



Hans-Hermann Hertle Der KSZE-Folgeprozeß in Wien

Wenig spektakulär, hatte das Folgetreffen der KSZE in Wien zunächst den gewohnten Verlauf genommen: „1986, 1987 und teilweise sogar noch 1988 ergingen sich die sowjetischen Unterhändler in Polemik, Konfrontation und scharfer Zurückweisung. Alles war so wie früher.“¹ Doch das äußere Bild trog, denn spätestens seit Mitte 1987 sah sich die sowjetische Führung wegen der ökonomischen Krise ihres Landes gezwungen, auf die westliche Verhandlungsstrategie in Wien einzugehen, die Fortschritte bei den Abrüstungsverhandlungen, eine Ausweitung der Handelsbeziehungen und wirtschaftliche Hilfeleistungen von Zugeständnissen der Sowjetunion im humanitären Bereich abhängig machte. Zum offenen Entsetzen der SED-Führung waren Gorbatschow und Schewardnadse im Zuge ihrer Bestrebungen, „friedliche und günstige äußere Bedingungen für die innenpolitischen Reformen“ in der Sowjetunion zu schaffen², ohne Abstimmung mit ihren Verbündeten - und wie die SED-Führung meinte, vornehmlich auf deren Kosten - zu weitgehenden Zugeständnissen in Menschenrechtsfragen bereit.³

Ein solches Zugeständnis war die Gewährleistung rechtlicher Verfahren bei Verletzungen von Menschen- und Freiheitsrechten, deren Aufnahme in das Abschlusßdokument bereits im Mai 1988 alle realsozialistischen Staaten prinzipiell zugestimmt hatten. In Verbindung mit der Zusicherung von Freizügigkeit lag hier für die SED eines der Probleme, „die für die DDR - im Vergleich zu anderen Bruderstaaten - von besonderer politischer Sensibilität und sicherheitspolitischer Wertigkeit sind“, wie man in Moskau - ohne Wirkung - zu bedenken bat.⁴ Denn in der Reisefrage herrschte im SED-Staat bis dahin absolute Gesetzlosigkeit und Rechtsunsicherheit: Die geheim gehaltenen Beschlüsse des Politbüros und Ministerrates sowie die Weisungen und Durchführungsbestimmungen des Ministeriums für Staatssicherheit und des Innenministeriums befreiten die staatlichen Behörden von der Notwendigkeit, ablehnende Entscheidungen zu Reiseanträgen oder „Übersiedlungs-

1 Hans Voß, Konstruktivität und Dilemma der DDR-Außenpolitik. Ein Bericht des stellvertretenden Delegationsleiters der DDR über das Wiener Folgetreffen der KSZE (1986-1989), in: 1999, Heft 1, S. 93. - Dr. Hans Voß war Stellvertreter des Leiters der DDR-Delegation in Wien.

2 Eduard Schewardnadse, Die Zukunft gehört der Freiheit, Reinbek 1991, S. 106.

3 Interne Dokumente des DDR-Außenministeriums zeigen, daß der SED-Spitze dieses Einschwenken seit Juli 1987 bekannt war: „Im Interesse eines für die sozialistischen Staaten positiven Abschlusses des Wiener Treffens und insbesondere der Vereinbarung eines Mandats für Verhandlungen über die Reduzierung von Streitkräften und konventionellen Rüstungen in Europa ist die Sowjetunion zu Zugeständnissen vor allem im Bereich der Menschenrechte, der menschlichen Kontakte und der Information bereit. Entsprechende Hinweise wurden durch Genossen Loginow auf einer Beratung der stellvertretenden Außenminister der Staaten des Warschauer Vertrages zum Wiener Treffen in Warschau bereits gegeben. (...) Zugleich erklärte der sowjetische Delegationsleiter, falls Bruderstaaten in bestimmten Fragen den vorgeschlagenen Zugeständnissen nicht zustimmen könnten, müßten sie ihre Positionen auf dem Treffen selbst vertreten“ (Herbert Krolkowski, Entscheidungsbedarf im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines abschließenden Dokuments des Wiener Treffens, 14.7.1987 (BA, DO-1/54467). - Zum Junktim-Vorgehen der NATO-Staaten vgl. das Blitztelegramm des Leiters der DDR-Delegation auf der Wiener KSZE-Nachfolgekonferenz, Peter Steglich, an Außenminister Oskar Fischer, 4.2.1988 (BA, DO-1/54467). - Zur Wahrnehmung der Entwicklung der sowjetischen Verhandlungsstrategie in Wien aus bundesdeutscher Sicht vgl. Hans-Heinrich Wrede, KSZE in Wien, Köln 1990 (Hans-Heinrich Wrede war Mitglied der bundesdeutschen Delegation in Wien).

4 HA Grundsatzfragen und Planung (des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten), Bericht über die Konsultationen mit dem Leiter der Abteilung Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa des Außenministeriums der UdSSR, Genossen J.S. Derjabin, am 22.7.1987 in Moskau (BA, DO-1/54467).



ersuchen“ schriftlich zu begründen und boten den Bürgern keine Rechtsmittel gegen ergangene Entscheidungen.⁵ Nur dem Personenkreis, der nach herrschender Auffassung vom Geltungsbereich der Verordnung vom 15. September 1983 erfaßt wurde - das waren weniger als fünf Prozent der „Übersiedlungsersuchenden“ - wurde die Möglichkeit einer Beschwerde eingeräumt. Alle anderen Ausreisewilligen hatten überhaupt keine Rechte; ihre Schreiben und Vorsprachen wurden gemäß der Verfügung Nr. 143/83 des Vorsitzenden des Ministerrates nicht einmal als Eingaben gewertet und mußten dementsprechend nicht entgegengenommen, geschweige denn beantwortet werden.⁶ Um sich noch während der Verhandlungen in Wien aus der Schußlinie zu manövrieren, veranlaßte das Politbüro den Justizminister im Mai 1988 zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs zur gerichtlichen Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen; die gleichzeitig angeordnete Überprüfung der Beschlüsse zum Reiseverkehr mündete in eine Regelung des Politbüros, die am 30.11.1988 im Gesetzblatt der DDR als Ministerrats-Verordnung veröffentlicht wurde.⁷ Politische Vorgabe war, keine über die bisherige Praxis hinausgehenden Reisemöglichkeiten zu schaffen und auch die ständigen Ausreisen nicht zunehmen zu lassen.⁸ Die Reiseverordnung wurde einerseits als Rechtsfortschritt dargestellt; andererseits löste sie wegen ihrer im Vergleich zur vorherigen Handhabung restriktiveren Genehmigungspraxis eine solche Welle von Kritik in der DDR aus, daß sie im März 1989 liberalisiert werden mußte.⁹

Wie in der Reisefrage war die DDR auch in vielen anderen Punkten in eine „singuläre Position“ geraten; sie betrafen „die Veröffentlichung von Zahlungsbilanzangaben und detaillierten Außenhandelsdaten; die Schadenshaftung bei Industrieunfällen; die Zusammenarbeit bei der Messung und Bewertung von Luftschadstoffen; die Erleichterung ungehinderter Verbindungen zwischen Universitäten und anderen Hochschul- und Forschungseinrichtungen sowie persönlicher Kontakte zwischen Wissenschaftlern; die schriftliche Begründung abgelehnter Ausreise- und Übersiedlungsanträge, das Recht der Bürger auf Freizügigkeit.“¹⁰ Die sozialistischen Staaten seien nicht einig, „es herrscht heillooses Durcheinander. Ungarn und Polen sind für alle westlichen Vorschläge“, berichtete Außenminister Oskar Fischer am 15. September im Politbüro, das laufend die Di-

5 Vgl. Minister für Auswärtige Angelegenheiten/Abt. Internationale Verbindungen, Vorlage für das Politbüro des ZK der SED, Betreff: Ergänzung der Direktive für das Auftreten der DDR-Delegation in der Redaktionsarbeit des Wiener Folgetreffens der Teilnehmerstaaten der KSZE in der Frage rechtlicher Verfahren bei der Inanspruchnahme von Menschenrechten und Grundfreiheiten, Berlin, 3. Mai 1988 (SAPMO-BA, DY 30/J IV 2/2A/3120).

6 Vgl. ebd., S. 3.

7 Die Verordnungen, hieß es im Beschlußentwurf des Politbüros, für den Krenz, Mielke und Dickel verantwortlich zeichneten, „sind *im Gesetzblatt der DDR und in der Tagespresse zu veröffentlichen.*“ Der Leiter des Büros des Politbüros stellte die formale Ordnung der DDR her und korrigierte handschriftlich: „Sie sind *im Ministerrat zu behandeln und danach im Gesetzblatt ... zu veröffentlichen.*“ (Hervorhebung v. Vf.) Siehe: Egon Krenz/Erich Mielke/Friedrich Dickel, Vorlage für das Politbüro des ZK der SED, Betreff: Regelungen zu Reisen von Bürgern der DDR nach dem Ausland, zur Gewährung des ständigen Wohnsitzes für Ausländer in der DDR und zur Eheschließung von Bürgern der DDR mit Ausländern, Berlin, den 3.11.1988 (SAPMO-BA, DY 30/J IV 2/2A/3169). - Die Mißachtung der rechtsetzenden Kompetenz des Ministerrates in Vorlagen der Minister der bewaffneten Organe für das Politbüro hatte System; derselbe Fauxpas steckte bereits in dem Vorentwurf dieser Vorlage, der am 8.3.1988 im Politbüro behandelt, aber zurückgestellt worden war (SAPMO-BA, DY 30/J IV 2/2A/3101).

8 Vgl. die PB-Vorlage „Regelungen zu Reisen ...“, 3.11.1988, Anlage 3, S. 3 u. 7 (SAPMO-BA, DY 30/J IV 2/2A/3169).

9 Hintergrund der Kritik waren die Auswirkungen des sogenannten „Onkel-und-Tante-Problems“: Entgegen der vorherigen Praxis wurde die Verwandtschaft des Ehepartners des Verwandten nach der Reiseverordnung vom 30.11.1988 nicht mehr als reisebegründendes Verwandtschaftsverhältnis akzeptiert und entsprechende Reiseanträge abgelehnt.

10 Vgl. Veränderungen zur Direktive der DDR-Delegation für die Redaktionsarbeit am Schlußdokument des Wiener KSZE-Folgetreffens (SAPMO-BA, DY 30/J IV 2/2/2294), zit. nach: Erhard Crome/Jochen Franzke, Die SED-Führung und die Wiener KSZE-Konferenz 1986-1989, in: Deutschland Archiv 8/1993, S. 910.



rektiven für die DDR-Verhandlungsdelegation in Wien korrigieren mußte.¹¹ Bis Anfang Januar 1989 hielt die DDR ihre Blockadeposition in bezug auf Formulierungen zur Abschaffung des Zwangsumtausches sowie der Zulassung unabhängiger Menschenrechts- und Überwachungsgruppen aufrecht.¹² Erst nach einem Gespräch mit dem Leiter der sowjetischen Delegation in Wien, Jurij Kaschlew, am 5. Januar 1989 in Ost-Berlin lenkte Honecker unter dem massiven Druck der Vormacht ein: Für den Fall, daß sie in Wien allein stehe, werde die DDR keinen Einwand gegen das Abschlußdokument erheben, mußte er Kaschlew zusagen. Innerstaatlich jedoch, so Honecker, bleibe es beim Mindestumtausch und keiner Legalisierung von Helsinki-Gruppen. Die DDR lasse sich weder „ausplündern“ noch denke sie daran, „konterrevolutionäre Aktivitäten“ zu legalisieren.“¹³

Während die Bruderländer mit Ausnahme Rumäniens und der CSSR das Abschlußdokument euphorisch „als bahnbrechenden Erfolg“ bewerteten¹⁴, plagten die SED-Spitze zwiespältige Gefühle: Wichtigstes Ergebnis sei zwar einerseits die vereinbarte Aufnahme von Abrüstungsverhandlungen; andererseits sei es den westlichen Staaten jedoch gelungen, „mit den Festlegungen im 'humanitären Bereich' ein sofort gegen die sozialistischen Länder nutzbares Einmischungsinstrumentarium zu erreichen.“¹⁵ Die Attacken der NATO-Staaten richteten sich insbesondere gegen die DDR, beschwerte sich Axen Ende Januar in Moskau. Axen: „Der Gegner gebraucht für seine Angriffe gegen die DDR die für die UdSSR gültigen Losungen der Perestroika als vergiftete Pfeile.“¹⁶

Mit der festen Absicht, die Heuchelei der siebziger Jahre fortzusetzen und die KSZE-Verpflichtungen zwar zu unterzeichnen, sie aber unter keinen Umständen zu erfüllen, ging die SED-Spitze in die Phase nach Wien.¹⁷ Wie weit die Zweigleisigkeit des Denkens ging, zeigt ein Vorschlag von Innenminister Dickel, für den er im Januar 1989 die Zustimmung von Mielke einholte: Um „negativen Kräften und Gruppierungen“ bei der Gründung einer Menschenrechts-Überwachungsgruppe zuvorzukommen, sollte der Charakter und die Tätigkeit von bereits existierenden partei- und staatsnahen Organisationen wie des „Komitees für Menschenrechte der DDR“ so verändert werden, daß sie „die Funktionen, die den sogenannten Helsinki-Überwachungsgruppen zugedacht sind, im Sinne der Politik der DDR wahrnehmen. (...) Über entsprechende Festlegungen im Statut dieser Vereinigung wäre es möglich, interessierte und im progressiven Sinne wirkende Bürger einzubeziehen sowie ein 'legales' Wirken negativer Kräfte und

11 Vgl. SAPMO-BA, DY 30/IV 2/2.039/65, Bl. 46.

12 Zum Konflikt um den „Pflichtmindestumtausch“, wie der Zwangsumtausch im KSZE-Kauderwelsch genannt wurde, vgl. Hans-Heinrich Wrede, KSZE in Wien, Köln 1990, S. 109 ff.

13 Vgl. die Aufzeichnungen von Krenz über die Sitzungen des Politbüros im Januar 1989 (SAPMO-BA, DY 30/IV 2/2.039/69), sowie Erhard Crome/Jochen Franzke, Die SED-Führung und die Wiener KSZE-Konferenz 1986-1989, in: Deutschland Archiv 8/1993, S. 912.

14 Vgl. den Bericht über die Tagung der Außenminister der WV-Staaten am 11./12.4.1989 in Berlin in den Notizen von Krenz aus der Politbürositzung vom 18.4.1989 (SAPMO-BA, DY 30/IV/2.039/72, Bl. 23).

15 Vgl. ebd.

16 Bericht über die Konsultationen mit dem ZK der KPdSU am 26. und 27. Januar 1989 in Moskau zu Fragen der weiteren sicherheitspolitischen Zusammenarbeit SED-SPD, S. 19 (SAPMO-BA, DY 30/IV 2/2.035/60).

17 Die von Kotschemassow wiedergegebene Äußerung Honeckers: „Wir geben Weisung, dieses Dokument zu unterzeichnen, werden es aber nicht erfüllen“ (Wjatscheslaw Kotschemassow, Meine letzte Mission, Berlin 1994, S. 76) war tatsächlich kein Scherz Honeckers, wie der sowjetische Botschafter glauben machen will, sondern sein bitterer Ernst. „Bei uns gelten nur unsere Gesetze“, hatte Honecker Außenminister Oskar Fischer schon im August 1988 belehrt, als dieser wieder einmal eine neue Instruktion für Wien erbat, weil die DDR als einziger realsozialistischer Staat die Formulierung ablehnte, „daß es Journalisten bei der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit freisteht, Zugang zu öffentlichen und privaten Informationsquellen zu suchen und mit diesen Kontakt zu pflegen“ (vgl. Schreiben des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten an den Generalsekretär des ZK der SED, 2.8.1988, in: BA, DO-1/54467).



Gruppen auszuschließen. Erforderlich wäre auch“, fügte Dickel hinzu, „geeignete Organe für die Anleitung dieser Vereinigung festzulegen.“¹⁸

Was die Praxis des als Rechtsfortschritt im Sinne des Wiener Abschlusddokumentes gepriesenen Gesetzes zur gerichtlichen Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen bei Reisen und Ausreisen betraf, zog das Ministerium für Justiz im Oktober 1989 eine vernichtende Bilanz: „Die gegenwärtige Praxis der Gerichte im Nachprüfungsverfahren, die faktisch immer auf eine Bestätigung der Entscheidung der Abt. Inneres hinausläuft, trägt nicht dazu bei, auf diesem Gebiet die Rechtssicherheit zu erhöhen.“¹⁹ Mit dem Hinweis, daß die gerichtliche Nachprüfung lediglich eine Gesetzlichkeitsüberprüfung darstelle, waren sämtliche Entscheidungen des MfS und Mdl, die sich in Reiseangelegenheiten auf den in der Reiseverordnung eingeräumten „Ermessensspielraum“ der staatlichen Organe bezogen, für die Gerichte tabu. Jenseits aller feierlichen Proklamationen und hinter der Fassade scheinbar rechtsförmiger Verfahren beherrschte der lange Arm des MfS den Dienstweg in die Ministerien für Inneres und für Justiz sowie in die Gerichte; das MfS blieb auch nach Wien die letzte Entscheidungsinstanz über den Umfang der Rechte der Bürger.

Auch in den äußeren Beziehungen behalf man sich zunächst wie zuvor, als die erwarteten „Einmischungen“ begannen. Auf acht Seiten hielt die Bundesregierung der DDR im April 1989 in einem „Non-paper“ Verletzungen der menschlichen Dimension des Abschlusddokumentes vor und drückte die Erwartung aus, daß die DDR die eingegangenen Verpflichtungen erfüllen werde²⁰. Der stellvertretende Außenminister Kurt Nier schickte den Leiter der Ständigen Vertretung, Franz Bertele, der das Papier in Ost-Berlin überreichte, mit der Warnung zurück, jeglichen Versuch zu unterlassen, „unter Berufung auf die KSZE-Dokumente in die DDR hineinwirken und destabilisieren zu wollen. Dies beschwöre die Gefahr von Rückschritten in den Beziehungen herauf.“²¹ Und in dem zwei Monate später überreichten, ebenfalls inoffiziellen Antwortpapier teilte Außenminister Oskar Fischer lapidar im alten Stil mit: „Über Fragen der Wahrung der Rechtsordnung der DDR gibt es für niemanden, auch nicht in der BRD, ein Mitspracherecht.“²²

Die schlimmsten Befürchtungen der DDR wurden auf dem KSZE-Informationsforum im April 1989 in London und der Pariser Menschenrechtskonferenz im Juni 1989 noch übertroffen. Während Polen und Ungarn, die das Presse- und Meinungsmonopol der Partei bereits aufgegeben hatten, in London als Musterschüler des KSZE-Prozesses auftraten und die Sowjetunion mit dem wiederum nicht mit den Verbündeten abgestimmten Vorschlag eines gesamteuropäischen Fernsehprogramms Sympathiepunkte sammelte, wurden die Pressezensur und die restriktiven Arbeitsbedingungen für Journalisten in der DDR, Bulgarien, Rumänien und der CSSR angeprangert. Auf der Menschenrechtskonferenz in Paris schließlich hagelte es Vorwürfe gegen die DDR: ihre restriktive Ausreisepaxis, der Schießbefehl und immer wieder die Mauer selbst wurden zum zentralen Thema der Tagung.²³ Die außenpolitische Isolierung der DDR verwandelte sich in ein innenpolitisches Problem, als Ungarn am 2. Mai 1989 mit dem Abbau des Eisernen Vorhangs zu Österreich begann.

[Quelle: Hans-Hermann Hertle, Der Fall der Mauer. Die unbeabsichtigte Selbstaflösung des SED-Staates, 2. Aufl., Opladen/Wiesbaden 1999, S. 87-91.]

18 Mdl, Information zu Problemen, die sich hinsichtlich der Vereinigung von Bürgern aus dem Abschlusddokument auf dem KSZE-Nachfolgetreffen in Wien ergeben, 20.1.1989 (BStU, ZA, MfS-SdM 87, Bl. 5).

19 Ministerium für Justiz/Abt. Rechtsanwälte, Aktuelle Probleme im Zusammenhang mit der ständigen Ausreise und dem illegalen Verlassen der DDR, Berlin, 2.10.1989 (BStU, ZA, MfS-RS 658, Bl. 24/25).

20 Vgl. Non-paper der Bundesregierung vom 18.4.1989 (BA, DO-1/54467).

21 Vermerk über ein Gespräch des Stellvertreters des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten, Genossen Kurt Nier, mit dem Leiter der BRD-Vertretung, Bertele, am 18. April 1989 im MfAA, S. 2 (BA, DO-1/54467).

22 Non-paper der DDR-Regierung vom 6.6.1989 (BA, DO-1/54467).

23 Vgl. den detaillierten Bericht in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 7.6.1989.