und Gesellschaft (1975–1990)

Anja Hanisch

Zwischen sowjetischer Konzessionsbereitschaft und Ausreisebewegung. Die DDR und das Madrider KSZE-Folgegetreffen 1980–1983	203
--	-----

Walter Süß

Die Wiener KSZE-Folgekonferenz und der Handlungsspielraum des DDR-Sicherheitsapparates 1989	219
---	-----

Anja Mihr

Amnesty International, die Menschenrechte und der KSZE-Prozess. Der Fall der DDR	233
--	-----

Gunter Dehnert

Entspannung gegen das Volk – Sanktionen für das Volk? Die Solidarność nach Ausrufung des Kriegsrechts und die Nachfolgekonzferenz von Madrid	249
--	-----

VI. Bürgerrechts- und Nationalitätenbewegungen in der Sowjetunion

Ernst Wawra

„Die Beendigung der feindlichen Aktivität?“ Staatliche Reaktionen auf die Tätigkeit der Moskauer Helsinki-Gruppe	267
--	-----

Yuliya von Saal

Die Folgen des KSZE-Prozesses in der Sowjetunion der Perestroika. Der KSZE-Faktor in der Eigendynamik des Wertewandels	285
--	-----

Silke Berndsen

Über die KSZE zurück zur internationalen Staatengemeinschaft? Die Bedeutung der KSZE für das Streben der baltischen Nationen nach Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit 1972–1991	305
--	-----

VII. Fazit

Wilfried Loth

Der KSZE-Prozess 1975–1990: eine Bilanz	323
---	-----

Abkürzungsverzeichnis	333
-----------------------------	-----

Autoren	339
---------------	-----

Personenregister	341
------------------------	-----

Matthias Peter und Hermann Wentker

„Helsinki-Mythos“ oder „Helsinki-Effekt“?

Der KSZE-Prozess zwischen internationaler Politik und gesellschaftlicher Transformation. Zur Einleitung

Lange Zeit hatte die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) einen schlechten Ruf. Nachdem Moskau bereits in den 1950er Jahren die Einberufung einer Sicherheitskonferenz zur Neuordnung Nachkriegseuropas gefordert hatte, damit aber im Westen auf Ablehnung gestoßen war, fiel der Vorschlag mit dem Aufruf des Warschauer Pakts während seiner Tagung im März 1967 in Budapest schließlich auf fruchtbaren Boden. Die Zeit war insofern „reif“, als der Kreml nunmehr die Teilnahme der USA an einer europäischen Sicherheitskonferenz akzeptierte, beide Supermächte auch bilateral zu weitgehenden Rüstungskontrollvereinbarungen bereit waren und die NATO sich mit dem Harmel-Bericht vom Dezember 1967 eine neue Détente-Strategie gab, welche die Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit der Allianz mit einem grundsätzlichen Verhandlungsangebot an den Osten verknüpfte. Mit dem Abschluss der Ostverträge, die Bonn 1970 mit Moskau und Warschau sowie anschließend mit Ost-Berlin (1972) und Prag (1973) schloss, war auch die Deutsche Frage als Hindernis der Ost-West-Entspannung – wenn auch nicht formal, so doch faktisch – aus dem Wege geräumt. Am 7. Juli 1973 eröffneten schließlich die Außenminister aus 35 Teilnehmerstaaten, einschließlich den USA und Kanada, in Helsinki eine Staatenkonferenz, die erst nach mehr als zwei Jahren durch die Staats- und Regierungschefs ebendort beendet werden sollte. Das Ergebnis stellte in jeder Hinsicht ein Novum in der Geschichte der internationalen Beziehungen dar. Die Diplomaten vereinbarten einen Katalog von Prinzipien zwischenstaatlichen Verhaltens, darunter das Prinzip der Souveränität und Unversehrtheit der Staaten, des Gewaltverzichts und der Achtung der Menschenrechte. Ferner definierten sie Kooperationsbereiche, zu denen sie, in drei sogenannten „Körben“ geordnet, eine Fülle von Empfehlungen aussprachen. Der erste dieser Körbe enthielt Absprachen zur militärischen Vertrauensbildung wie die Vorankündigung von Manövern und die gegenseitige Einladung von Manöverbeobachtern. Die Signatarstaaten verpflichteten sich ferner zur wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit (Korb II), was ausdrücklich auch den Umweltschutz einschloss. Der Dritte Korb schließlich war gefüllt mit humanitären Maßnahmen, insbesondere die Erleichterung menschlicher Kontakte, die Freiheit des Informationsflusses und der Ausbau des Kulturaustausches. Schließlich einigten sich die Diplomaten darauf, in zwei Jahren wieder zusammenzukommen, um die Durchführung dieser Bestimmungen zu bewerten und über weitere Operationalisierungen zu beraten.

Mit der Schlussakte von Helsinki lag ein Dokument vor, mit dem die internationale Diplomatie in vielerlei Hinsicht Neuland beschritt. So war es von zentraler Bedeutung, dass die Bestimmungen keinerlei rechtsverbindlichen Charakter besaßen, sondern von den Signatarstaaten auf der Basis der Freiwilligkeit vereinbart worden waren; ihnen kam jedoch ein hohes Maß an politischer Verbindlichkeit zu. Ferner

war mit dem Abschluss der KSZE ein diplomatischer Konferenzprozess mit offenem Ausgang in Gang gesetzt worden, bei dem die Teilnehmer im Rahmen wiederkehrender Treffen Rechenschaft über die Implementierung der Vereinbarungen ablegen sollten. Der Gipfelkonferenz folgten so noch drei Überprüfungstreffen in Belgrad (1977/78), Madrid (1980–1983) und Wien (1986–1989), eine Konferenz über Vertrauensbildung und Abrüstung (1984–1986) sowie eine Fülle von Expertentreffen zu Fragen der friedlichen Streitschlichtung, zur Wissenschaftskooperation und zur kulturellen Zusammenarbeit sowie zu den Menschenrechten. Am 21. November 1990 trafen sich die Staats- und Regierungschefs nach 15 Jahren KSZE-Prozess in der französischen Hauptstadt schließlich zum zweiten Mal, um mit der „Charta von Paris für ein neues Europa“ die Epoche des Kalten Krieges abzuschließen und die bereits im Vormonat erfolgte Wiedervereinigung Deutschlands multilateral zu bestätigen¹.

Zum Zeitpunkt der ersten Gipfelkonferenz im Sommer 1975 schien freilich die Phase der Entspannung zwischen West und Ost ihren Zenit schon überschritten zu haben. Sichtbarstes Zeichen hierfür war, dass US-Präsident Gerald Ford im Wahlkampf 1976 den Begriff „Détente“ demonstrativ aus seinem Wortschatz strich und durch die Formel „Friede durch Stärke“ ersetzte². Die Volksrepublik China war, begünstigt von der Annäherung Washingtons an Peking seit Beginn der 1970er Jahre, als wichtiger Akteur auf die weltpolitische Bühne getreten; die antisowjetische Grundausrichtung ihrer Außenpolitik drückte sich in einer tiefen Skepsis gegenüber dem KSZE-Prozess aus, bei dem sie Moskau unterstellte, ein „falsches Spiel“ zu treiben³. Die Globalisierung der Ost-West-Auseinandersetzung, d. h. die Ausweitung des Konflikts auf andere Regionen in Afrika, Vorderasien und Lateinamerika, stellte die Europazentrierung der Entspannung im Rahmen der KSZE grundlegend in Frage⁴. Der

¹ Für einen ersten Einstieg in das Thema vgl. Mechthild Lindemann, Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki, 1. August 1975 (= 100(0) Schlüsseldokumente zur deutschen Geschichte, Dokument 46); URL:

http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0024_ksz&object=abstract&st=&l=de (19.12.2011); Bernd Schaefer, Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), in: *The Encyclopedia of the Cold War. A Political, Social, and Military History*, hrsg. von Spencer C. Tucker. Bd. 1, Santa Barbara, CA/Denver, CO/Oxford 2007, S. 186–188; Wilfried Loth, Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung, München 1998; Wilfried von Bredow, *Der KSZE-Prozess. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*, Darmstadt 1992.

² Vgl. Bernd Stöver, *Der Kalte Krieg. Geschichte eines radikalen Zeitalters 1947–1990*, München 2007, S. 404.

³ DB Nr. 3197 des BS von Staden, Washington, vom 27.10.1975 an das AA, in: *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD)*, hrsg. i. A. des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, 1976, bearbeitet von Matthias Peter, Michael Ploetz und Tim Geiger, Teilband I, S. 505, Anm. 4. Vgl. ferner DB Nr. 535 des BS Wickert, Peking, vom 29.11.1976 an das AA, in: *AAPD 1976, II, Dok. 344, S. 1556*. Zur chinesischen Haltung zur KSZE vgl. auch Bernd Schaefer, „Europe must not become Greater Finland“. Opponents of the CSCE – the German CDU/CSU and China, in: *Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75*, London/New York 2008, S. 124–141.

⁴ Vgl. Odd Arne Westad, *The Global Cold War. Third World Intervention and the Making of Our Times*, Cambridge 2005; Niall Ferguson/Charles S. Maier/Erez Manela/Daniel J. Sargent (Hrsg.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Cambridge, MA/London 2010; Max Guderzo/Bruna Bagnato (Hrsg.), *The Globalization of the Cold War. Diplomacy and local confrontation, 1975–85*, London/New York 2010.

zeitweilige Erfolg des Eurokommunismus in Frankreich und Italien weichte die starren ideologischen Fronten zwischen West und Ost auf und stellte für die kommunistischen Parteiregime der Warschauer-Pakt-Staaten eine große Herausforderung dar. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass die Gipfelkonferenz von Helsinki in eine Zeit tief greifenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels fiel. Das Ende des „goldenen Zeitalters“ und der wirtschaftlichen Prosperität in den 1970er Jahren engte auch den Spielraum staatlicher Außenpolitik ein⁵. Die gesellschaftlichen Veränderungen wiederum riefen nichtstaatliche Organisationen und ihre Protagonisten als transnationale Mitspieler auf den Plan und zwangen die Vertreter der klassischen Diplomatie, die Schwerpunkte ihrer Agenda zu hinterfragen und neue Themen zu akzeptieren.

Vor diesem Hintergrund erschien die Schlussakte vielen Zeitgenossen als mit so vielen Geburtsfehlern belastet, dass sie mit ihr zunächst keinerlei Hoffnung verbanden. Im Gegenteil hatte es den Anschein, dass der hegemoniale Machtanspruch Moskaus über die Länder Ostmittel- und Südosteuropas besiegelt, die Spaltung Europas zementiert und jegliches Freiheitsstreben der Menschen jenseits der Systemgrenze vom Westen „verraten“ worden war. Aber nicht nur das Urteil über die Schlussakte fiel negativ aus; auch die sich anschließende Phase ihrer Implementierung wurde zunehmend kritisch gesehen. Bereits das erste Folgetreffen, das 1977/78 in der jugoslawischen Hauptstadt Belgrad stattfand, war von unüberbrückbaren Gegensätzen zwischen östlichen und westlichen Teilnehmerstaaten geprägt. Der Traum einer friedlichen Regelung des Ost-West-Konflikts mit diplomatischen Mitteln schien nach verbreiteter Lesart dann mit der sowjetischen Aufrüstung und dem NATO-Doppelbeschluss vom 12. Dezember 1979, dem Ausgreifen Moskaus in die Dritte Welt sowie der militärischen Intervention in Afghanistan 1979 vollends ausgeträumt. Es begann eine neue Phase des Rüstungswettlaufs, der von der Modernisierung der Nuklearwaffen und der Entwicklung neuer Raketenabwehrsysteme vorangetrieben wurde. Die Ausrufung des Kriegsrechts in Polen am 13. Dezember 1981 schien schließlich auch den Anspruch auf eine Liberalisierung der kommunistischen Gesellschaften als Illusion zu entlarven. Die Wirkung der Schlussakte, so lautete die häufig geäußerte Meinung, ging mit dem Klimasturz in der internationalen Staatenwelt seit dem Ende der 1970er Jahre endgültig verloren.

Der Auffassung von einem „Ende der Détente“ und dem Beginn eines „zweiten Kalten Kriegs“ entsprach es, dass auch in der historischen Forschung der Anteil der KSZE als wichtigstem Instrument der westlichen Entspannungsstrategie am Zusammenbruch des Kommunismus in Ostmittel- und Osteuropa als gering veranschlagt wurde. So bezeichnete etwa Timothy Garton Ash die transformatorische Wirkung des KSZE-Prozesses auf die Gesellschaften jenseits des Eisernen Vorhangs als einen nachträglich

⁵ Vgl. Eric Hobsbawm, *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München ⁹2009, S. 322–362; Tony Judt, *Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg*, München 2006, S. 509–547; Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen ²2010.

konstruierten „Helsinki-Mythos“. Nach Ansicht des britischen Historikers waren die Umwälzungen vielmehr die Folge des Zusammenwirkens wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Faktoren in den kommunistischen Ländern selbst, und hier insbesondere des mutigen Beitrags von Oppositionellen, während die westliche Politik nur eine zweit-, wenn nicht drittrangige Rolle gespielt habe⁶. Demgegenüber verweist die jüngere Forschung auf den gewichtigen Beitrag, den die KSZE zur Überwindung des Kommunismus leistete. So stellte Daniel Thomas 2001 die These auf, dass das Helsinki-Dokument zum zentralen Ausgangspunkt für die allmähliche Durchsetzung allgemeiner Menschenrechtsnormen in Europa geworden sei. Aus dem „Helsinki-Mythos“ wurde so mit Blick auf die Umwälzungen der 1980er Jahre in den Gesellschaften Osteuropas ein „Helsinki-Effekt“⁷.

Nach einer längeren Phase der zeitgenössischen politikwissenschaftlichen Forschungen über den KSZE-Prozess, in deren Mittelpunkt vor allem Aufbau und Funktionsweise des KSZE-Prozesses sowie seine Normen setzende Wirkung bis zum Zusammenbruch des Ostblocks 1990 standen, nahm sich seit Mitte der 1990er Jahre auch die Geschichtswissenschaft in umfassenden Forschungsprojekten des Themas an. Gleich drei wichtige Sammelbände widmen sich Genese, Verlauf und Krise der Entspannungspolitik zwischen 1965 und 1985; dabei bildet die europäische Sicherheitskonferenz naturgemäß nur eines von vielen Themen⁸. Dagegen rücken die von Andreas Wenger, Vojtech Mastny und Christian Nuenlist bzw. von Oliver Bange und Gottfried Niedhart betreuten Aufsatzsammlungen die KSZE selbst in den Mittelpunkt⁹. Der Schwerpunkt der Beiträge liegt quellenbedingt jedoch auf der Vorgeschichte der KSZE und auf dem Verlauf der Helsinki-Konferenz von 1972 bis 1975. Insbesondere die letzten beiden Bücher werfen nachdrücklich die Frage nach dem Beitrag des KSZE-Prozesses zum Ende des Ost-West-Konflikts auf. Ob die westliche KSZE-Politik bewusst auf eine Transformation in Osteuropa gerichtet war oder doch eher auf die Stabilisierung der Machtverhältnisse in Europa zielte, können die Beiträge wegen ihres Zeitrahmens und der bestehenden Aktensperrfristen jedoch nicht abschließend beantworten.

Die Frage nach der Schlüsselstellung der KSZE bei der Überwindung des Ost-West-Konflikts sollte den Blick auch nicht für die Binnendynamik des Konferenzsystems verstellen, hatte sie doch nicht nur eine transformatorische Wirkung auf die Ost-

⁶ Vgl. den Beitrag von Timothy Garton Ash, in: *From Solidarność to Freedom. International Conference Warsaw-Gdańsk, August 29-31, 2005*, Warschau 2005, S. 27f. Vgl. ferner ders., *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, München 1993, S. 420f.

⁷ Vgl. Daniel C. Thomas, *The Helsinki effect. International norms, human rights, and the demise of communism*, Princeton/Oxford 2001; ders., *Human Rights Ideas, the Demise of Communism, and the End of the Cold War*, in: *Journal of Cold War Studies* 7 (2005), S. 110–141.

⁸ Vgl. Wilfried Loth/Georges-Henri Soutou (Hrsg.), *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-75*, London/New York 2008; Leopoldo Nuti (Hrsg.), *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, London/New York 2009; Poul Villaume/Odd Arne Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985*, Kopenhagen 2010.

⁹ Vgl. Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System*; Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York/Oxford 2008.

blockländer. Wie gerade die Ergebnisse der genannten Bände eindrucksvoll belegen, gewannen die mittleren und kleineren europäischen Länder sowohl in den westlichen und östlichen Staatengruppen als auch im Lager der Neutralen und Ungebundenen an außenpolitischem Gestaltungsraum. So wirkte die KSZE in Westeuropa als Katalysator für eine engere, seit 1970 institutionalisierte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) der EG-Mitgliedstaaten. Neuere monografische Forschungen bestätigen, dass es die Westeuropäer waren, die auf der Einbeziehung der humanitären Dimension in die Tagesordnung der Sicherheitskonferenz bestanden. Die Entfaltung des Konferenzsystems in den 1970er Jahren förderte die politische Integration der EÜ-Länder, die sich so zu einem wichtigen Akteur in den internationalen Beziehungen entwickelten und auch im transatlantischen Verhältnis selbstbewusster aufzutreten vermochten¹⁰. Sie profitierten dabei vom Einfluss des US-Außenministeriums, das dem KSZE-Projekt und den europäischen Belangen oft wohlwollender gegenüberstand als das Weiße Haus¹¹.

Diesem Befund entspricht es, dass auch die kleineren Bündnispartner Moskaus ihren außenpolitischen Handlungsspielraum unter dem Schirm der KSZE erweitern und die Fesseln der „Breschnew-Doktrin“ zu lockern vermochten. Dies betraf nicht nur die eine Sonderrolle innerhalb des Warschauer Pakts reklamierende rumänische Regierung, sondern auch Polen, dem nach 1980 das Schicksal einer sowjetischen Militärintervention erspart blieb, und Ungarn¹². Schließlich bestätigen neuere Arbeiten die herausragende Bedeutung der Neutralen als Geburtshelfer der Sicherheitskonferenz und wichtige Vermittler zwischen West und Ost im KSZE-Prozess. Sie fanden in der KSZE eine Plattform, auf der sie sich als europäische Mitspieler im globalen Ost-West-Konflikt präsentieren konnten¹³. Insgesamt unterstreichen die vorliegenden

¹⁰ Vgl. Angela Romano, *From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Brüssel 2009; dies., *Détente, Entente or Linkage? The Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe in U.S. Relations with the Soviet Union*, in: *Diplomatic History* 33 (2009), S. 703–722; dies., *The Main Task of the European Political Cooperation. Fostering Détente in Europe*, in: Villaume/Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain*, S. 122–141; Daniel Möckli, *The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security*, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System*, S. 145–163; ders., *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, London/New York 2009.

¹¹ Vgl. dazu Stephan Kieninger, *Transformation versus Status Quo: The Survival of the Transformation Strategy during the Nixon Years*, in: Villaume/Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain*, S. 101–122.

¹² Vgl. dazu die Beiträge von Csaba Békés, Mihail E. Ionescu und Wanda Jarzabek in dem Band von Bange/Niedhart, *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. Vgl. ferner Wanda Jarzabek, *Hope and Reality: Poland and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1964–1989*. Cold War International History Project. Working Paper Nr. 6, May 2008; URL: <http://www.wilsoncenter.org/publication/hope-and-reality-poland-and-the-conference-security-and-cooperation-europe-196482111989> (19. 12. 2011).

¹³ Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Final Accords 1975*, Baden-Baden 2009; ders., „A mustard seed grew into a bushy tree“: The Finnish CSCE initiative of 5. 5. 1969, in: *Cold War History* 9 (2009), S. 177–201; ders., *Bridging the Gap between East and West. The N+N as Catalysts of the CSCE Process, 1972–1983*, in: Villaume/Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain*, S. 143–178.

Arbeiten nachhaltig die Rolle der europäischen Staaten im KSZE-Prozess und deren Bedeutung für die Transformation Europas in den 1980er Jahren¹⁴.

Seit kurzem beginnt die Historiografie auch mit der Erforschung der einzelstaatlichen KSZE-Politik. Im Fokus des Interesses steht dabei insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, deren KSZE-Politik bis 1975 zwei Monografien gewidmet sind. Petri Hakkarainen arbeitet in seiner Oxforder Dissertation die Linkage-Politik Bonns heraus. Das bedeutete, dass nach anfänglicher Zurückhaltung gegenüber dem Konferenzprojekt die Regierung Brandt/Scheel das östliche Drängen nach einer Sicherheitskonferenz dazu benutzte, zunächst ihre bilaterale Vertragspolitik gegenüber dem Osten abzuschließen und den Status von Berlin durch ein Vier-Mächte-Abkommen zu sichern. Als weiterer Effekt sei es Bonn gelungen, im Rahmen der EPZ humanitäre Ziele und das Prinzip der friedlichen Grenzänderung zwischen Staaten festzuschreiben und damit zentrale Elemente seiner Ostpolitik gleichsam zu „europäisieren“. Hinsichtlich der Frage, ob die Bonner KSZE-Politik auf die Wiedervereinigung Deutschlands gerichtet war, argumentiert Hakkarainen, dass es der Bundesregierung zuvörderst um die Offenhaltung der deutschen Frage und die konkrete Linderung der teilungsbedingten Härten gegangen sei; demgegenüber sei es nicht das Primärziel gewesen, einen Systemwechsel in Osteuropa herbeizuführen¹⁵. Dieser Befund wird bestätigt durch die Arbeit von Tetsuji Sonoo. Auch er hebt die Bedeutung der KSZE für die Durchsetzung der bilateralen Ostpolitik und die Schaffung wichtigen außenpolitischen Manövrierraums für Bonn hervor. Im Unterschied zu Hakkarainen akzentuiert er jedoch die KSZE als „Zwischenstufe“ in Egon Bahrs Konzept zur Schaffung einer neuen, auf die Überwindung der deutschen Teilung gerichteten europäischen Sicherheitsordnung. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die mit diesem Ansatz eingeleitete Ost- und Entspannungspolitik Bonns, einschließlich der KSZE, eine wichtige Voraussetzung für die spätere Vereinigung Deutschlands gewesen sei¹⁶.

Auch die durch den bereits angesprochenen gesellschaftlichen Wandel hervorgerufene Forderung nach stärkerer Berücksichtigung nichtstaatlicher Akteure in den internationalen Beziehungen fand in jüngster Zeit die Aufmerksamkeit der Geschichtswissenschaft. Während die Rolle von Wirtschaftsverbänden, die ohnehin größeres Interesse an der Durchführung bilateraler staatlicher Rahmenvereinbarungen hatten, bislang kaum untersucht wurde¹⁷, betraf die Durchsetzung der Menschen- und Bürgerrechte das ureigene Themenfeld zahlreicher Menschenrechtsgruppen. Immer deutlicher zeichnet sich beim Blick auf Nichtregierungsorganisationen, Menschenrechtsaktivisten und ihre Netzwerke ab, dass alle diese Gruppen im Kontext des

¹⁴ Vgl. dazu auch Michael Cox, Who won the Cold War in Europe? A historiographical overview, in: Bozo/Rey/Ludlow/Nuti (Hrsg.), Europe and the End of the Cold War, S. 9–19.

¹⁵ Vgl. Petri Hakkarainen, A State of Peace in Europe. West Germany and the CSCE, 1965–1975, Oxford/New York 2011. Vgl. dazu auch ders., From linkage to freer Movement. The FRG and the nexus between Western CSCE preparations and Deutschlandpolitik, 1969–72, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security System, S. 164–182.

¹⁶ Vgl. Tetsuji Senoo, Ein Irrweg zur deutschen Einheit? Egon Bahrs Konzeptionen, die Ostpolitik und die KSZE 1963–1975, Frankfurt am Main u. a. 2011.

¹⁷ Zum Zusammenhang von KSZE-Prozess, Energiekrise und Ost-West-Handel vgl. jetzt aber Werner D. Lippert, The Economic Diplomacy of Ostpolitik. Origins of NATO's Energy Dilemma, New York/Oxford 2011, S. 137–172.

KSZE-Prozesses agierten und ungeachtet ihrer anfänglichen Zurückhaltung die Schlussakte allmählich als eine Berufsgrundlage annahmen. Ihr wachsendes Engagement stellte ein in der Diplomatiesgeschichte vorbildloses Maß an Öffentlichkeit her. Konnte Anja Mihr am Beispiel von Amnesty International bereits zeigen, wie sehr das Engagement dieser Organisation für die Menschenrechte den Staatssicherheitsdienst der DDR herausforderte¹⁸, so gilt dies erst recht im Zusammenhang mit der KSZE. Die Studien von Sarah Snyder und Christian Philip Peterson belegen die Bedeutung des multilateralen Konferenzprozesses als Katalysator für die Ausbildung eines Netzwerks von Menschenrechtsgruppen, die beträchtlichen Einfluss auf die Konferenzdiplomatie ausübten und ein wichtiges Forum der Öffentlichkeit im KSZE-Prozess herstellten¹⁹.

An diese Forschungsergebnisse schließt der vorliegende Aufsatzband an. Er richtet den Fokus auf den KSZE-Prozess im engeren Sinn und möchte dessen Relevanz für die Transformation in Osteuropa zwischen den Polen von „Helsinki-Mythos“ und „Helsinki-Effekt“ genauer bestimmen. Dabei geht er in zentralen Bereichen über die vorliegenden Arbeiten hinaus. Erstens konzentrieren sich die einzelnen Beiträge auf den durch die KSZE angestoßenen Prozess mit seinen Wechselwirkungen zwischen Politik- und Gesellschaftsentwicklungen. Zweitens untersuchen die Beiträge den Umgang der Schlussakte durch die Diplomatie der westlichen (USA, Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien) und östlichen Staatengruppe (UdSSR, Polen, Rumänien) sowie durch jene der Neutralen und Ungebundenen (Österreich, Schweiz, Schweden). Der zeitliche Fokus liegt dabei auf der Phase zwischen dem Helsinki-Gipfel (1975) und dem Madrider Folgetreffen (1980–1983), geht jedoch hinsichtlich der gesellschaftlichen Transformation in Osteuropa auch darüber hinaus. In diesen Jahren kam der KSZE-Prozess, wenn überhaupt, nur mühsam voran. Das hing zunächst mit den divergierenden Vorstellungen von Ost und West über die Rolle der KSZE zusammen und führte zu einem enttäuschenden Verlauf des ersten Folgetreffens 1977/78 in Belgrad. Die beschriebene Abkühlung der weltpolitischen Atmosphäre in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre bewirkte weitere Rückschläge und stellte den Fortgang der Konferenz ernsthaft in Frage. Die zentralen, in diesem Zusammenhang interessierenden Fragen lauten: Warum wurde dennoch am KSZE-Prozess festgehalten? Wer war vor allem an dessen Fortsetzung interessiert und warum? Welche Rolle spielten dabei die Supermächte, die westlichen, die östlichen und die neutralen Staaten? Welche Strategien schlugen die westeuropäischen Staaten gegenüber Osteuropa angesichts der zunehmenden weltpolitischen Spannungen ein?

¹⁸ Vgl. Anja Mihr, *Amnesty International in der DDR. Menschenrechte im Visier der Stasi 1961–1989*, Berlin 2002.

¹⁹ Vgl. Sarah B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network*, Cambridge 2011; dies., *The foundation for Vienna: A reassessment of the CSCE in the mid-1980s*, in: *Cold War History* 10 (2010), S. 493–512; dies., *The Rise of the Helsinki Network: A Sort of Lifeline for Eastern Europe*, in: Villaume/Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain*, S. 179–194; Christian Philip Peterson, *Globalizing Human Rights. Private Citizens, the Soviet Union, and the West*, New York/London 2012.

In methodischer Hinsicht betritt der Band Neuland, indem er, drittens, nicht nur den staatlich-diplomatischen Prozess, sondern auch das Handeln nichtstaatlicher Akteure (Menschenrechtsgruppen und Ausreisebewegungen, Dissidenten und Bürgerrechtler, Nationalbewegungen) in den Blick nimmt. Auf diese Weise sollen klassische Diplomatie- und neuere Gesellschaftsgeschichte miteinander verschränkt werden, um den KSZE-Prozess in seiner ganzen Vielfalt und Komplexität zu erhellen sowie monokausale Erklärungsversuche zu vermeiden. Zum einen ist hier gleichermaßen nach dem Einfluss westlicher Menschenrechtsgruppen wie östlicher Dissidenz auf den KSZE-Prozess zu fragen. Zum anderen soll umgekehrt die Bedeutung des KSZE-Prozesses für die Arbeit dieser Gruppen analysiert werden. In engem Zusammenhang damit steht die Frage, welche Wechselwirkungen zwischen den Folgetreffen von Belgrad und Madrid einerseits und den gesellschaftlichen Bewegungen in den osteuropäischen Gesellschaften andererseits bestanden. Damit soll erstmals auch der Versuch unternommen werden, die Rezeption der Schlussakte von Helsinki durch die Dissidenz in den ostmittel- und osteuropäischen Ländern wie auch durch den Gorbatschow-Apparat aufzuzeigen und so zu einem empirischen Befund zu gelangen hinsichtlich des konkreten Beitrags der KSZE zum Ende der kommunistischen Herrschaft.

Diese Herangehensweise ermöglicht eine differenzierte Betrachtung des KSZE-Prozesses, die das bestehende Forschungsbild in wesentlichen Punkten zu erweitern vermag. Wie die vorliegenden Beiträge zeigen, verfolgten alle Teilnehmerstaaten sowie die nichtstaatlichen Akteure divergierende Interessen, die wiederum im Verlauf der hier im Mittelpunkt stehenden 15 Jahre erheblichen Wandlungen unterworfen waren. Das lässt sich vor allem an dem Stellenwert der humanitären Dimension demonstrieren, der ja im Nachhinein eine überragende Bedeutung beigemessen wurde. Die Trennlinie verlief hier *prima facie* zwischen „dem Westen“ und „dem Osten“: Während die östlichen Staaten unter Führung der Sowjetunion in der KSZE-Schlussakte vor allem die Anerkennung des territorialen Status quo in Europa erreicht hatten, konnten die westlichen Staaten im Gegenzug im Prinzipienkatalog unter Punkt VII die Achtung der Menschenrechte als deren Grundlage und in Korb III die Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen (menschliche Kontakte, Austausch im Hinblick auf Information, Kultur und Bildung) verankern. Abgesehen davon, dass diese Sichtweise die Neutralen und Nichtgebundenen Staaten unberücksichtigt lässt, verschleierte sie, dass es auch innerhalb der Blöcke erhebliche Meinungsunterschiede gab.

Solange Henry Kissinger entweder als Sicherheitsberater oder als Außenminister die Außenpolitik der Vereinigten Staaten maßgeblich bestimmte, sorgte die Frage, welcher Stellenwert der humanitären Dimension im Rahmen der KSZE zukommen sollte, auch für Konflikte innerhalb des westlichen Lagers. Denn Washington hielt trotz aller Gegensätze zur anderen Supermacht bis weit in die 1970er Jahre hinein an der Entspannung und damit an einer Verständigung mit Moskau fest, die nicht durch ein zu nachdrückliches Insistieren auf den Menschenrechten gefährdet werden durfte; den Westeuropäern hingegen, die sich im Rahmen der EPZ bei den KSZE-Verhandlungen eng untereinander abstimmten, war sehr viel mehr an der humanitären Dimension gelegen. Jedoch unterlag auch diese Konstellation mit dem Amtsantritt von Jimmy Carter 1977 einem erheblichen Wandel: Jetzt wurden die Vereinigten Staa-

ten im Rahmen der KSZE-Nachfolgetreffen zu Protagonisten der Menschenrechte, ungeachtet der Tatsache, dass damit ein Auseinanderfallen des seit 1975 bestehenden Ost-West-Forums riskiert wurde²⁰. Die Westeuropäer hingegen, die angesichts der zunehmenden weltpolitischen Spannungen an der Détente und damit an der KSZE festhalten wollten, waren demgegenüber viel mehr an Kompromissen interessiert. Freilich lassen sich auch die Westeuropäer in dieser Frage nicht über einen Kamm scheren: Während Frankreich unter Präsident Valéry Giscard d'Estaing versuchte, mittels „stillere Diplomatie“, etwa in Form von H rtefalllisten, die an Breschnew übergeben wurden, für die inhaftierten Dissidenten etwas zu erreichen, und sich ansonsten vor allem für den Kulturaustausch stark machte²¹, hatte die Bundesregierung unter Helmut Schmidt ein elementares Interesse an Fortschritten im humanitären Bereich, weil sie sich auch für die Deutschen verantwortlich fühlte, die östlich der innerdeutschen Grenze in der DDR, in Polen und anderen osteuropäischen Staaten lebten. Gleichwohl wollte auch Bonn – nicht zuletzt aus diesen Gründen – die KSZE als west- stliches Entspannungsforum erhalten²². Die britische Politik schließlich versuchte sich an einem Spagat. Einerseits war ihr durchaus an einer Förderung des gesellschaftlichen Wandels im Ostblock gelegen, so dass London immer wieder auf die Einhaltung der Menschenrechte drängte; andererseits wollte Großbritannien insbesondere den transatlantischen Zusammenhalt festigen. Als sich angesichts der westeuropäisch-amerikanischen Divergenzen beides nicht immer miteinander verbinden ließ, räumte London der Menschenrechtspolitik den Vorrang ein²³.

Die Neutralen, die zwar außerhalb der Milit rb ndnisse standen, aber aufgrund ihrer demokratischen politischen Systeme dem Westen zugerechnet werden können, unterschieden sich ebenfalls im Hinblick auf ihren Einsatz für Korb III und die Menschenrechte. Österreich entdeckte das Thema für sich nach anfänglicher Zurückhaltung und engagierte sich seit April 1973 nachhaltig für die humanitäre Dimension im KSZE-Prozess, wobei es freilich eine flexible und pragmatische Strategie verfolgte, um als Vermittler auch von den Ostblockstaaten ernst genommen zu werden²⁴. Die Schweiz setzte sich zu Beginn der KSZE-Verhandlungen zwar ebenfalls für Verbesserungen im humanitären Bereich ein, ohne die Sowjetunion vor den Kopf zu stoßen; im Verlauf der Nachfolgetreffen von Belgrad und insbesondere in Madrid verließ die Schweiz jedoch diesen mittleren Kurs, distanzierte sich von den N+N-Staaten und forderte die Einhaltung der Menschenrechte in Osteuropa fast genauso vehement ein wie die USA²⁵. Völlig aus dem Rahmen unter den Neutralen fiel hier Schweden, das sich interessanterweise im Rahmen der KSZE weitaus weniger für die Menschenrechte als für Vertrauensbildende Maßnahmen einsetzte²⁶.

Die Ostblockstaaten einte in den 1970er Jahren zwar die Ablehnung „westlicher“ Menschenrechte für ihre Gesellschaften, und sie wiesen alle westlichen Versuche, diesen auch im Ostblock Gültigkeit zu verschaffen, entweder durch Verweis auf die ebenfalls

²⁰ Vgl. den Beitrag von Douglas Selvage in diesem Band.

²¹ Vgl. den Beitrag von Veronika Heyde in diesem Band.

²² Vgl. den Beitrag von Matthias Peter in diesem Band.

²³ Vgl. den Beitrag von Kai Hebel in diesem Band.

²⁴ Vgl. den Beitrag von Benjamin Gilde in diesem Band.

²⁵ Vgl. den Beitrag von Philip Rosin in diesem Band.

²⁶ Vgl. den Beitrag von Aryo Makko in diesem Band.

durch die KSZE-Schlussakte garantierte Souveränität jedes einzelnen Staates zurück oder versuchten, diesen die kollektiven Menschenrechte, vor allem das Recht auf Arbeit, entgegenzusetzen. Ungeachtet dieser systembedingten, prinzipiellen Einigkeit ergaben sich im Verlauf des KSZE-Prozesses Unterschiede zwischen den Ostblockstaaten. So glaubte die Sowjetunion, die im Innern hart gegen Dissidenten vorging und die erste Helsinki-Gruppe bis 1978 weitgehend zerschlug, 1980 in Madrid gegenüber den westlichen Staaten Konzessionsbereitschaft zeigen zu können: Um deren Zustimmung zu einer Abrüstungskonferenz zu erlangen, wollte sie dem Westen in bis zu diesem Zeitpunkt umstrittenen Fragen wie der Familienzusammenführung entgegenkommen²⁷. Damit übergab sie freilich die Interessen der DDR, die hier wegen der Nähe zur Bundesrepublik und der nach 1975 sprunghaft ansteigenden Zahl von Ausreiseträgern zunehmend in Bedrängnis geriet. Die DDR vertrat hier also eine sehr viel striktere Linie als die Sowjetunion und ihre „Bruderstaaten“²⁸. Die zunehmende Öffnungspolitik der Sowjetunion auf der einen und der KSZE-Prozess auf der anderen Seite – beides zusammen ermöglichte Anfang 1989 geradezu sensationelle Ergebnisse auf dem KSZE-Nachfolgetreffen in Wien – führte zu einer erheblichen Verengung des Handlungsspielraums des DDR-Sicherheitsapparats in diesem entscheidenden Jahr und trug damit auch dazu bei, dass die Revolution in der DDR einen weitgehend friedlichen Verlauf nahm²⁹. Die polnische Führung, die in den frühen 1970er Jahren noch glaubte, mit begrenzter innerer Liberalität international punkten zu können, zog gegen Ende des Jahrzehnts die Schrauben wieder an³⁰. Im weiteren Verlauf des KSZE-Prozesses, auf dem Nachfolgetreffen in Wien³¹, näherten sich alle Ostblockstaaten – ausgenommen die DDR und Rumänien – den westlichen Menschenrechtsvorstellungen an: Einigkeit bestand in dieser Frage folglich nicht mehr. Dass die Ostblockstaaten bereits in den 1970er Jahren im Zusammenhang mit anderen Fragen auch in der KSZE höchst unterschiedliche Interessen verfolgt hatten, sei hier ebenfalls erwähnt. Am deutlichsten ist dies etwa für Rumänien belegbar, das sich auch im KSZE-Rahmen nicht der Blockdisziplin beugte und sich von der Sowjetunion distanzierte³².

Die Rezeption der Schlussakte durch Bürger- und Menschenrechtsgruppen in Osteuropa verlief höchst unterschiedlich. Die sogenannten Helsinki-Gruppen verfolgten eine von Staat zu Staat unterschiedliche Agenda. In Moskau fand sich 1976 die erste dieser Gruppen zusammen, die Verletzungen der Bestimmungen der Schlussakte in der Sowjetunion umfassend dokumentieren und diese den anderen KSZE-Teilnehmerstaaten mitteilen wollte. Bemerkenswert ist, dass sich innerhalb von wenigen Jahren auch in anderen Teilen der Sowjetunion weitere Helsinki-Gruppen konstituierten, die alle ähnlich arbeiteten wie das Moskauer Vorbild³³. Die Ziele, die sie verfolgten,

²⁷ Vgl. den Beitrag von Douglas Selvaie in diesem Band.

²⁸ Vgl. den Beitrag von Anja Hanisch in diesem Band.

²⁹ Vgl. den Beitrag von Walter Süß in diesem Band.

³⁰ Vgl. den Beitrag von Wanda Jarzabek in diesem Band.

³¹ Auf das Nachfolgetreffen selbst wird in diesem Band nicht näher eingegangen, da die relevanten staatlichen Dokumente noch nicht zugänglich sind. Walter Süß betrachtet jedoch in seinem Beitrag die Auswirkungen des Wiener Folgetreffens für die DDR und Yuliya von Saal widmet sich der Rolle, die dieses für den Reformprozess in der Sowjetunion unter Gorbatschow spielte.

³² Vgl. den Beitrag von Mihail Ionescu in diesem Band.

³³ Vgl. den Beitrag von Ernst Wawra in diesem Band.

reichten von der Durchsetzung elementarer Grund- und Menschenrechte bis zur Reise- und Religionsfreiheit. Im Baltikum wiederum sahen sich diejenigen Kräfte durch die KSZE bestärkt, die für das Selbstbestimmungsrecht der dortigen Nationen eintraten: Das Recht auf Selbstbestimmung galt den baltischen Helsinki-Gruppen als Menschenrecht von zentraler Bedeutung³⁴. Im Unterschied hierzu stand für entsprechende polnische Gruppen anderes im Vordergrund: Das 1976 in Polen gegründete Komitee zur Verteidigung der Arbeiter (KOR) griff zwar hinsichtlich Methode und Organisation auf das Moskauer Modell zurück, verfolgte aber, indem es nicht nur für die Freilassung polnischer verhafteter Arbeiter, sondern umfassend für die Vertretung von Arbeiterinteressen eintrat, eine stärker gewerkschaftliche Agenda³⁵. Die Charta 77, eine tschechoslowakische Menschenrechtsinitiative, deren Name auf das KSZE-Folgetreffen in Belgrad 1977 verwies, lehnte sich demgegenüber stärker an die Praxis der Moskauer Helsinki-Gruppe an, ging aber über deren Agenda hinaus, indem sie die Interdependenz von Frieden und Entspannung auf der einen und Einhaltung der Menschenrechte auf der anderen Seite betonte: Ohne die innerstaatliche Respektierung der Menschenrechte, so die Charta 77, sei auch zwischenstaatlich ein dauerhafter Friede nicht möglich³⁶. Die DDR hingegen war ein Sonderfall, weil sie so gut wie keine solcher Gruppen hervorbrachte. Für einzelne Kirchenmitglieder und Gemeinden sollte die Schlussakte zwar Berufungsgrundlage für die Einforderung von Menschenrechten werden; diese Bemühungen wurden in der DDR jedoch schon im Keim erstickt, so dass erst mit der 1985 gegründeten Initiative Frieden und Menschenrechte, die stark von der Charta 77 beeinflusst war, eine Helsinki-Gruppe in der DDR ins Leben gerufen wurde. In der DDR bewirkte die KSZE eben weniger die Bildung von Menschenrechtsgruppen als die von kaum jemandem vorausgesehene Steigerung von Ausreiseanträgen, so dass es zu einer regelrechten Ausreisebewegung kam. Auch darin zeigte sich, wie sehr die DDR eben nicht nur Ostblockstaat, sondern auch deutscher Teilstaat war³⁷.

Wie Wilfried Loth zutreffend feststellt, war es das Verdienst der westlichen Staaten und ihrer KSZE-Strategie, „die Menschenrechte auf die Tagesordnung der internationalen Politik gesetzt und die kommunistischen Regime in beständigen Zugzwang gebracht“ zu haben. Die Wirkung war jedoch ambivalent, da die Schlussakte auf der einen Seite den Regimegegnern und Dissidenten des Ostblocks als Berufungsgrundlage diente, dies auf der anderen Seite aber einen Ausbau der Sicherheitsapparate zur Folge hatte. Zwar verringerte sich insgesamt seit der Konferenz von Madrid aufgrund ökonomischer Zwänge der Handlungsspielraum der Ostblockregime; aber erst als der KSZE-Prozess auf einzelne östliche Machthaber übergriff, vor allem auf Michail Gorbatschow in der Sowjetunion, wurde deren Sturz möglich³⁸.

³⁴ Vgl. den Beitrag von Silke Berndsen in diesem Band.

³⁵ Vgl. den Beitrag von Gunter Dehnert in diesem Band.

³⁶ Vgl. Benjamin Müller, Von der Konfrontation zum Dialog. Charta 77, Menschenrechte und „Samtene Revolution“ in der Tschechoslowakei 1975–1989, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011, S. 99–110.

³⁷ Vgl. Anja Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985. Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung, München 2012.

³⁸ Vgl. den Beitrag von Wilfried Loth in diesem Band.

In der Summe bestätigen die hier versammelten Beiträge bestehende Forschungen, weisen jedoch in wichtigen Punkten über sie hinaus. Erstens zeigt gerade ein genauer Blick auf den Verlauf der KSZE, dass von einem Ende der Entspannung – und von einem „zweiten Kalten Krieg“ – nicht die Rede sein kann. Die Konferenz durchwirkte als entspannungspolitisches Element die Struktur des Ost-West-Konflikts dauerhaft, gerade auch – wie das erfolgreiche Madrider Folgetreffen unter Beweis stellte – in Phasen der gefährlichen Zunahme von Spannungen zwischen den beiden Supermächten.

Zweitens muss gegenüber der bisherigen Sicht auf die KSZE deren Prozesshaftigkeit betont werden. Von ihrem Beginn mit der Vorkonferenz am 28. November 1972 bis zur Einigung über „Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen“ am 17. November 1990 in Wien und zur Unterzeichnung der „Charta von Paris“ vier Tage später handelte es sich um einen sich ständig ausdifferenzierenden und komplexen, zunächst zwischen Staaten und schließlich immer mehr auch zwischen den Regierungen und ihren Gesellschaften geführten kommunikativen Prozess. Dies schließt eine retrospektive Betrachtung des KSZE-Prozesses von seinem Ende her aus.

Drittens muss nachdrücklich festgehalten werden, dass die KSZE einen gewichtigen Beitrag zum friedlichen Wandel in Osteuropa leistete, der so jedoch bei ihrem Beginn keineswegs zu erkennen war. Dabei kann von einem von den Teilnehmern gänzlich „unbeabsichtigten“ Ergebnis des KSZE-Prozesses genauso wenig die Rede sein wie von einer deterministisch auf den Fall des Kommunismus zulaufenden Entwicklung. Vielmehr wurde der KSZE-Prozess, wie der Band viertens zeigt, von der äußerst unterschiedlichen Interessenlage geprägt, welche das Handeln aller Teilnehmer durchgehend bestimmte und die Konferenz mehr als einmal an den Rand des Abbruchs brachte. Dadurch erhielt der KSZE-Prozess einen multipolaren Charakter, der die Dominanz der Supermächtebeziehungen zwar keineswegs aufhob, aber doch stark zugunsten des europäischen Einflusses relativierte. Ungeachtet ihrer Block- bzw. Gruppenzugehörigkeit ermöglichte es das Konferenzsystem den kleineren und mittleren Signatarstaaten der Schlussakte, jeweils eigene Erwartungen und Zielvorstellungen in den Verhandlungen zu artikulieren und sich als Akteure in die Diskussion über eine Neuordnung der europäischen Staatenwelt einzubringen. Auch die nichtstaatlichen Akteure, insbesondere die Dissidenten, Bürgerrechts-, National- und Ausreisebewegungen in den kommunistischen Staaten, wiesen ein hohes Maß an Heterogenität auf. Die Schlussakte von Helsinki besaß also durchaus ein transformatorisches Potential. Dieses wirkte jedoch nicht von selbst, sondern wurde von den beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gegen mancherlei Bedenken, vor allem, aber nicht nur der Warschauer-Pakt-Staaten, in einem komplexen Verhandlungs- und Interaktionsprozess über einen längeren Zeitraum allmählich freigelegt und zur Entfaltung gebracht.

Vor diesem Hintergrund eröffnen sich weitere geschichtswissenschaftliche Forschungsfelder, deren Bearbeitung dringend notwendig ist, um Licht in das komplexe Wechselverhältnis von Einzelstaaten, Staatengruppen und Nichtregierungsorganisationen im KSZE-Prozess seit 1975 zu bringen. Neben weiteren Untersuchungen zur KSZE-Politik einzelner Länder sowie zur Wirkungsweise der Schlussakte auf zwi-

schenstaatlicher und transnationaler Ebene sollte deren Wirkung auf die Rüstungskontrolle und das Völkerrecht stärker Beachtung finden. So zentral der Bereich der Menschenrechte für die Erforschung der Konferenz ist, so notwendig ist es, daran zu erinnern, dass sie als europäische Sicherheitskonferenz ihren Ausgang nahm. Aus diesem Grund sollte die Wirkung des „Dokuments über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung“ der Schlussakte wieder stärkere Beachtung finden. Hier wären weitere Forschungen zur Bedeutung militärischer Vertrauensbildung im Rahmen des KSZE-Prozesses wünschenswert, ein Gebiet, auf dem die KSZE Pionierarbeit leistete und dem bis heute Modellcharakter für die Lösung regionaler Konflikte zukommt. Kaum zu überschätzen ist in diesem Zusammenhang auch der Einfluss der KSZE auf die Rüstungskontrollverhandlungen in den 1980er Jahren, der weiterer Untersuchungen bedarf. Höhepunkte dieser Entwicklung waren der amerikanisch-sowjetische INF-Vertrag vom Dezember 1987, für den die vorhergehenden KSE-Verhandlungen in Stockholm den Weg frei machten, und schließlich die Unterzeichnung des KSE-Vertrags im November 1990 in Wien³⁹.

Ebenfalls lohnenswert wäre eine genaue Klärung des Beitrags der KSZE zur Weiterentwicklung des Völkerrechts. Vor allem wäre danach zu fragen, welchen Einfluss die Schlussakte von Helsinki auf die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft nach 1945 hatte und in welcher Weise der KSZE-Prozess zur Durchsetzung von allgemein akzeptierten Normen des friedlichen Zusammenlebens von Staaten und zur weiter wachsenden Verrechtlichung der internationalen Beziehungen beitrug⁴⁰.

Der vorliegende Band steht in engem Zusammenhang mit einem mehrjährigen Forschungsprojekt, welches das Institut für Zeitgeschichte München-Berlin zusammen mit dem Lehrstuhl für Zeitgeschichte der Universität Paris IV und dem Lehrstuhl für osteuropäische Geschichte an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg durchführte. Bereits 2009 präsentierte die Forschergruppe eine Zwischenbilanz, die 2011 veröffentlicht wurde⁴¹. Zum Abschluss des Projekts stellten sie schließlich auf einer internationalen Tagung vom 21. bis 23. Oktober 2010 in München ihre Ergebnisse in einem breiteren Rahmen zur Diskussion. Die Beiträge dieses Bandes, die auf den dort gehaltenen Vorträgen beruhen, beinhalten daher nicht nur wichtige Ergebnisse des genannten Forschungsprojekts, sondern stellen darüber hinaus eine Bilanz der gegenwärtigen Forschungen zum KSZE-Prozess dar⁴².

³⁹ Für eine erste Orientierung vgl. Marilena Gala, *From INF to SDI: how Helsinki reshaped the transatlantic dimension of European security*, in: Nuti (Hrsg.), *The Crisis of Détente in Europe*, S. 111–123.

⁴⁰ Vgl. dazu etwa Jost Dülffer, *Völkerrecht im Ost-West-Konflikt 1945–1991. Die Sicht des Historikers*, in: Ulrich Lappenküper/Reiner Marcowitz (Hrsg.), *Macht und Recht. Völkerrecht in den internationalen Beziehungen*, Paderborn u. a. 2010, S. 251–269.

⁴¹ Vgl. Altrichter/Wentker (Hrsg.), *Der KSZE-Prozess*.

⁴² Bedauerlicherweise fehlen in diesem Band die verschriftlichten Konferenzbeiträge von Vilém Prečan und Benjamin Müller zur ČSSR sowie von Sarah B. Snyder zum Einfluss westlicher Menschenrechtsgruppen auf die amerikanische KSZE-Politik.

Die Herausgeber danken allen, die zum Gelingen der Konferenz und zur Entstehung dieses Bandes beigetragen haben. Das schließt nicht nur die hier versammelten Autorinnen und Autoren ein, sondern auch alle, die sich an der Tagung als Teilnehmer der Podiumsdiskussion oder als Moderator beteiligten: Horst Möller, Helmut Altrichter, Vojtech Mastny, Hans-Peter Schwarz, Georges-Henri Soutou, Werner Link, Gottfried Niedhart, Oliver Bange, Thomas Fischer und Matthias Schulz. Für einen reibungslosen technischen Ablauf der Tagung sorgten vor allem Annette Wöhrmann und die Dolmetscherin Erika Levi. Dank gebührt auch Stuart James Bennett für die redaktionelle Hilfe bei den englischsprachigen Aufsätzen, ferner den Praktikanten Nils Lange und Carl Göderz sowie Lenya Meislahn für die Mitarbeit bei der Endredaktion des Bandes. Das Abkürzungsverzeichnis wurde von Carl Göderz, das Personenregister von Arnd Elsner erstellt.

Zum Abschluss ein technischer Hinweis. Bei der Übertragung von russischen Namen, Orten und Begriffen wurde im deutschen Text die Dudentranskription benutzt, die sich an der Aussprache orientiert (Gorbatschow). In den Anmerkungen stehen diese in der transliterierten Form, die in deutschsprachigen wissenschaftlichen Texten angewandt wird (Gorbačëv).

Douglas Selvage

The Superpowers and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1977–1983

Human Rights, Nuclear Weapons, and Western Europe

After Jimmy Carter's election to the Presidency in 1976, the U.S. launched a major ideological counter-offensive against the USSR and its allies based upon their violations of the human rights provisions of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), signed at Helsinki in August 1975. As a result of this ongoing campaign and the ensuing Soviet counter-offensive to silence it, the follow-up meetings of the CSCE in Belgrade (1977–1978) and Madrid (1980–1983) quickly evolved into standoffs between the superpowers over human rights.

Despite the superpowers' standoff over human rights, the Belgrade and Madrid meetings ended quite differently. The Belgrade CSCE meeting ended with a non-substantive concluding document, while the Madrid meeting ended with a substantive one, including Soviet concessions to the U.S. and the West regarding human rights. Why did the U.S. and the USSR agree to disagree at Belgrade, but then hold out for three years at Madrid? Why did the USSR prove willing to make concessions at Madrid, but not at Belgrade?

This article argues that an overarching factor outside the CSCE follow-up conferences proved decisive in their differing outcomes, despite their similar deadlock over human rights: the nuclear balance between East and West, the issue of nuclear armament and disarmament.

A second key factor was the efforts of the superpowers, especially the USSR, to influence official and public opinion in Western Europe, where Part III or "Basket III" of the CSCE Final Act on human contacts generally took precedence over the U.S. focus on human rights, let alone the Soviet focus on military détente.

The struggle between the superpowers over human rights in the CSCE process from 1977 to 1983 consisted of three stages. During the first (1977–1980), the focus was on opportunities. The Carter Administration saw an opportunity to redefine the détente of the Nixon and Kissinger years to include a greater focus on human rights; the USSR, an opportunity to exploit the ensuing differences between Washington and its NATO allies over the relative importance of human rights (Principle VII) versus human contacts (Basket III) in the CSCE Final Act to divide the West. The limits of the U.S. campaign on human rights, as well as Moscow's efforts to deflect it, were reached at the Belgrade CSCE meeting; the USSR proposed and the U.S. eventually accepted a non-substantive concluding document lest their struggle over human rights endanger a new Strategic Arms Limitation Talks (SALT) agreement.

The second period (1980–1982) was characterized by risks. In Europe, the armament track of NATO's double-track decision represented a growing threat to the USSR. In order to obtain a Conference on Disarmament in Europe (CDE) in the CSCE process – which, Moscow hoped, could help derail the armament track of the

double-track decision – the USSR made early concessions to Western Europe in Basket III at Madrid. In keeping with its tactic and goal of dividing the West, it refused to budge, however, on Western – especially U.S. – proposals on human rights. The Reagan Administration, for its part, saw a risk that Moscow’s peace offensive might succeed in blocking the armament track of NATO’s decision. Therefore, against its own wishes, it remained at Madrid even after the establishment of martial law in Poland. It refused to agree to a concluding document, however, until Moscow made concessions on human rights. During a third stage (1983), the stalemate at Madrid was resolved. As the deadline for the stationing of U.S. missiles approached, Moscow made last-minute concessions on human rights to the U.S. and to the West in general for the sake of a substantive concluding document and a CDE.

1. Opportunities (1977–1980)

The Carter Administration, Human Rights and the Belgrade Follow-Up Meeting

On 18 October 1977, Arthur Goldberg, the head of the U.S. delegation at the CSCE follow-up meeting in Belgrade took the floor at the session of the Basket III working group and read excerpts from the French Communist Party newspaper, *L’Humanité*, criticizing the refusal of the Czechoslovak government to permit its reporters to cover the trial of four supporters of Charter 77. He thus broke the diplomatic taboo against “naming names” – publicly citing the name of a country guilty of a given human rights violation¹. Subsequently, the French representative broke the taboo in plenary session; Goldberg exploited the opening to bring up the plight of the Moscow Helsinki Group, along with the Czechoslovak government’s denial of visas to individual U.S. reporters².

Goldberg’s action reflected merely the latest step in the Carter Administration’s human rights campaign. During his first three months in office, U.S. President Jimmy Carter had responded publicly to a letter from Soviet dissident Andrei Sakharov, met with released dissident Vladimir Bukovsky at the White House, and stressed that human rights would constitute an ongoing issue in U.S. diplomacy with Moscow. He had written as much in a letter to Brezhnev on 14 February 1977³. The campaign itself was part of an ongoing backlash in the U.S. against the realist, secretive diplomacy of the Nixon and Ford Administrations, equated in the public mind with Henry

¹ William Korey, *The Promises We Keep. Human Rights, the Helsinki Process, and American Foreign Policy*, New York 1993, p. 82.

² Michael B. Wall, RFE Correspondent, “Overreaction to Goldberg,” 2.11.1977, in: Vojtech Mastny (ed.), *Helsinki, Human Rights, and European Security*, Durham 1986, pp. 167–169, here p. 168.

³ Letter, Carter to Brezhnev, 26.1.1977, in: Cold War International History Project Virtual Archive 2.0 (CWIHP Virtual Archive), Collection: US-Soviet Relations, http://legacy.wilson-center.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=va2.document&identifier=5034F1FF-96B6-175C-9EA968B35D2FBE7A&sort=Collection&item=US-Soviet Relations. (All online materials cited in this article were accessed on 3.3.2011.)

Kissinger. It also reflected Carter's Wilsonian, idealist leanings and his own life experiences before and during the U.S. civil rights movement⁴.

However, there was also an element of *Realpolitik* – a Wilsonian *Realpolitik* – in the human rights campaign, especially with regard to the USSR and the CSCE process. For Carter's National Security Adviser, Zbigniew Brzezinski, insistence on the East's "scrupulous fulfillment of the Helsinki agreement" with regard to human rights, including increased monitoring of its behavior, represented an integral part of a larger policy to make détente more "comprehensive and reciprocal" than under Nixon and Ford. The USSR, he wrote Carter in 1976, was trying "to keep détente limited and rather one-sided." "In a number of comments," he noted, "the Soviet leaders have openly stated that détente is meant to promote the 'world revolutionary process,' and they see the American-Soviet détente not only as a means of preserving peace but also as a way of creating favorable conditions for the acquisition of power by Communist parties." The U.S., he argued, should go on the counter-offensive by stressing not only the cooperative aspects of détente, such as strategic arms control, but also the competitive elements, allegedly neglected under Kissinger. Brzezinski later wrote: "I saw in human rights an opportunity to put the Soviet Union ideologically on the defensive."⁵ To this end, Brzezinski had secured a major increase in funding for Radio Free Europe and Radio Liberty to help bring the message home to the Soviet bloc⁶. He was also responsible for Goldberg's appointment to head the Belgrade delegation; the State Department had assumed that its candidate, career diplomat Arthur B. Sherer, who had headed the U.S. delegation to CSCE in 1974–1975 and at the preparatory talks in Belgrade, would assume the post⁷. Goldberg's appointment meant that Brzezinski's plans for a more "assertive" public diplomacy at Belgrade had gained the upper hand over the private, "quiet diplomacy" on human rights preferred by the State Department and Washington's European allies. At Belgrade, the U.S. delegation – which consisted not only of traditional diplomats, but also at-large members, as well as staff from the Congressional Commission on Security and Cooperation in Europe – held regular press conferences and distributed its speeches from the closed sessions for citation and publication. For the Carter Administration, the Belgrade Conference was less an exercise in traditional diplomacy than a stage for public diplomacy⁸ – a return to ideological struggle, to Wilson versus Lenin.

⁴ Sarah Snyder, *The Helsinki Process, American Foreign Policy, and the End of the Cold War*, Ph.D. Diss., Georgetown University, Washington 2006, pp. 135–140; Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington 1985, pp. 567–569.

⁵ Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser, 1977–1981*, New York 1983, pp. 148–150.

⁶ Garthoff, *Détente*, pp. 568–570; Patrick G. Vaughan, Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act, in: Leopoldo Nuti (ed.), *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985*, London/New York 2009, pp. 11–25, here p. 18.

⁷ Brzezinski, *Power and Principle*, p. 300.

⁸ Korey, *Promises*, pp. 68–72, 78, 98; Carroll Sherer, *Breakdown at Belgrade*, in: Vojtech Mastny (ed.), *Helsinki, Human Rights, and European Security*, Durham 1986, pp. 172–174.

Moscow's Counter-Offensive: SALT, Human Contacts, and Western Europe

The Soviet reaction to Goldberg's speech and the ongoing Western – but especially U.S. – attacks on Soviet and East European human rights violations was also predictable. Soviet delegation chief Yuri Vorontsov threatened to walk out of the meeting and end the CSCE process⁹.

Until Goldberg's speech, Moscow had had reason to hope that it had successfully compelled Carter to retreat on the human rights issue. At the first signs of Carter's campaign, Moscow had cracked down on dissidents in order to demonstrate the "ineffectiveness" of the West's "policy of sabotage and pressure towards the Soviet Union." On 20 January 1977, KGB Chief Yuri Andropov and Soviet Chief Prosecutor Roman Rudenko had obtained approval for the arrest of leading members of the Moscow Helsinki Group, which was monitoring Soviet compliance with the human rights provisions of the Helsinki Final Act¹⁰. Moscow had intervened diplomatically with Secretary of State Cyrus Vance through its ambassador in Washington, Anatoly Dobrynin, and Brezhnev had followed up on 26 February with a response to Carter's letter: "We have no intention to enforce our customs on your country or other countries, but we will not allow interference in our internal affairs, no matter what kind of pseudo-humane slogans are used for this purpose. We will firmly react to any attempts of this kind."¹¹

Although Brezhnev's letter had disconcerted Carter¹², a third tactic had proved more successful in obtaining a tactical retreat in the U.S. human rights campaign: Moscow had suggested that it would not conclude a new SALT agreement as long as the campaign continued. This marked Moscow's response to its own perception – incorrect, as it turned out – that Carter sought to make a SALT agreement dependent upon Moscow's human rights record¹³. In March 1977, Brezhnev and Soviet Foreign Minister Andrei Gromyko had exploited a visit by Vance to Moscow to discuss SALT to drive the message home. Anatoly Chernyaev, then Deputy Chairman of the International Department of the CPSU Central Committee, described Vance's meeting with Brezhnev and Gromyko regarding SALT: They "interrupted him over and over – 'cutting him down' rather rudely about interfering in our internal affairs with respect to

⁹ Telegram 7489 from the U.S. Embassy in Belgrade, 31.10.1977, in: CWIHP Document Reader, From Global Politics to Human Rights: The CSCE Follow-Up Meeting, Belgrade, 1977 (CWIHP Belgrade Reader), Part II, http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=topics.documents&doc_id=382975&group_id=187963, pp. 489f.

¹⁰ Resolution of the Secretariat of the CC of the CPSU, On Measures for Stopping Criminal Activities of Orlov, Ginsburg, Rudenko, and Ventslova, 20.1.1977, translation by Svetlana Savranskaya, in: National Security Archive Electronic Briefing Book (NSA EBB) No. 191, Moscow Helsinki Group 30th Anniversary, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB191/index.htm>.

¹¹ Extract from protocol No 46 of the meeting of CC CPSU Politburo on 18 February 1977, in: NSA EBB No. 313, In Memoriam Anatoly Fedorovich Dobrynin (1919–2010), <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB313/index.htm>.

¹² Brzezinski, Power, pp. 155f.

¹³ Anatoly Dobrynin, In Confidence. Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents, Seattle/London 1995, p. 391.

human rights”¹⁴. At the end of the visit, Gromyko had publicly rejected Washington’s SALT proposals and had linked it to the U.S. campaign on human rights¹⁵.

Carter, who had refused to believe that the Soviets would link SALT to the U.S. stance on human rights, had changed his mind after Vance’s return from Moscow. The Carter Administration thus began not only to work on an alternative to “deep cuts” in SALT – another cause of tensions with Moscow – but had also to rein in its public criticisms of Soviet human rights abuses. Carter did not answer a second letter from Sakharov and did not receive the wife of jailed dissident Anatoly Shcharansky¹⁶. At a meeting of the NSC’s Policy Review Committee on 23 August, attended by Brzezinski, Deputy Secretary of State Warren Christopher, Secretary of Defense Harold Brown, and CIA Director Stansfield Turner, the group had agreed that Carter and Vance should avoid any public criticisms of Soviet human rights violations in the period leading up to the Belgrade CSCE meeting¹⁷. A turning point had come on 23 September 1977, during a visit by Gromyko to Washington to discuss SALT II and other issues. Carter had convinced Gromyko of his sincere desire to improve U.S.-Soviet relations and to conclude a mutually-acceptable SALT agreement. Gromyko had also left the meeting convinced that Carter would continue to retreat on human rights. Gromyko later told Poland’s foreign minister that Carter had previously “all but made the issue of ‘defending human rights’ the crowning issue” in his foreign policy. “However, Carter,” the Polish transcript continued, “boiled the matter down in his talks with A. Gromyko to the single issue of Shcharansky. In his speech to the UN, Carter also did not focus on these problems. This is a result of our reactions, as well as the dissatisfaction of the USA’s allies with his policies regarding this matter.”¹⁸ Gromyko, it later turned out, had overestimated the extent of the U.S. retreat. He was apparently blinded, in part, by his own ignorance regarding Shcharansky¹⁹ – “some microscopic dot on the landscape,” he had told Carter²⁰ – and his own convictions regarding the insignificance of human rights. In fact, Carter had responded that the U.S. “did not view the Shcharansky case as a matter of minor importance”²¹. He had also reminded Gromyko that human rights would be a topic at the upcoming CSCE meeting in Belgrade: “The President had a commitment not to disrupt the confer-

¹⁴ Anatoly Chernyaev, *Diary*, 1. 4. 1977, in: *Rossiskie programmi Arkhiva natsional’noi bezopasnosti*, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/rus/Chernyaev.html>.

¹⁵ Snyder, *Helsinki Process*, pp. 174f.

¹⁶ Klaus Wiegrefe, *Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsche-amerikanischen Beziehungen*, Berlin 2005, pp. 145f.

¹⁷ Notes, NSC Policy Review Committee Meeting, 23. 8. 1977, in: *CWIHP Belgrade Reader*, Part II, pp. 456–459.

¹⁸ Archiwum Akt Nowych (AAN), KC PZPR, XIA/597, E. Wojtaszek, MSZ, Pilna Notatka o wizycie Ministra Spraw Zagranicznych ZSRR A. Gromyko w Warszawie 18 października b.r., 20. 10. 1977, pp. 55–58; Jimmy Carter, *United Nations – Address before the General Assembly*, 4. 10. 1977, in: John T. Woolley/Gerhard Peters (eds.), *American Presidency Project*, Santa Barbara 2011, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=6744&st=&st1=#axzz1W2Zn0YCP>.

¹⁹ Dobrynin, *In Confidence*, pp. 399f.

²⁰ Memorandum of conversation, President Carter’s 9/23/77 meeting with U.S.S.R. Foreign Minister A.A. Gromyko, p. 11, in: *Declassified Documents Reference System (DDRS)*, Farmington Hills 2011, <http://galenet.galegroup.com>, Document CK3100048829.

²¹ *Ibidem*, p. 17.

ence, but we believed that all aspects of the Helsinki Agreement should be discussed freely and thoroughly, and recognized that we had different interpretations of some of them.”²²

Ironically, Goldberg’s performance at Belgrade reflected not only Carter’s desire to continue his human rights campaign but also his wish to conclude a SALT II agreement with Moscow. Goldberg later explained the administration’s thinking to the head of the West German delegation at Belgrade, Ambassador Per Fischer. The issue of Soviet human rights abuses, Goldberg said, had been practically removed from bilateral U.S.-Soviet talks. Therefore, he, Goldberg, had been tasked with focusing on the issue, at a lower level, at Belgrade. By being “hard” on Moscow at Belgrade, the Carter Administration could win additional support in an otherwise reluctant Congress for a SALT II agreement. SALT, Goldberg told Fischer, constituted the “most important driving force” for détente; Belgrade, in comparison, was “meaningless”²³. Goldberg was by no means a loose cannon. On 21 October Brzezinski wrote to Carter about the need to convey to Congressional leaders a “coherent strategy” for managing U.S.-Soviet relations, including arms control negotiations, human rights and the Middle East. Brzezinski continued: “The Soviets have gotten used to some pressure on human rights and their tack now is to downplay the issue and to suggest that we have learned our lesson. You may have to speak out again publicly on the issue to disabuse the Soviets and to head off domestic charges that you are backing off human rights. When you do speak out, the Soviets’ reactions will be moderated to the extent they are enmeshed with us in a controlled process of negotiations, and have something to lose.” Carter responded in the margins: “Brezhnev[’s] attacks on Goldberg are helping us.”²⁴ Even after the White House staff conceded that Goldberg had gone beyond his instructions from the State Department in criticizing human rights abuses at Belgrade²⁵, Carter received him in the Oval Office on 18 November and declared that he was “very proud” of Goldberg’s accomplishments. At an ensuing press conference, Goldberg said he was “aggressively” pursuing the human rights issue “under instruction by the President”²⁶.

The Soviets, it seems, understood the significance of Goldberg’s tactics in terms of Washington’s larger Soviet policy. That is, it ironically reflected not only an attempt to win support in the U.S. Congress for a SALT II agreement but also a downgrading of the human rights issue vis-à-vis Moscow. Andropov reported to the Soviet Central Committee on 28 October 1977, that domestic political pressures had led the U.S. to “harden its position” at Belgrade: “In unofficial discussions with Soviet representatives in Belgrade, the Americans relied on new instructions from the White House, which were formulated under pressure from Congress, which is unhappy with the

²² *Ibidem*, p. 3.

²³ Botschafter Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 1. 2. 1978, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1978, München 2009, Dok. 28, pp. 171–173, here p. 172.

²⁴ Memo from Zbigniew Brzezinski to President Carter (NSC Weekly Report No. 33), 21. 10. 1977, in: DDRS, Document CK3100137461, p. 3.

²⁵ Memorandum, Joyce Starr to Robert Lipschutz, 10. 11. 1977, in: CWIHP Belgrade Reader, Part I, p. 493.

²⁶ Korey, Promises, p. 72.

‘excessively soft’ position of the delegation at the meeting. According to the Americans, it is suggested in these instructions, however, that outright confrontation with the Soviet Union should be avoided and that efforts should be focused on basic efforts to criticize ‘the violation of human rights’ in Czechoslovakia and the GDR.²⁷ The KGB thus implied – correctly – that the U.S. stance at Belgrade was unrelated to other issues that Washington considered more important – above all else, a SALT II agreement with Moscow. Even as Vorontsov threatened to walk out of Belgrade, Fischer noted that he provided “frequent assurance that regardless of the outcome of the Belgrade Follow-Up Meeting, bilateral Soviet-American relations will move on.” Moscow’s statements, Fischer suggested, meant that it understood Goldberg’s tactic of attacking Moscow for the sake of a SALT II agreement²⁸. In Washington, Anthony Lake of the State Department’s Policy Planning Staff traced Moscow’s willingness to endure a “human rights beating” at Belgrade back to “the SALT breakthrough during Gromyko’s September visit to Washington.” He predicted, à la Brzezinski: “The spill-over might in fact work the other way: progress on SALT may be making Soviet leaders more willing (within limits) to stomach our human rights position.”²⁹

Although Lake was overly optimistic, a SALT agreement arguably represented more than what Moscow might otherwise obtain at Belgrade in terms of “military détente” and making détente “irreversible”³⁰ – i. e., circumscribing NATO’s military strength and military strategy to the point that it no longer constituted a potential threat to the Warsaw Pact. This was Moscow’s main goal at Belgrade and with regard to CSCE and détente in general. To this end, Moscow had presented two highly-publicized proposals at the Belgrade meeting: an agreement to prohibit the expansion of the existing military alliances in Europe and a treaty among all CSCE member-states on the non-first-use of nuclear weapons. The two proposals had a highly propagandistic character. The first, directed against Spain’s planned accession to NATO, stood no chance of acceptance by the West, especially since there was no corresponding danger of the Warsaw Pact’s expansion. The second proposal, which had a long history in Soviet peace campaigns, had been rejected by NATO even before the Belgrade meeting opened. As Moscow knew, NATO’s defense strategy was based on the willingness of the U.S. to use nuclear weapons first in the event of a Soviet invasion of Western Europe – a necessity, given the Warsaw Pact’s superiority in conventional forces³¹.

²⁷ Information, Andropov, KGB, to CC CPSU, Summary on the USA, 28. 10. 1977, in: CWIHP Belgrade Reader, Part II, pp. 482f.

²⁸ Fischer an das Auswärtige Amt, 1. 2. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 28, p. 173.

²⁹ Anthony Lake, S/P, to Secretary of State, 20. 1. 1978, in: CWIHP Belgrade Reader, Part I, pp. 505–525, here p. 511.

³⁰ Declaration, For New Results on the Path to International Detente, for the Consolidation of Security and the Development of Cooperation in Europe, 26. 11. 1976, English, pp. D5f., in: Vojtech Mastny/Christian Nuenlist/Anna Locher/Douglas Selvage (eds.), Parallel History Project on Collective Security, Collections, Warsaw Pact Records, Leaders (PHP, WP Leaders), <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=19365&navinfo=14465>.

³¹ Korey, Promises, pp. 95f. At a meeting of the quadripartite foreign ministers, Helmut Sonnenfeldt, Kissinger’s assistant and chief of the State Department’s Policy Planning Staff, had called the two proposals “both worthless and unacceptable.” Memorandum of Conversation, 8. 12. 1976, pp. 1–15, here p. 7; also see the further discussion on pp. 11–13, in: Digital National Security Archive (DNSA), Kissinger Transcripts, KT02141.

The two proposals confirmed that Moscow – much like the U.S. – viewed the Belgrade conference not as a purely diplomatic affair, but also as a platform to propagandize for its larger political and military goals. A SALT agreement was arguably more important than whatever propaganda advantages the two proposals were bringing to Moscow.

A second reason why Moscow remained at the Belgrade meeting – but ultimately also decided to shut it down – was its desire to exacerbate the existing divisions between Washington and its West European allies over human rights (Principle VII) versus human contacts (Basket III) in the CSCE process. Since the beginning of the U.S. human rights campaign, Moscow had sought to play off its NATO allies, especially France and West Germany, against it in a bid to end it. A week before Vance's failed mission to Moscow, Brezhnev had favorably contrasted the policies of West European countries to those of the U.S.: "In the Soviet Union, the fact is appreciated that the responsible statesmen of France, the FRG, Italy, and Great Britain support the policy of détente and the policy of peaceful cooperation."³² In contrast, Brezhnev had offered only thinly-veiled criticism of the U.S. in the speech. When Egon Bahr, one of the leading architects of Bonn's Ostpolitik, had visited Moscow in May, Gromyko and other Soviet officials had informed him that the FRG's positions for the CSCE Follow-Up Conference in Belgrade were "highly valued." Gromyko, Bahr had reported, "would like to collaborate closely with the German side." At the same time, Gromyko voiced "uncertainty" and "concern" about the new U.S. government and whether Moscow could work together with it³³. West German Chancellor Helmut Schmidt and French President Valéry Giscard d'Estaing had voiced concern to Carter and his advisers that the U.S. offensive on human rights was undermining détente and threatening the gains that Western Europe had obtained in its relations with the East. Schmidt had told Vance, in Bonn on his return trip to Moscow: "As far as the verbal altercations over H[uman] R[ights] go," Schmidt said, "Germany is in a special situation. Since Helsinki, we have received 80 000 resettlers. We do not want to endanger this development. Thus, our public reaction is somewhat different than the American. I cannot receive Amalrik and Bukovsky. I cannot start a quarrel with Brezhnev on this matter. On the other hand, I very urgently encouraged him in 1974 to let Bukovsky go. We cannot speak abstractly about H[uman] R[ights], because we have hundred thousands of people of German origin in the East, whom we do not want to endanger."³⁴ Schmidt had made similar comments to Carter in London at the G7 summit in May. "One should not use human rights to destabilize [political] systems," Schmidt said, "but to improve people's true situation."³⁵ When Carter had expressed surprise at the G7 at Moscow's apparent mistrust of him and its rebuff of his SALT proposals, Giscard responded "one problem was that President Carter had

³² Breshnev, Rede auf dem XVI. Kongreß der Gewerkschaften der UdSSR, 21. 3. 1977, in: Leonid Breshnev, *Auf dem Wege Lenins*, Bd. VI, Berlin 1978, pp. 352–373, here p. 363.

³³ Drahtbericht Nr. 1752 von Moskau, 12. 5. 1977, in: AAPD 1977, München 2008, p. 638, fn 7.

³⁴ Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt und des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance, 31. 3. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 82, pp. 413–431, here p. 414.

³⁵ Weltwirtschaftsgipfel in London, 7. 5. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 112, pp. 576–583, here p. 583.

broken the code. He had attacked them publicly and it would take some time for them to get over this. He had gone outside the rules of the game.”³⁶

The comments of Schmidt and Giscard demonstrated three major differences between the U.S. and its French and West German allies over human rights. First, France and West Germany questioned how far the West could go with public criticisms of human rights without endangering détente. Clearly, in their view, Carter had gone too far. Second, they preferred “quiet diplomacy” in human rights cases to public pronouncements. This was also Moscow’s preference, although it rebuffed private interventions also as “interference” in its internal affairs. A third major difference, especially between the U.S. and West Germany, was over priorities. Should the West stress the fundamental rights and freedom of the individual in his home country (Principle VII in Part I of the Helsinki Final Act) or “humanitarian improvements” in the form of emigration (“human contacts” in Basket III of the Final Act)? The very same divisions had found expression in NATO’s deliberations before the CSCE meeting in Belgrade. The UK, the Netherlands and Denmark had agreed with the U.S. that “given the strong interest” of the USSR and its allies in “practical outcomes from détente (e.g., SALT, MBFR, and trade)” the “danger zone” in terms of Western pressure on human rights lay “relatively high.” In contrast, France, Turkey, and the FRG had feared that too much pressure on human rights could lead to the Soviet Union to walk out at Belgrade and bring the meeting to a collapse³⁷.

Even after Carter had begun to retreat on human rights, the Soviets continued to stress their displeasure in order to influence third countries in NATO against the U.S. – a tactic noted by Genscher³⁸. During Schmidt’s visit to Washington in July 1977, Carter had informed him that Moscow’s private communications with Washington had become much friendlier than its harsh public statements suggested³⁹. Nevertheless, Schmidt met shortly thereafter with Giscard in an emergency summit to “save détente,” which, they said, was being threatened by the U.S., especially with its human rights policy⁴⁰. Goldberg’s performance at Belgrade had done little to heal the rift with Bonn or with other displeased allies. Indeed, Goldberg had told Genscher in September that he did not plan to “name names” in his opening address at Belgrade⁴¹ and had “dispelled remaining doubts” at a NATO Council meeting that the U.S. would seek a confrontation with the USSR at Belgrade⁴². Although the allies were not sur-

³⁶ G7: London Summit (Callaghan note of quadripartite meeting), 9. 5. 1977, p. 2, in: Margaret Thatcher Foundation, Large Scale Document Archive, <http://www.margaretthatcher.org/document/111494>.

³⁷ Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 18. 3. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 67, pp. 347–51; here pp. 347f.

³⁸ Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Brzezinski, in Washington, 13. 7. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 188, pp. 965–970; hier, pp. 966f.

³⁹ Deutsch-amerikanisches Regierungsgespräch, 13. 7. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 186, pp. 950–960, here p. 952; Botschafter von Staden, Washington, an Bundeskanzler Schmidt, 18. 7. 1977, in: *ibidem*, Dok. 197, pp. 992–994, here p. 993.

⁴⁰ Wiegrefe, Zerwürfnis, S. 150.

⁴¹ Ministerialdirektor Blech, z.Z. New York, an das Auswärtige Amt, 27. 9. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 259, pp. 1259–1263, here p. 1260.

⁴² Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 29. 9. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 267, pp. 1296–1300; hier, 1296f.

prised at Goldberg's "naming names," they feared that it would lead to a collapse of the Belgrade meeting or, at the very least, to a conclusion without further Soviet concessions in Basket III.

The latter proved to be the case. A shift in Soviet strategy at Belgrade became apparent at the end of 1977. Moscow would seek to conclude the Belgrade meeting with "a short, insubstantial document that insures continuation of the *détente* process" and thus close down the Western platform for criticism on human rights⁴³. Moscow could then blame the U.S. and specifically Goldberg for the failure of the conference. In this way, it could also drive the wedge deeper between Washington, with its focus on human rights (Principle VII), and those NATO allies that were still hoping for Eastern concessions in Basket III. Once Belgrade was over, Moscow could also proceed toward a new SALT agreement with the U.S. without any potential disruptions from CSCE.

After a recess in the multilateral talks, Moscow returned to Belgrade and tabled on 18 January an "insubstantial draft concluding document"⁴⁴. Fischer reported to Bonn: "The Soviet tactic was not unexpected, if not the exact point in time. Already, when the Eastern proposals were being presented, it could be recognized that they were intended in the first place to force the West to forego its own proposals. For a long time, it has been clear that the East would rather forego all further measures, also in its areas of interest (Basket II, non-first-use of nuclear weapons, moratorium on joining alliances) than to accept a document that contains statements on human rights violations and clarifications in the areas of human rights and human contacts."⁴⁵ When Vance met with Dobrynin on 14 February 1978, to push for a concluding document at Belgrade with measures in all three baskets, Dobrynin "responded in a very clear fashion that Moscow was determined not to permit a new document to emerge at Belgrade that can be used again as a basis for attacks on the Soviet Union in the human rights question. Every document of some length with substantive content could be used as such a new basis. The Soviet Union wants a very short communiqué, that is essentially limited to a statement regarding the time and place of the next [CSCE] meeting"⁴⁶.

Moscow exploited the submission of its draft concluding document to continue and expand upon its wedge strategy. Fischer reported on 30 January: "The Soviet delegation is increasingly arguing at Belgrade that the U.S. delegation's exaggeration of the importance of the human rights issue has worsened the constructive atmosphere for it and the East European states to such an extent that potential concrete resolutions that otherwise could be included in the concluding document are no longer conceivable. In particular, the document cannot include any sort of statements about shortcomings in implementation, human rights and human contacts (except for a general declaration of willingness regarding their expansion, which is already con-

⁴³ Botschafter Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 21.12.1977, in: AAPD 1977, Dok. 373, pp. 1792-1793, here p. 1793.

⁴⁴ Aufzeichnung des Botschafters Fischer, 22.3.1978, in: AAPD 1978, Dok. 88, pp. 430-447, here p. 434.

⁴⁵ Botschafter Fischer, Belgrad, (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 20.1.1978, in: AAPD 1978, Dok. 16, pp. 110-113, here p. 110f.

⁴⁶ Drahtbericht Nr. 605 aus Washington, 15.2.1978, in: AAPD 1978, p. 239, fn 10.

tained in the Soviet draft).” The Soviet delegation went beyond publicly blaming the U.S. to offering private, bilateral concessions to Washington’s NATO allies in Basket III. Fischer continued: “Already in November, Vorontsov had responded to my statements that concrete, humanitarian improvements are essential to us by the close of the follow-up meeting with a statement to the effect that the Soviet Union plans to adopt unilateral measures. This hint has been strengthened lately und has also been made to other delegations with a particular interest in humanitarian contacts (e.g. Canada).”⁴⁷ Fischer reported that the Soviets had “apparently intentionally spread different information” about what the proposed measures might be, but they included “lowering fees for passports (from currently around 300 rubles to 200); fixing a deadline for processing emigration applications; [and] tripling the number of titles of Western newspapers permitted [in the USSR] (this supposedly already happened in December).” When Fischer insisted that such measures should be part of the concluding document or at least announced during the Belgrade meeting, Soviet delegation members responded “that the SU must avoid the appearance that they had given in to the inordinate pressure of the U.S. at Belgrade”⁴⁸.

The various delegations at Belgrade subsequently wrangled for another month over a concluding document. The West, supported in part by the neutral and non-aligned (NNA) delegations, tried to attain a concluding document with more concrete provisions, especially with regard to Basket III. The East defended Soviet language on “military détente” and making détente irreversible in its draft concluding document. In the end, on 8 March 1978, the delegations approved a concluding document that basically confirmed that the participating states had met to review implementation, had expressed differing views, and would meet anew in Madrid, where a preparatory conference would begin on 9 September 1980⁴⁹.

After the conference, both superpowers declared victory. At a meeting of the Warsaw Pact’s foreign ministers on 24 April 1978, Gromyko praised the Warsaw Pact’s success in preventing the inclusion of any elements regarding human rights or human contacts in the Belgrade concluding document. Gromyko stated: “One would like to think that in the West they have been convinced that it is a hopeless matter to speak with us from a position of pressure in advancing baseless demands.”⁵⁰ Significantly, however, Gromyko no longer spoke of making détente “irreversible”; the Warsaw Pact’s erstwhile victory at Belgrade had been a defensive one. He blamed the “activity of the new American administration, [...] its vacillations and inconsistency,” along with “visibly increased pressure of conservative circles on the position of the West European governments”⁵¹.

⁴⁷ Botschafter Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 30.1.1978, in: AAPD 1978, Dok. 24, pp. 144–146, here p. 145.

⁴⁸ Ibidem, pp. 145f.

⁴⁹ Abschließendes Dokument des KSZE Folgetreffens in Belgrad, 8.3.1978, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (eds.), *Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des Entscheidungsprozesses in Europa*, Bonn 1978, pp. 172–174.

⁵⁰ Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (SAPMO), DY 30, J IV 2/2A-2149, Speech by Gromyko, Committee of the Ministers of Foreign Affairs of the Warsaw Treaty Organization, Sofia, 24. 4. 1978, pp. 22–34, here p. 33.

⁵¹ Ibidem, p. 32.

The United States, for its part, considered its “assertive” approach on human rights to have been vindicated. On 3 March 1978, Carter congratulated Goldberg and the U.S. delegation at Belgrade in an official statement for their “successful work.” “Human rights,” he declared “has [sic] now been firmly inscribed as a legitimate and proper concern on the agenda of international discussion.” The statement continued: “We regret that the Soviet Union failed to permit the conference to proceed to its proper conclusion. We intend to press the Soviet Union to fulfill its commitment to respect human rights, to fulfill the Helsinki process, and to adhere to the final Helsinki Act itself.”⁵² In terms of the U.S. offensive on human rights, Belgrade had served to draw international attention to the ongoing human rights abuses in the Soviet bloc, had helped raise the international profile of Helsinki monitors and dissidents in Eastern Europe, and had established a precedent that human rights would be a topic of discussion at future CSCE follow-up conferences⁵³. After a further delay of over a year, despite ongoing U.S. criticism of Soviet human rights violations, Carter and Brezhnev also signed a SALT II agreement at a summit meeting in Vienna on 18 June 1979⁵⁴.

Assessments in Western Europe of the Belgrade meeting’s outcome were at best mixed, but generally negative. The Soviet wedge strategy had attained some success, especially with the FRG. The West German Foreign Office and the Schmidt government blamed the U.S. in general and Goldberg in particular for the meeting’s failure to adopt additional provisions for human contacts in Basket III. Fischer wrote the Foreign Office in his final evaluation of Belgrade: “While the other Western delegations steered towards a pragmatic, concrete goal, Goldberg pursued the conception of using Belgrade as a stage for publicity for President Carter’s human rights campaign. Herein lies – alongside the Soviet refusal of concrete resolutions – the second ground for the poor outcome of the follow-up meeting.”⁵⁵ Schmidt provided his own assessment in talks with Gromyko and Soviet Premier Alexei Kosygin in June 1979. When Kosygin raised the upcoming Madrid CSCE meeting, Schmidt responded, “Belgrade cannot be permitted to repeat itself.” Gromyko responded, “The governments in Madrid cannot permit the consultations to bog down in trivial matters. In Belgrade, the stress on human rights poisoned the atmosphere.” Schmidt responded, “The SU certainly must have noticed what role the Federal Republic played in Belgrade.”⁵⁶

Afghanistan, the Collapse of U.S.-Soviet Détente, and Western Europe

If the divisions between Washington and its West European allies over human rights had provided an opening for Moscow, the opening grew only larger after the Soviet

⁵² Conference on Security and Cooperation in Europe, White House Statement on the Belgrade Review Conference, 3. 3. 1978, in: Woolley/Peters, American Presidency Project.

⁵³ Snyder, Helsinki Process, pp. 174f., 179f., 182.

⁵⁴ Wilfried Loth, *Overcoming the Cold War. A History of Detente*, Houndmills 2002, pp. 136–140.

⁵⁵ Aufzeichnung des Botschafters Fischer, 22. 3. 1978, in: AAPD 1978, Dok. 88, p. 438.

⁵⁶ Gespräch zwischen Schmidt, Kosygin, und Gromyko, 25. 6. 1979, in: AAPD 1979, München 2010, Dok. 188, pp. 905–918, here p. 915.

invasion of Afghanistan in December 1979 and the ensuing collapse of U.S.-Soviet détente. The Carter Administration, which viewed the Soviet action as part of a potential drive toward the Persian Gulf, reacted with a series of measures to “punish” Moscow, including postponement of Congressional ratification of the SALT II treaty; an embargo on U.S. grain shipments to the USSR; limitation of economic exchanges with the USSR, especially in the realm of high-technology; postponement of the opening of new consulates in New York and Kiev; and a boycott of the 1980 Moscow Olympics. Given Washington’s perception of aggressive ambitions on the part of the USSR and Moscow’s clear violation of international law, it expected that the NATO allies would follow suit and levy their own sanctions against Moscow. However, Western Europe balked. The CIA explained to Carter: “[The] Europeans count on preserving and extending the trade gains and the freedom of movement between East and West that have accompanied détente. (European Community exports to the Soviet Union grew five-fold from 1970 to 1978; and the number of immigrants to West Germany from the East was over 57 000 in 1978 alone.)”⁵⁷ At a summit on 5 February, Schmidt and Giscard declared with regard to Afghanistan that “détente would not withstand another blow of that kind”; in other words, détente – or at least European détente – could and would continue⁵⁸. The NATO allies not only rejected trade sanctions but even expanded their trade with Moscow. The Soviets later claimed at the Madrid CSCE meeting that during the first nine months of 1980, Soviet imports from the FRG had jumped 31 %, to \$3.3 billion, and with France by 33 %, to \$1.9 billion⁵⁹. Given the devastating effect of U.S. sanctions upon the Soviet economy⁶⁰, the trade increases with Western Europe were crucial for the Soviet economy. Only the FRG eventually joined the U.S. boycott of the Moscow Olympics; it justified the step to Eastern officials as the price that it had to pay in order to forego the economic sanctions that Washington was demanding. In May, Giscard broke with Western unity and met with Brezhnev in Warsaw, and in June, Schmidt visited Moscow⁶¹.

At a meeting on 27 January, the Soviet Politburo had already reached its own conclusions about the West and Afghanistan. The USSR, it declared, should “intensify our influence on the positions of various NATO allies of the USA, particularly France and the FRG” with the goal of exploiting “the differences that have been revealed between them and the USA” over their responses to the Soviet invasion of Afghanistan⁶². Boris Ponomarev, International Secretary of the CPSU Central Committee, communicated Moscow’s conclusions to a gathering of International and Ideological Secretaries from the other Warsaw Pact states: “Carter overrated his strength, and he

⁵⁷ Memorandum, Director of Central Intelligence, 7. 1. 1980, in: CWIHP Belgrade Reader, Part I, pp. 583–587, here pp. 583f.

⁵⁸ Joint Franco-German declaration of 5. 2. 1980, in: Europa-Archiv 35 (1980), p. D 166, as cited in: Loth, *Overcoming*, p. 163.

⁵⁹ Korey, *Promises*, p. 129.

⁶⁰ Chernyaev *Diary*, 3. 3. 1980.

⁶¹ Loth, *Overcoming*, pp. 161–164.

⁶² CPSU CC Politburo Decision, with Report by Gromyko-Andropov-Ustinov-Ponomarev, 27. 1. 1980, in: CWIHP Virtual Archive, Collection: Soviet Invasion of Afghanistan, [http://legacy.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=va2.document&identifier=5034DE67-96B6-175C-9198FEB1FD9D0032&sort=Collection&item=Soviet Invasion of Afghanistan](http://legacy.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=va2.document&identifier=5034DE67-96B6-175C-9198FEB1FD9D0032&sort=Collection&item=Soviet%20Invasion%20of%20Afghanistan).

did not consider the extent of the West European's attachment to détente and their aversion to a rupture with the USSR. [...] It seems right and reasonable to develop political relations further with France and the other member states of the NATO in order to prevent the Carter politics from prevailing."⁶³ The opportunity to divide the West only grew as U.S.-Soviet relations continued to worsen and Western Europe sought to preserve the remnants of European détente.

2. Risks (1980–1982)

NATO's Double-Track Decision, the USSR and Madrid

For Moscow, the calculus of CSCE changed between Belgrade and Madrid. The collapse of U.S.-Soviet détente in the wake of Afghanistan made the USSR, as well as its allies, all the more dependent on trade with Western Europe⁶⁴. It was thus important to preserve European détente; a successful outcome to Madrid could contribute to this goal.

More importantly, Moscow faced a growing risk in terms of the nuclear balance. Even before Afghanistan, but especially after, Carter had begun to build up U.S. strategic nuclear forces, a policy that was continued and accelerated by his successor, Ronald Reagan. Against this backdrop, the key goal of Moscow's European policy was to block the planned stationing of new U.S. long-range theater nuclear forces (LRTNF) in Europe. In December 1979, NATO had approved its double-track decision in response to perceived Soviet nuclear superiority in Europe attained by the stationing of new SS-20 missiles in the East. NATO's decision provided for the stationing of additional U.S. LRTNF in Western Europe (i. e., the armament track), if East-West negotiations did not lead to a substantial reduction of Soviet SS-20 missiles in Europe by 1983 (i. e., the disarmament track). The decision marked a major reversal for Moscow's efforts at military détente and indeed constituted a major potential risk to the Soviet Union itself⁶⁵. The Warsaw Pact's leaders concluded at a meeting in May 1980: "Highlighting the crucial importance of the Helsinki Final Act, the Political Consultative Committee pointed to the significance of preserving the efforts of the past years to consolidate European security and cooperation. The main task right now is to prevent the implementation of the NATO decision of December 1979 for the production and deployment of new types of U.S. intermediate-range nuclear missiles in Western Europe, which would disrupt the existing military balance on the continent."⁶⁶ Pre-

⁶³ Gyula Horn, Report on the meeting of the foreign secretaries of the closely cooperating socialist countries in Moscow, 29.2.1980, in: *ibidem*, [http://legacy.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=va2.document&identifier=5034D5BD-96B6-175C-96660B3E4282A4D6&sort=Collection&item=Soviet Invasion of Afghanistan](http://legacy.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=va2.document&identifier=5034D5BD-96B6-175C-96660B3E4282A4D6&sort=Collection&item=Soviet%20Invasion%20of%20Afghanistan).

⁶⁴ Vladislav M. Zubok, *A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, Chapel Hill 2007, pp. 268f.

⁶⁵ Loth, *Overcoming*, pp. 153–156, 165–168.

⁶⁶ Report by the Minister of Foreign Affairs (Petăr Toshev Mladenov) to the Politburo of the CC of the BCP, 27.5.1980, p. 4, English translation, in: Mastny et al., *PHP, WP Leaders*, <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=18294&navinfo=14465>.

venting the stationing of new U.S. LRTNF thus became the Warsaw Pact's number-one priority in Europe, both within and outside the CSCE process.

To this end, Moscow proposed a Conference on Disarmament in Europe (CDE). Such a conference, it believed, could help bolster anti-military and peace sentiments in Western Europe and help derail the armament track of the double-track decision. The Soviet proposal corresponded to a similar initiative by France, announced by Giscard in January 1978, to convene a European conference that would negotiate on disarmament from the Atlantic to the Urals⁶⁷. Differences remained between the Soviet and French proposals; most importantly, the Soviets rejected the inclusion of Soviet territory up to the Urals, which went beyond the geographic scope of the confidence-building measures (CBMs) in the Helsinki Final Act, and they sought to include nuclear weapons in the negotiations⁶⁸. Nevertheless, both Paris and Moscow presented their respective proposals for a CDE to the Madrid meeting. In contrast to its larger proposals for military détente – non-first-use of nuclear weapons and, at Madrid, a NATO-Warsaw Pact nonaggression pact – Moscow could potentially attain a suitable CDE at Madrid through a process of cross-trading between baskets.

To this end, Moscow presented three potential, substantive concessions in Basket III for Madrid at a meeting of the Warsaw Pact's Deputy Foreign Ministers in July 1980 as part of the apparent price for attaining a CDE: (1) "Review of the issue of easing conditions for the unification of families and for marriages between citizens of different [CSCE] member-states"; (2) "Reduction on a mutual basis of the time for reviewing certain applications, along with the fees for visas and official travel documents," with fees based on a "certain percentage of wages" and the "provision of visas within 7 to 10 working days and more quickly in urgent cases"; and (3) "Granting to temporarily-accredited journalists the same working conditions as to standing correspondents"⁶⁹.

The proposed concessions corresponded to points contained in a draft concluding document for the Belgrade meeting prepared by the European Community (EC) and supported by the U.S.⁷⁰. The draft concessions were not as specific and broad as those contained in the Western draft, but they went beyond those in a compromise proposal that had been floated by the NNA delegations at Belgrade⁷¹. Gromyko justified the potential concessions to the Warsaw Pact's foreign ministers in October 1980: "[T]he most important result of the Madrid meeting could be a resolution to convene a conference on military détente and disarmament in Europe. For us, it is fundamentally important to destroy the tendency being promoted by Washington to intensify the military confrontation on our continent. It goes without saying that if a decision is adopted to convene a conference, then a large step will have been made down

⁶⁷ Oleg Grinevsky/Lynn M. Hansen, *Making Peace. Confidence and Security in a New Europe*, New York 2009, pp. 29–31.

⁶⁸ SAPMO, DY 30, J IV 2/2A-2289, Rede Gromykos beim Treffen der Aussenminister der Warschauer Vertragsstaaten, 5.12.1979, pp. 13–31, here p. 19.

⁶⁹ SAPMO, DY 30, J IV 2/3A-3504, Bericht über die Beratung der stellvertretenden Außenminister der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages, 8–9.7.1980, p. 12.

⁷⁰ CSCE/BM/75, 21. 2. 1978, in: Volle/Wagner, *Belgrader KSZE-Folgetreffen*, pp. 163–172, here pp. 169f.

⁷¹ *Ibidem*, p. 149 (footnote).

the path to this goal.”⁷² At a meeting of the Warsaw Pact’s leaders in May 1980, Brezhnev had already hinted at the need for potential concessions at Madrid for the sake of preserving détente in Europe. “In our activities with the West European countries,” he said, “it is absolutely important to preserve the positive things that have been achieved over the years. No matter what our political enemies might say, the peaceful path delineated in Helsinki is of the greatest importance.”⁷³ The situation at Madrid, he said, would be “more complicated than in Belgrade.” “The Americans will certainly try to strain the issue of Afghanistan again and to foment anew the demagoguery regarding human rights. [...] If the Americans decide upon a policy of obstruction in Madrid, it must end in a serious moral and political defeat for them.”⁷⁴ Moscow’s proposed concessions in Basket III would serve this larger goal. At the same time, the East made clear at the preparatory meeting for Madrid in the fall of 1980 its unwillingness to consider any concessions on human rights; the Soviets fought to strictly limit any discussion of human rights to the point of almost bringing the meeting to collapse.

After the storm at the preparatory meeting, Moscow showed early signs of movement at the Madrid follow-up meeting itself. On 23 February 1981, at the Soviet Party Congress, Brezhnev announced Moscow’s willingness to approve an extension of the area of CBMs and a CDE up to the Ural Mountains, in keeping with France’s proposal. His only proviso was that the Western states should “extend the confidence zone accordingly” in the West⁷⁵. Between February and June 1981, the Soviet delegation at Madrid also negotiated informally with the West and the NNA group over potential Soviet concessions in Basket III. By mid-June 1981, the various delegations at Madrid had cobbled together a series of “unofficially agreed texts” for a concluding document, including additional Soviet concessions to Western Europe in Basket III. The provisions included a commitment not only to “handle favorably” applications for family meetings, family unification, and cross-border marriages, but also “to decide upon them in the same spirit”; to process applications for family meetings in “emergency cases [...] as expeditiously as possible”; to make determinations regarding family reunification and cross-border marriages “in normal practice within six months and for other family meetings within gradually decreasing time limits”; to “provide the necessary information on the procedures to be followed by the applicants in these cases and on the regulations to be observed, as well as, upon the applicant’s request, provide the relevant forms”; and a commitment not to discriminate against individuals who resubmitted such applications or their families in terms of “employment, housing, access to social, economic or educational benefits, as well as any other rights and obligations flowing from the laws and regulations of the respective participating State”⁷⁶. Eventually, the Eastern bloc would agree also not

⁷² SAPMO, DY 30/11733, Rede Gromykos, 19. 10. 1980, pp. 6f. (file unpaginated).

⁷³ Speech by the First Secretary of the CC of the CPSU (Leonid I. Brezhnev), 15. 5. 1980, in: Mastny et al., PHP, WP Leaders, here p. 217, <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/collection.cfm?lng=en&id=18308&navinfo=14465>.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 219.

⁷⁵ Grinevsky/Hansen, *Making Peace*, pp. 51f.

⁷⁶ Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatsicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU), Ministerium für Staatssicherheit (MfS), Rechtsstelle (RS) 605: Bemerkungen zu den inoffiziell vereinbarten Texten eines Schlußdokumentes des Madrider Treffens, 19. 6. 1981, pp. 273–280.