

Anna Graf-Steiner

**Brückenbauer im Kalten Krieg  
Österreich und der lange Weg zur KSZE-Schlussakte**

## Kriegsfolgenforschung

Veröffentlichungen des

Ludwig Boltzmann Instituts für Kriegsfolgenforschung, Graz – Wien – Raabs

Begründet von Stefan Karner

Herausgegeben von Barbara Stelzl-Marx

Band 33

Advisory Board der Wissenschaftlichen Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann Instituts für  
Kriegsfolgenforschung

Unter dem Vorsitz von Stefan Karner

Jörg Baberowski, Humboldt-Universität, Berlin

Beata Katrebova Blehova, Institut für das Gedächtnis der Nation, Bratislava

Csaba Békés, Ungarische Akademie der Wissenschaften, Budapest

Günter Bischof, University of New Orleans

Stefan Creuzberger, Universität Rostock

Thomas Wegener Friis, Süddänische Universität, Odense

Marcus Gräser, Johannes Kepler Universität Linz

Andreas Hilger, Deutsches Historisches Institut, Moskau

Kerstin Jobst, Universität Wien

Rainer Karlsch, Berlin

Mark Kramer, Harvard University

Sabine Lee, Universität Birmingham

Hannes Leidinger, Universität Wien, Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung

Peter Lieb, Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, Potsdam

Ulrich Mählert, Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, Berlin

Aryo Makko, Universität Stockholm

Horst Möller, München

Verena Moritz, Universität Wien

Bogdan Musial, Universität Warschau

Dieter Pohl, Universität Klagenfurt

Pavel Polian, Universität Freiburg

Peter Ruggenthaler, Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung

Roman Sandgruber, Johannes Kepler Universität Linz

Erwin Schmidl, Landesverteidigungsakademie, Wien

Daniel Marc Segesser, Universität Bern

Ottmar Trașcă, Universität Cluj-Napoca

Stefan Troebst, Universität Leipzig

Oldřich Tůma, Tschechische Akademie der Wissenschaften, Prag

Gerhard Wettig, Kommen/Deutschland

Vladislav Zubok, London School of Economics

Anna Graf-Steiner

# **BRÜCKENBAUER IM KALTEN KRIEG**

**Österreich und der lange Weg  
zur KSZE-Schlussakte**

**leykam:** WISSENSCHAFT

## Impressum

Veröffentlicht durch  
Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung

in Kooperation mit  
Universität Graz  
Stadt Graz

Veröffentlicht mit Unterstützung des  
Austrian Science Fund (FWF): Projekt PUB-1038-G

gefördert durch  
Amt der Steiermärkischen Landesregierung,  
Abt. 12, Referat Wissenschaft und Forschung

Forschungsergebnisse von  
Austrian Science Fund (FWF): P 31869



Die vorliegende Publikation ist – wo nicht anders festgehalten – gemäß den Bedingungen der internationalen Creative-Commons-Lizenz Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) lizenziert, die die Nutzung, gemeinsame Nutzung, Anpassung, Verbreitung und Vervielfältigung in jedem Medium oder Format erlaubt, solange Sie den:die ursprüngliche:n Autor:in bzw. die ursprünglichen Autor:innen und die Quelle in angemessener Weise anführen, einen Link zur Creative-Commons-Lizenz setzen und etwaige Änderungen angeben. Die Bilder oder anderes Material Dritter in der vorliegenden Publikation sind durch die Creative-Commons-Lizenz der Publikation abgedeckt, sofern in einem Verweis auf das Material nichts anderes angegeben ist. Wenn das Material nicht durch die Creative-Commons-Lizenz der Publikation abgedeckt ist und die beabsichtigte Nutzung aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen nicht gestattet ist oder über die erlaubte Nutzung hinausgeht, muss die Genehmigung für die Nutzung direkt von dem:der Urheberrechtsinhaber:in eingeholt werden. Sämtliche Angaben in dieser Publikation erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr; eine Haftung des:der Autor:in, des:der Herausgeber:in oder des Verlags ist ausgeschlossen.

### Autorin

Anna Graf-Steiner

Diese Publikation basiert auf der an der Universität Graz verfassten Dissertation von Anna Graf-Steiner, „Österreich in der außenpolitischen Strategie der Sowjetunion, 1969–1975“, die mit dem „Award of Excellence 2023 – Staatspreis für die besten Dissertationen“ des BMBWF ausgezeichnet wurde.

### Lektorat, Layout und Satz

[www.zwiebelfisch.at](http://www.zwiebelfisch.at)

### Umschlaggestaltung

Gradhammer · Concept & Design, [gradhammer.at](http://gradhammer.at)

### Titelbild

Der Präsident der Republik Finnland, U. Kekkonen, empfängt den Generalsekretär der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, L. I. Brežnev, am KSZE-Gipfel in Helsinki 1975 (Quelle: Atte Matilainen, Finnish Heritage Agency, JOKAATM2A:22).

### 1. Auflage 2024

© 2024 by Leykam Buchverlags GmbH & Co. KG, Graz – Wien

### Verlag und Vertrieb für den Buchhandel

Leykam Buchverlagsgesellschaft m.b.H. & Co. KG, Dreihackengasse 20, 8020 Graz  
[www.leykamverlag.at](http://www.leykamverlag.at)

ISBN 978-3-7011-0501-4

eISBN 978-3-7011-0535-9

DOI <https://doi.org/10.56560/isbn.978-3-7011-0535-9>

Für Christian



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	9
Einleitung und Stand der Forschung .....	13
Konzeptionen der Neutralität .....	28
Die österreichische Neutralität als sowjetischer Sicherheits- und Wirtschaftsfaktor .....	35
Neuausrichtung der sowjetischen Außenpolitik unter Chruščev .....	40
Von Kompensation zu Kooperation .....	45
Eine „gesamteuropäische Sicherheitskonferenz“ als außenpolitisches Schlagwort .....	51
Der Weg zur Genfer Gipfelkonferenz .....	54
Der Genfer Gipfel .....	58
Die sowjetische Konferenzidee 1954/55 – engagierte Friedenspolitik oder Propaganda? .....	60
Die „polnische Urangst“ als Triebfeder für ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem .....	62
Der adaptierte Rapacki-Plan 1964 .....	66
Österreich und die Vision einer atomwaffenfreien Zone .....	70
Brežnev und die polnischen Abrüstungsvorschläge .....	73
Österreich als früher Makler der europäischen Sicherheit? .....	76
Wiederentdeckung der Konferenzidee unter Brežnev .....	81
Die Sicherheitskonferenz als sowjetische Agenda .....	83
„Gründliche Vorbereitung“ gegen den Willen Moskaus: Der Zehnerklub .....	86
Eine gesamteuropäische Konferenz als Mehrwert für die Neutralen? .....	96
Zwischen Friedensrhetorik und Brežnev-Doktrin .....	100
Der Weg zu multilateralen Verhandlungen .....	106
Ein neuer Frühling für die Sicherheitskonferenz? .....	109
Die finnische Initiative .....	112
Helsinki, Wien oder Genf? .....	119
Dialog und Konkretisierung .....	138
Truppenverminderung und Sicherheitskonferenz .....	139
Truppenverminderungen in Europa – Mitsprache für Österreich? .....	144
Wien als Konferenzort wider Willen .....	146
Freizügigkeit und Sicherheitskonferenz .....	149
Freizügigkeit als österreichisches Ziel – „aber sagen sollen wir das nicht!“ .....	151
Kreiskys KSZE-Agenda .....	154

Österreich als Modell für den Ost-West-Handel .....	157
Moskau, Österreich und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft .....	166
Die letzten Etappen .....	179
Bonn als entscheidende Etappe .....	179
Die sowjetisch-französische Prinzipienklärung als Modell für die KSZE .....	182
Nixon und Brežnev, ein Gipfel und zwei „wichtigste“ Dokumente .....	184
Am Verhandlungstisch .....	187
Der „Erste Korb“: Die Prinzipienklärung im Zentrum der sowjetischen KSZE-Politik .....	189
Der „Zweite Korb“, Teil eins: Militärische Aspekte der Sicherheit auf der KSZE ...	192
Vertrauensbildende Maßnahmen – Österreich als Vermittler .....	193
Der „Zweite Korb“, Teil zwei: Gesamteuropäische Wirtschaftszusammenarbeit – vermeintliches Ziel und verpasste Chance .....	193
Der „Dritte Korb“ .....	204
Die humanitäre Agenda der österreichischen Delegation .....	205
„Sternstunde“ der österreichischen Diplomatie .....	208
Aktivierung der „nicht vollständig genutzten Reserve“ .....	211
Unstimmigkeiten .....	216
Kreiskys Besuch in Moskau und eine Annäherung im Sinne der Sowjetunion .....	219
„Inanspruchnahme“ der Neutralen als Vermittler .....	224
Die Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte .....	226
Ein neues Jalta? Die europäische Sicherheitskonferenz in der außenpolitischen Strategie der Sowjetunion .....	229
„Helsinki-Effekt“ oder „Helsinki-Mythos“? .....	235
Conclusio .....	251
Danksagung .....	262
Anhang	
Literatur- und Quellenverzeichnis .....	267
Abkürzungsverzeichnis .....	283
Abbildungsnachweis .....	285
Personenregister .....	287
Ortsregister .....	289



## Vorwort

Die Rolle der Neutralität und Bündnisfreiheit in den Ost-West-Beziehungen rückt in jüngster Zeit durch die russische Invasion in die bündnisfreie Ukraine im Februar 2022 sowie den angestrebten oder bereits erfolgten NATO (North Atlantic Treaty Organization)-Beitritt Schwedens und Finnlands als Reaktion auf diese Aggression wieder in den Fokus der Aufmerksamkeit. In Schweden und Finnland dominierte seit dem Ende des Kalten Krieges der Begriff der Bündnisfreiheit als selbst verordneter außenpolitischer Kurs gegenüber jenem der Neutralität. Diskussionen über einen möglichen NATO-Beitritt wurden seit 2014 angesichts der russischen Aggressionen gegenüber der Ukraine sowohl in Finnland als auch in Schweden auf breiter Basis geführt<sup>1</sup> und gewannen mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine im Februar 2022 in beiden Ländern an Intensität.<sup>2</sup> Nachdem beide Staaten im Mai 2022 Beitrittsgesuche gestellt hatten, wurden die Beitrittsprotokolle am 5. Juli 2022 von den 30 NATO-Staaten unterzeichnet und damit der Ratifizierungsprozess in den einzelnen NATO-Mitgliedsstaaten eingeleitet. „Mit 32 Nationen am Tisch werden wir noch stärker und unsere Bürger noch sicherer sein, denn wir stehen vor der größten Sicherheitskrise seit Jahrzehnten“, so der NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg anlässlich der Unterzeichnung, die er als „wahrhaft historischen Moment“ bezeichnete.<sup>3</sup> Im Falle Finnlands

- 
- 1 Mark Kramer, The USSR and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe, in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. New York – London 2021, S. 533–564, hier: S. 557.
  - 2 Carl Bildt, Opinion: are Sweden and Finland moving to apply for NATO membership?, in: *Washington Post*, 16.3.2022. Online abrufbar unter: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/03/16/are-sweden-finland-moving-apply-nato-membership/>
  - 3 North Atlantic Treaty Organization, News. NATO Allies sign Accession Protocols for Finland and Sweden, 5. Juli 2022. Online abrufbar unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_197763.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197763.htm?selectedLocale=en)

konnte das „schnellste Beitrittsverfahren in der Geschichte der Organisation“ bereits abgeschlossen werden.<sup>4</sup> Finnland wurde am 4. April 2023 zum 31. Mitgliedsstaat der NATO.<sup>5</sup>

Anders die Situation in Österreich, wo das Neutralitätsgesetz Verfassungsrang hat und fest in der nationalen Identität verankert ist.<sup>6</sup> So ist der Tag des Beschlusses des Neutralitätsgesetzes seit 1965 Nationalfeiertag. Mit dem EU-Beitritt wurde die österreichische Neutralität zwar ausgehöhlt und de facto auf eine militärische Neutralität beschränkt, der öffentliche und politische Zuspruch blieb aber ungebrochen hoch. Die Losung, ideologisch nicht neutral zu sein und die Praxis der eigenen Neutralitätspolitik selbst bestimmen zu können, bedeutete im Rahmen des Ost-West-Konflikts oftmals eine politische Gratwanderung, selbst sah man sich gerne als Mediator und Brückenbauer, eine Rolle, die auch international – etwa durch den Wiener Gipfel 1961 – honoriert wurde.<sup>7</sup> Die sogenannte „Irische Klausel“ erlaubt Österreich Einschränkungen in der militärischen Bündnispflicht auch im Rahmen der von Österreich mitgetragenen „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ der Europäischen Union. Wirtschaftliche Sanktionen gegenüber Russland wie auch die moralische Verurteilung des russischen Angriffskriegs in der Ukraine inklusive einer klaren Parteiergreifung für die Achtung der staatlichen Souveränität und territorialen Integrität der Ukraine sorgten für harsche Kritik des russischen Außenministeriums, das am 5. März 2022 die Neutralität Österreichs offen infrage stellte.<sup>8</sup> Nur wenige Tage später wurde eine Neutralität nach österreichischem Muster für die Ukraine von Dmitrij S. Peskov, dem Pressesekretär Vladimir V. Putins, als mögliche Kompromisslösung genannt.<sup>9</sup> Zynisch wurde im Rahmen dieses Vorschlages eine Entmilitarisierung der bündnisfreien Ukraine gefordert, ohne auf entsprechende Sicherheitsgarantien für eine etwaige Neutralitätslösung einzugehen.

Putins aggressive Außenpolitik hat jene europäische Sicherheitsordnung infrage gestellt, die nach zähen Verhandlungen in Helsinki 1975 von den europäischen Staaten, den USA

---

4 Evelyn Laverick, Finland joins NATO in the alliance's fastest-ever accession process, Euronews, 4. April 2023. Online abrufbar unter: <https://www.euronews.com/2023/04/04/finland-joins-nato-in-the-alliances-fastest-ever-accession-process>.

5 North Atlantic Treaty Organization, Member countries [Stand: 5. April 2023], [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_52044.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52044.htm).

6 Carsten Gebhard, Is small still beautiful? The Case of Austria, in: Swiss Political Science Review 19/3/2013, S. 279–297.

7 Zur Spezifik der österreichischen Neutralität und jenen Mythen, die große Teile der österreichischen Bevölkerung mit ihr verbinden, siehe Franz Cede, Austria's Neutrality – Myths versus Reality, in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe. New York – London 2021, S. 15–30.

8 Ministerstvo inostrannyh del Rossijskoj Federacii, Zajavlenie MID Rossii v svjazi s vyskazyvanijami oficial'nych lic Avstrii o cobytijach na Ukraine, 5.3.2022. Online abrufbar unter: [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/1803110/](https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1803110/)

9 Kreml' nazval vozmozhnym kompromissom švedskij variant nejtral'nogo gosudarstva na Ukraine. TASS, 16. März 2022. Online abrufbar unter: [https://tass.ru/politika/14087473?utm\\_source=google.com&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=google.com&utm\\_referrer=google.com](https://tass.ru/politika/14087473?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com)

und Kanada besiegelt wurde. Es war Moskau, das seit Mitte der 1950er-Jahre auf eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung pochte und lange um westliche Zustimmung rang. Brežnev griff die Idee in seiner Amtszeit wieder auf und erreichte mit Beharrlichkeit und Pragmatismus, dass aus der Idee ein Projekt und aus dem Projekt Wirklichkeit wurde. In der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wurden Prinzipien für die Beziehungen zwischen den Signatarstaaten formuliert, die als Kernstück unter anderem den Gewaltverzicht, die Unverletzlichkeit der Grenzen, die Achtung der Menschenrechte und die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten beinhalten. Zusätzlich wurde ein Rahmen für die gesamteuropäische Zusammenarbeit in Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Technik geschaffen und es wurden humanitäre Fragen als Bestandteil der internationalen Beziehungen definiert. Von Brežnev gemeinsam mit 34 anderen Staatsschefs feierlich beschlossen, verabschiedete sich die Russländische Föderation unter Putin von den eingegangenen Verpflichtungen gegenüber der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit. Die russische Führung hat sich von den in Helsinki vereinbarten Prinzipien und Bestimmungen losgesagt. Dies wurde nicht erst durch die am 25. Jänner 2023 unter fadenscheiniger Argumentation vom Moskauer Stadtgericht beschlossene Auflösung der ältesten institutionalisierten Menschenrechtsorganisation des Landes deutlich. Der Symbolwert dieser Entscheidung ist allerdings bezeichnend: Die 1976 gegründete Moskauer Helsinki Gruppe hatte sich auf ebenjene Prinzipien und insbesondere die humanitären Bestimmungen der Schlussakte berufen.<sup>10</sup>

Aktueller denn je wirkt heute John Lewis Gaddis' Einschätzung, es habe sich beim Kalten Krieg auch um eine Ära des „langen Friedens“ gehandelt, in der, trotz nuklearer Bedrohungen und einer Reihe von regionalen Konflikten, doch ein gewisses Maß an Stabilität durch von beiden Blöcken anerkannte, gemeinsam verhandelte Spielregeln herrschte.<sup>11</sup> Der erfolgreiche Abschluss der KSZE-Verhandlungen war nicht nur ein Beleg für, sondern auch eine wesentliche Bestätigung dieser Stabilität. Die „Annexion“ der Krim, die Erklärung fremden Staatsgebiets zu sogenannten „Volksrepubliken“ durch die Russländische Föderation und die Abhaltung von Scheinreferenden über einen Anschluss an Russland sind klare Verletzungen des internationalen Völkerrechts und stellen einen Bruch mit der europäischen Sicherheitsordnung dar, die 1945 in der Charta der Vereinten Nationen festgelegt und 1975 in der Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki besiegelt wurde.

Umso wichtiger ist es, zu beleuchten, welche Interessen ausschlaggebend dafür waren, dass das von Moskau lange forcierte Projekt einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz unter Leonid I. Brežnev 1966 auf die außenpolitische Agenda der Sowjetunion gesetzt

---

10 Amnesty International, Russland. Auflösung der Moskauer Helsinki Gruppe ist rechtswidrig, 26.1.2023. Online abrufbar unter: <https://www.amnesty.de/informieren/aktuell/russland-aufloesung-moskauer-helsinki-gruppe-rechtswidrig>

11 John Lewis Gaddis, *The Long Peace. Inquiries into the History of the Cold War*. New York 1987.

wurde. Im Rahmen des vom FWF geförderten internationalen Forschungsprojekts „The Role of Neutral States in Soviet Foreign Policy Strategy, 1969–1975“ unter der Leitung von Priv.-Doz. Dr. Peter Ruggenthaler konnte die erste tiefgreifende Analyse der sowjetischen Politik gegenüber den neutralen Staaten, darunter Österreich, in der entscheidenden Phase der Ost-West-Entspannung und der KSZE-Verhandlungen vorgenommen werden. Für das Zustandekommen einer solchen Konferenz setzte Brežnev insbesondere auf die guten Dienste und die Fürsprache der kleineren und neutralen Staaten Europas, die schließlich gleichberechtigt mit am Verhandlungstisch saßen und denen allein schon dadurch vergleichsweise viel Einfluss zugestanden wurde. Zu klären ist, welche Motive hinter dem Werben um Österreichs Fürsprache für eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz standen und welcher Gestaltungsspielraum dem neutralen Österreich vor und im Rahmen der Konferenz vonseiten Moskaus zugestanden wurde. Aus der quellengestützten Betrachtung dieser Fragen könnten sich auch Impulse für die aktuellen Diskussionen zur Rolle von Neutralität im Rahmen einer neu zu verhandelnden europäischen Sicherheitsstruktur im Ost-West-Konflikt ergeben. Der Konflikt mit der VR China im Osten war für Brežnev ein wichtiger Grund, im Westen Entspannung zu suchen. Auch aktuell sind viele Augen auf China gerichtet – denn gute Beziehungen zu Beijing sind für Russlands Führung essenziell.

## Einleitung und Stand der Forschung

Am 1. August 1975 wurde in Helsinki die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) von den 35 Teilnehmerstaaten – den europäischen Staaten (exklusive Albanien, inklusive der Sowjetunion), der USA und Kanada – von den jeweiligen Staatsschefs unterzeichnet. Das Zustandekommen dieses Dokuments war ein langwieriger Prozess gewesen: 983 Tage sollten nach dem Start der multilateralen Vorgespräche auf Botschaferebene in Helsinki am 22. November 1972 bis zur Unterzeichnung der Schlussakte durch die Staats- und Regierungschefs vergehen. Die eigentliche Konferenz hatte im Juli 1973 auf Ebene der Außenminister in Helsinki begonnen, ab September 1973 hatten die Delegationen der Teilnehmerstaaten an der Kommissionierung des Textes gearbeitet.

Die KSZE-Schlussakte, auch „Helsinki-Schlussakte“, ist kein völkerrechtlich bindender Vertrag, sondern eine politische Willenserklärung.<sup>1</sup> Im multilateralen Forum einigte man sich auf einen *modus vivendi* für die internationalen Beziehungen und auf die entsprechenden rechtssprachlichen Formeln. Dass Kompromisse zwischen 35 Nationen erzielt werden konnten, Mitgliedern der NATO, des Warschauer Paktes, neutral oder bündnisfrei, jede (auch) mit ihren eigenen staatlichen Interessen, zählt zweifelsfrei zu den „größten Erfolgen der Entspannungspolitik in Europa“.<sup>2</sup>

---

1 Zur Rechtsnatur der KSZE-Schlussakte siehe im Detail: Otto Kimminich, Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und Menschenrechte, in: *Archiv des Völkerrechts* 17/3/4/1978, S. 274–292; Theodor Schweinsfurth, *Abhandlungen. Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlussakte. Ein Diskussionsbeitrag zum Phänomen der außerrechtlichen (non-legal) zwischenstaatlichen Abmachungen*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 36/1976, S. 681–726; Jost Delbrück, Die völkerrechtliche Bedeutung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Rudolf Bernhardt – Ingo von Münch – Walter Rudolf (Hg.), *Drittes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium. Baden-Baden 1977*, S. 31–50; Hans-Joachim Heintze, Menschenrechtsschutz doppelt und dreifach? Das Zusammenwirken der OSZE-Standards mit anderen Normensystemen, in: IFSH (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 2006. Baden-Baden 2007*, S. 261–273.

2 Odd Arne Westad, *Der Kalte Krieg: eine Weltgeschichte*. Stuttgart 2019.

Die gewählten Formulierungen ließen dabei durchaus unterschiedliche Lesarten zu und wurden in West und Ost entsprechend der jeweiligen Agenda interpretiert – weshalb auch die KSZE in Ost und West als Krönung der Entspannungspolitik gefeiert und als eigener Erfolg verbucht werden konnte. Die führenden Politiker in den USA sahen sich jedoch mit Kritik aus der Bevölkerung, dem Osten zu viele Zugeständnisse gemacht zu haben, konfrontiert.

Im Rahmen der KSZE wurden vier Bereiche verhandelt, die als „Körbe“ bezeichnet wurden. Im sogenannten „Ersten Korb“, der Prinzipiendeklaration, wurden zehn Prinzipien zur Regelung der internationalen Beziehungen vereinbart. Da die Prinzipien als gleichberechtigte Normen fixiert wurden, wurden und werden sie auch die „Zehn Gebote von Helsinki“ genannt. Die Signatarstaaten verpflichteten sich:

1. zur Achtung ihrer souveränen Gleichheit sowie der ihrer Souveränität innewohnenden Rechte;
2. zum Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt;
3. zur Unverletzlichkeit der Grenzen;
4. zur Achtung der territorialen Integrität aller Teilnehmerstaaten;
5. zur friedlichen Regelung von Streitfällen;
6. zur Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der anderen Teilnehmerstaaten;
7. zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten;
8. zur Achtung der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker;
9. zur Entwicklung ihrer Zusammenarbeit gemäß der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen; und
10. zur Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen nach Treu und Glauben.

In der Prinzipienerklärung der KSZE-Schlussakte wurden viele Aspekte der Charta der Vereinten Nationen wiederholt, aber auch präzisiert und erneut bestätigt.<sup>3</sup> So wurde ein Rahmen für die gegenwärtig zukünftigen internationalen Beziehungen vereinbart, der dem Willen und Konsens unter den Signatarstaaten entsprach und dessen völkerrechtliche Bedeutung darin bestehe, dass sich diese nicht nur auf „gemeinsame Formulierungen geltender Völkerrechtsprinzipien“<sup>4</sup>, sondern man sich auch auf „gemeinsame Grundsätze über die Auslegung dieser Prinzipien“ geeinigt habe.<sup>5</sup>

Im Rahmen der Verhandlungen zur Prinzipiendeklaration ging es vor allem um ein Ausarbeiten zwischen „statischen“ (Prinzipien III und IV) und „dynamischen“ (Prinzip VIII) Elementen.<sup>6</sup>

3 Heintze, Menschenrechtsschutz doppelt und dreifach?, S. 261–273.

4 Kimminich, Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und Menschenrechte, S. 287.

5 Delbrück, Die völkerrechtliche Bedeutung der Schlußakte, S. 48.

6 Hanns-Joachim Heintze, Prinzipien der Helsinki-Schlussakte im Widerspruch?, in: IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 2004. Baden-Baden 2004, S. 305–315, hier: S. 306f.

1945 war in der UN-Charta das Souveränitätsprinzip<sup>7</sup> anerkannt worden, das auch in der KSZE-Schlussakte (Prinzip I) verankert wurde. Darüber hinaus wurden in der KSZE-Schlussakte die darin grundsätzlich implizierten Prinzipien III (Unverletzlichkeit der Grenzen) und IV (territoriale Integrität) als eigenständige Prinzipien explizit festgelegt.<sup>8</sup> Dies entsprach insbesondere dem Bestreben der Sowjetunion und Polens, sollte doch die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht gelöste Frage der deutschen Ostgrenze endgültig festgeschrieben werden.<sup>9</sup> Moskau verband damit das Ziel, den östlichen Machtbereich eindeutig auf multilateraler Ebene zu zementieren.

Im „Zweiten Korb“ wurde vereinbart, Maßnahmen zur intensivierten, auch blockübergreifenden Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt zu setzen. Im „Dritten Korb“ wurden humanitäre Aspekte, wie die Erleichterung der menschlichen Kontakte einschließlich grenzüberschreitenden Familienzusammenführungen und Eheschließungen und die Förderung des Informationsaustauschs behandelt. Der „Vierte Korb“ befasste sich mit den Konferenzfolgen. In ihm wurde festgelegt, Folgetreffen zur Überprüfung der Umsetzung der Vereinbarungen abzuhalten.

Da bei den Verhandlungen nach dem Konsensprinzip abgestimmt wurde, kam insbesondere den bündnisfreien und neutralen Staaten – die nicht nur, wie im Falle Finnlands und der Schweiz, als Gastgeber fungierten, sondern auch gleichberechtigt am Verhandlungstisch saßen – ungewöhnlich großer Einfluss zu.<sup>10</sup> Auch war vereinbart worden, außerhalb der Militärbündnisse zu verhandeln – ein Modus, den innerhalb des Warschauer Paktes Rumänien, das diesen erfolgreich gefordert hatte, zu nutzen suchte.<sup>11</sup>

Die am 1. August 1975 unterzeichnete Helsinki-Schlussakte bildet zum einen den Abschluss der (ersten) Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Im weiteren Sinne war sie auch Abschluss eines lang gehegten Wunsches, den die Sowjetunion seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Europa verfolgte: eine endgültige Festschreibung der Nachkriegsgrenzen in Europa.

Gleichzeitig war die KSZE-Schlussakte mit ihrem „Vierten Korb“, in dem festgelegt worden war, die Implementierung der Bestimmungen durch Nachfolgetreffen überwachen zu wollen, Anfangspunkt für den sogenannten KSZE- bzw. „Helsinki-Prozess“. Mit diesem Prozess sind in der Regel die KSZE 1973–1975 und ihre Folgetreffen gemeint, wobei für einige historische und politikwissenschaftliche Studien auch erst die Unterzeichnung der Schlussakte den Anfangspunkt bildet.

---

7 Charta der Vereinten Nationen, Art. 2 Nr. 1: „souveräne Gleichheit aller Mitgliedsstaaten“.

8 Heintze, Prinzipien der Helsinki-Schlussakte im Widerspruch? S. 306f.

9 Ebd.

10 Thomas Fischer spricht in seinem gleichnamigen Standardwerk von einer „neutral power“: Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE: The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*. Wiener Schriften Zur Internationalen Politik, Bd. 12. Baden-Baden 2009.

11 Csaba Bekes, Hungary, the Soviet Bloc, the German Question, and the CSCE Process, 1965–1975, in: JCWS 18/3/2016, S. 95–138, hier: S. 124f.



Eine sowjetische Initiative für ein europäisches Sicherheitssystem wurde bereits 1954 auf der Berliner Außenministerkonferenz vorgebracht, sie stieß im Westen aber lange Zeit auf wenig Gehör oder gar Gegenliebe. Mit der Sicherheitskonferenz sollte das lang von der Sowjetunion verfolgte Ziel erreicht werden, die europäische Nachkriegsordnung und die Unverletzlichkeit der Nachkriegsgrenzen zu fixieren.<sup>12</sup>

Unter Leonid I. Brežnev wurde eine europäische Sicherheitskonferenz zum außenpolitischen Ziel, für dessen Erreichung der Sowjetführer insbesondere auf die neutralen Staaten setzte. Im Jänner 1965 beim Warschauer-Pakt-Treffen auf Insistieren der Volksrepublik (VR) Polen behandelt, wurde eine „angemessene internationale Konferenz zur Erörterung der Sicherheit“ am XXIII. Parteitag Anfang 1966 zur offiziellen politischen Agenda der Sowjetunion. In der Bukarest-Deklaration vom 6. Juli 1966 trafen sich schließlich seit Langem bestehende Bemühen, die Neutralen als Unterstützer und Fürsprecher ihrer Entspannungspolitik zu gewinnen, mit der sowjetischen Initiative für eine Sicherheitskonferenz. Die Warschauer-Pakt-Staaten sprachen die neutralen Staaten Europas direkt als gewünschte Initiatoren an: diese „könnten [...] eine positive Rolle bei der Einberufung einer solchen Konferenz spielen“<sup>13</sup>. Einen noch deutlicheren Appell an die Neutralen enthält die Erklärung der kommunistischen Arbeiterparteien Europas in Karlovy Vary im Mai 1967, die neben der Bitte, aktiv zu werden, auch eine „Motivationshilfe“ enthält. Der Mehrwert, den die Neutralen von einer Sicherheitskonferenz hätten, wäre nämlich die erneute Bestätigung ihrer Neutralität: „Das System der europäischen Sicherheit muß die Anerkennung des Prinzips der Neutralität und der bedingungslosen Respektierung der Unantastbarkeit der neutralen Länder einschließen. Eine aktive Friedenspolitik der neutralen Länder und ihr Beitrag zur Sache der Abrüstung würden die Schaffung eines solchen Systems begünstigen.“<sup>14</sup>

Der Druck auf Österreich, in Bezug auf die anvisierte Sicherheitskonferenz aktiv zu werden, war ab diesem Zeitpunkt bekanntlich groß.<sup>15</sup> In Wien zögerte man allerdings, weil man offenbar vermeiden wollte, vom Osten als Propagandaplattform benutzt oder im Westen als solche wahrgenommen zu werden. Bei Nikolaj V. Podgornyjs Besuch in Wien im

12 Siehe dazu im Detail: Fischer, *Neutral Power in the CSCE*; Wolfgang Mueller, *A Good Example of Coexistence. The Soviet Union, Austria, and Neutrality 1955–1991*. Wien 2011.

13 Erklärung der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages vom 6. Juli 1966 in Bukarest zur europäischen Sicherheit. Aus: *Neues Deutschland*, Nr. 186, 9.7.1966, in: Friedrich-Karl Schramm – Wolfram-Georg Riggert – Alois Friedel (Hg.), *Sicherheitskonferenz in Europa: Dokumentation 1954–1972. Die Bemühungen um Entspannung und Annäherung im politischen, militärischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technologischen und kulturellen Bereich*. Frankfurt am Main 1972, S. 425–435.

14 Erklärung der auf der Konferenz in Karlsbad vertretenen kommunistischen und Arbeiterparteien Europas vom 26.4.1967 (Auszüge). Aus: *Neues Deutschland*, Nr. 115, 27.4.1967, in: Schramm – Riggert – Friedel, *Sicherheitskonferenz in Europa*, S. 440–435, hier: S. 444.

15 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 86–89; Mueller, *A Good Example of Peaceful Coexistence?*, S. 165.



Herbst 1966 und danach wiederholt machte Österreich klar, dass es eine solche Konferenz zwar unterstützen, nicht jedoch die Initiative ergreifen könne.<sup>16</sup>

Die gewaltsame Niederschlagung des „Prager Frühlings“ im Jahr 1968<sup>17</sup> brachte die Entspannung vorübergehend zum Erliegen und Österreich trat erneut als potenzielle Gefahr für die sozialistische Welt in Erscheinung. Hardliner des sowjetischen Politbüros beschuldigten die tschechoslowakischen Reformer, nicht den Sozialismus zu reformieren, sondern die Tschechoslowakei zunächst in ein anderes Jugoslawien und dann vielleicht in ein anderes Österreich umzuwandeln.<sup>18</sup> Das neutrale österreichische Modell wurde als latente Bedrohung für den Zusammenhalt des Ostblocks gesehen. Nach der Invasion ließ Moskau gegenüber Wien seine Muskeln spielen.<sup>19</sup> Sowjetische Militärflugzeuge flogen tagelang durch den österreichischen Luftraum und verletzten dabei den neutralen Status Österreichs. Als Wien protestierte, warf die UdSSR Österreich vor, seine Neutralität zu verletzen.

Hinter den Kulissen wurden Versuche unternommen, die Lage zu deeskalieren. Schon wenige Tage nach der Invasion wurde die Gaspipeline an der tschechoslowakisch-österreichischen Grenze wie geplant feierlich in Betrieb genommen. Zum ersten Mal wurde damit sowjetisches Erdgas durch den „Eisernen Vorhang“ in den Westen gepumpt.<sup>20</sup> Das neutrale Österreich wurde zu einem „Testfall“ für direkte Wirtschaftsdeals zwischen Moskau und Bonn. Bis zum Moskauer Vertrag zwischen der Sowjetunion und der BRD 1970 war Österreich für Moskau wirtschaftlich das wichtigste Tor zum Westen, insbesondere in die Bundesrepublik Deutschland. Nach dem Moskauer Vertrag wurde dies die BRD.

Während österreichische Politiker zurückhaltend waren, ergriffen die Finnen die Initiative. Im Jahr 1969 unterstützten sie aktiv den sowjetischen Vorschlag für eine Sicherheitskonferenz in Europa, die im Herbst 1973 schließlich in Helsinki einberufen werden sollte. Die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte am 1. August 1975 in Helsinki gilt als Höhepunkt der Entspannungspolitik im Kalten Krieg. Bei den Verhandlungen spielten die neutralen Staaten – und damit auch Österreich – eine besondere Rolle.

Im Rahmen der KSZE konnte die Sowjetunion ihr Hauptziel erreichen: In die Schlussakte wurde die Unverletzlichkeit der Grenzen, wie sie nach dem Zweiten Weltkrieg gezogen worden waren, festgeschrieben. Nach sowjetischer Lesart bedeutete das eine Bestätigung

---

16 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 87f.

17 Stefan Karner – Natalja Tomilina – Alexander Tschubarjan u. a. (Hg.), *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Bd. 1, Beiträge. Wien 2008.

18 R. G. Pichoja, *Chechoslovakiya, 1968 god. Vzgljad iz Moskvyy. Po dokumentam CK KPSS*, in: *Novaja i novejšaja istorija* 1/1995, S. 34–48, hier: S. 36.

19 Stefan Karner – Peter Ruggenthaler, *Austria and the End of the Prague Spring: Neutrality in the Crucible?*, in: Günter Bischof – Stefan Karner – Peter Ruggenthaler (Hg.), *The Prague Spring and the Warsaw Pact Invasion of Czechoslovakia in 1968*. Lanham – New York et al. 2010, S. 419–439.

20 *Ibid*; Stefan Karner, *Die sowjetische Wirtschaft der Chruščev- und Brežnev-Jahre 1964–1975. Reformen, Stagnation und vertane Chancen*, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 373–385.

der sowjetischen Dominanz über Mittel-Osteuropa und der Teilung Deutschlands. Zu Letzterem ist anzumerken, dass die BRD, die auch im Rahmen der KSZE bemüht war, die Möglichkeit einer Wiedervereinigung offen zu halten, einen Passus über „friedliche Grenzänderung“ durchsetzen konnte. Moskau wollte diesen Passus als ein Federgewicht auf der Waagschale abtun und legte in diesem Zusammenhang insbesondere (Gegen-)Gewicht auf die Prinzipien der territorialen Integrität und die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten.

Leonid Brežnev sah sich selbst bei der Unterzeichnung der Schlussakte am Zenit seiner Macht und feierte ihre Unterzeichnung als größten diplomatischen Erfolg in der Geschichte der Sowjetunion.<sup>21</sup> Er sollte es geschafft haben, die Nachkriegsgrenzen ein für alle Mal auf multilateraler Ebene festzuschreiben und sie damit weit über die im Herbst 1944 zwischen Iosif V. Stalin und Winston Churchill vereinbarte Aufteilung der Einflussphären in Mittelest- und Südosteuropa hinaus bestätigen zu lassen.<sup>22</sup> Entsprechend diesem historischen Erfolg erwartete sich Brežnev auch einiges an „Publicity“ zu Hause, sobald die Bevölkerung von der „endgültigen“ Regelung der Frage der Nachkriegsgrenzen erfahren würde, wie die Ikone der sowjetischen Diplomatie, Anatolij Dobrynin, in seinen Erinnerungen festhielt.<sup>23</sup>

Anders die unmittelbare Bewertung in großen Teilen der US-amerikanischen Bevölkerung, die in der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte und der damit verbundenen Anerkennung der sowjetischen Hegemonie über Ostmitteleuropa ein zu großes Zugeständnis vonseiten Washingtons an Moskau sah.<sup>24</sup>

Dabei hatte sich der Osten die Festschreibung der Nachkriegsgrenzen einiges kosten lassen: Nicht nur hatte man das Prinzip der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten akzeptiert; auch standen die im „Dritten Korb“ vereinbarten humanitären Bestimmungen im krassen Gegensatz zur Lebensrealität der Bevölkerung in den sozialistischen Staaten und zur tatsächlichen Konzessionsbereitschaft der politischen Eliten. Die Durchsetzung dieser Bestimmungen konnte Westeuropa (inklusive der besonders engagierten neutralen Staaten) auf der „Haben-Seite“ verbuchen. Die Höhe des zu bezahlenden Preises in diesem Tauschgeschäft, so schien es in Moskau, ließe sich jedoch leicht relativieren, schließlich müsse man über die humanitären Bestimmungen „zu Hause ja nicht genauer sprechen“.<sup>25</sup>

21 Siehe dazu näher: Peter Ruggenthaler – Anna Steiner, *Der Weg nach Helsinki. Entspannung mit Bonn als letzte Etappe auf dem Weg zur Einberufung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg: Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 677–701, hier: S. 677.

22 Ebd.

23 Anatolij Fedorovič Dobrynin, *Sugubo doveritel'no. Posol v Vašingtoně pri šesti prezidentach SŠA. 1962–1986*. Moskau 2016, S. 333; siehe auch Ruggenthaler – Steiner, *Der Weg nach Helsinki*, S. 677.

24 Daniel J. Sargent, *A superpower transformed: the remaking of American foreign relations in the 1970s*. Oxford 2015, S. 218; Klaus Larres, *Uncertain Allies. Nixon, Kissinger, and the Threat of a United Europe*. New Haven – London 2022, S. 111.

25 Dobrynin, *Sugubo doveritel'no*, S. 333.

Das vorliegende Buch beschäftigt sich mit der sowjetischen außenpolitischen Strategie und der Rolle, die das neutrale Österreich darin einnahm. Zu den Fragen, welche Rolle die Neutralen spielten und wie sie ihre Rolle selbst gesehen haben, wurde schon einiges an Forschung betrieben. Die große Mehrheit dieser Studien musste allerdings ohne umfassenden Zugang zu den Beständen der sowjetischen Archive auskommen, da diese im Russischen Staatsarchiv für Zeitgeschichte (RGANI) von April 1993 bis August 2015 gesperrt waren. Aufgrund der Freigabe von Archivmaterial konnte im Rahmen des Projekts – vor dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine – eine erste Analyse der sowjetischen Politik gegenüber Österreich in der entscheidenden Phase der Ost-West-Entspannung und der KSZE-Verhandlungen vorgenommen werden.

Dementsprechend ist es möglich, auch neue Forschungsfragen zu bearbeiten, die bislang unbeantwortet bleiben mussten. Stand eine gesamt europäische Konferenz schon seit 1954 als Schlagwort der sowjetischen Außenpolitik im Raum, so war es Brežnev, der die Grundidee wiederaufnahm und eine Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu seinem politischen Herzensprojekt machte. Ab 1966 wandte er sich insbesondere an die europäischen neutralen Staaten, die er als Fürsprecher und mögliche Initiatoren einer solchen Konferenz ansprechen wollte. Nun soll geklärt werden, welche Rolle dem neutralen Österreich in Bezug auf die Erreichung dieses Zieles, den Status quo in Europa im Rahmen einer multilateralen Konferenz festzuschreiben, zukam.

Es wurde auf vielfältige Weise versucht, das neutrale Österreich für die Konferenz zu gewinnen. Daraus ergibt sich auch die Frage, welche Motive Moskau als Hauptmotivation vonseiten Österreichs annahm, sich für eine solche – und später in einer solchen – Konferenz zu engagieren. Österreichs Interesse daran, das eigene Image als neutraler Mittler und Treffpunkt internationaler Verhandlungen auf internationaler Ebene zu etablieren, wurde von Moskau als wichtiger Hebel betrachtet, den man aktiv zu nutzen suchte. Im weiteren Verlauf wird aufgezeigt, welche Aufgaben und Ziele sich Österreich tatsächlich annahm, wie dies von Moskau bewertet wurde und in welchen Bereichen versucht wurde, gegenseitig Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen.

Obwohl Österreich nicht auf das Werben der Sowjetunion, für die Abhaltung einer Konferenz aktiv zu werden, einging, bis Finnland im Mai 1969 die Initiative ergriff, stand man der Konferenzidee in Wien an sich von Beginn an sehr positiv gegenüber. Mit der Entspannungspolitik verband man sowohl einen Mehrwert für die eigenen Sicherheitsinteressen, auch hatte man Interesse, die im Rahmen der „Nachbarschaftspolitik“ bereits geknüpften Kontakte zu den mittel- und osteuropäischen Ländern zu vertiefen und weiter auszubauen. Dies betraf Wirtschaftsinteressen ebenso wie Freundschafts- und Familienbande, die eine Durchlässigkeit des „Eisernen Vorhangs“ zum humanitären Ziel machen musste – auch wenn man das „nicht sagen“ sollte.<sup>26</sup> Auf welche Weise(n) österreichische Diplomaten und Politiker ihre Ziele zu erreichen suchten und wie die sowjetische Führung auf

---

26 So äußerte sich Rudolf Kirchschräger in Bezug auf die Personenfreizügigkeit im Jänner 1972.

die „neutral power“<sup>27</sup> am Verhandlungstisch reagierte – bzw. ob sie Österreich überhaupt als solche wahrnahm – soll anhand sowjetischer Quellen untersucht werden.

Während Österreich mit seinen spezifischen Vorschlägen – wie dem „Steckenpferd“ Bruno Kreiskys, das Problem des Nahen Ostens auf die Tagesordnung der KSZE zu setzen – wenig erfolgreich war, konnte es hinsichtlich des weiter gefassten Ziels, sich als Vermittler zwischen Ost und West zu etablieren, Erfolge vorweisen. Der deutsche Historiker Benjamin Gilde hat sich intensiv mit Österreichs KSZE-Diplomatie in seiner Rolle als „Neutraler Vermittler in humanitärer Mission“ beschäftigt.<sup>28</sup> Gilde beschreibt die Verhandlungen im Detail, wobei er sich besonders mit der Rolle der österreichischen Delegierten Helmut Liedermann und Heinrich Pfusterschmid beschäftigt, und zeigt dabei auf, wie sich das österreichische Interesse bald auf den „Dritten Korb“ (= Humanitäre Aspekte) verlagerte. Die meisten Texte zum Thema „menschliche Kontakte“ im „Dritten Korb“ stammen aus österreichischer Feder<sup>29</sup>, darunter die Präambel, die Gilde als „großen Wurf“, Günter Bischof als „Sternstunde der Wiener Nachkriegsdiplomatie“ bezeichnet.<sup>30</sup> Weiters hat sich Österreich – neben der Schweiz – besonders für das Thema freier Zugang zu Informationen engagiert und Texte dazu geliefert.<sup>31</sup>

Der KSZE-Prozess und der Weg zu den Abkommen von Helsinki waren in Westeuropa und den Vereinigten Staaten Gegenstand vielfacher historischer Forschung. Die Rolle der neutralen und bündnisfreien Staaten in der Phase der *Détente* ist in den vergangenen 15 Jahren allmählich in den Fokus wissenschaftlicher Forschung gerückt.<sup>32</sup> Aus der Sicht Washingtons wurden die neutralen Staaten „[...] als eine Art erste Verteidigungslinie wäh-

27 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*.

28 Benjamin Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983: Neutraler Vermittler in humanitärer Mission*. München 2013.

29 Helmut Liedermann, *Von Helsinki über Belgrad nach Madrid. Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa aus der Sicht eines österreichischen Konferenzteilnehmers*, in: Peter Fischer – Heribert Köck – Alfred Verdross (Hg.), *Völkerrecht und Rechtsphilosophie. Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag*. Berlin 1980, S. 427–444, hier: S. 432; Thomas Fischer, *Austria and the Helsinki Process*, in: Arnold Suppan – Wolfgang Mueller (Hg.), *„Peaceful Coexistence“ or „Iron Curtain“: Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente, 1955–1989*. Wien 2009, S. 168–202, hier: S. 190; Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 242f.

30 Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 106; Günter Bischof: Rezension von: „Benjamin Gilde: Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983. Neutraler Vermittler in humanitärer Mission. München 2013“, in: *sehpunkte* 14/2/2014. Online abrufbar unter: <http://www.sehpunkte.de/2014/02/24330.html>

31 Helmut Liedermann, *Österreichs Rolle beim Zustandekommen der KSZE*, in: Oliver Rathkolb – Otto M. Maschke – Stefan August Lütgenau (Hg.), *Mit anderen Augen gesehen: internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990*. Wien 2002, S. 487–505, hier: S. 499; Fischer, *Austria and the Helsinki Process*, S. 190; Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 242f.

32 Andreas Wenger – Vojtech Mastny – Christian Nuenlist (Hg.), *Origins of the European Security System. The Helsinki Process revisited, 1965–75*. Routledge 2008.

rend des ersten Jahrzehnts nach dem Krieg<sup>33</sup> betrachtet. Neue Studien unterstreichen den relativ großen Einfluss, den die neutralen Staaten auf die (erfolgreiche Durchführung der) KSZE-Verhandlungen „durch eine Reihe von konzertierten Bemühungen und geschickten Interventionen“<sup>34</sup> genommen haben. Im Rahmen eines bahnbrechenden Forschungsprojektes über die Politik der „Neutralen“<sup>35</sup> des Instituts für Zeitgeschichte München – Berlin sind in den letzten Jahren eine Reihe bedeutender Publikationen, darunter jene von Gilde, zum gesamten KSZE-Prozess veröffentlicht worden,<sup>36</sup> einschließlich der Interaktion zwischen der KSZE und der Innenpolitik der Sowjetunion.<sup>37</sup>

Die jüngsten Untersuchungen konzentrierten sich auf die Frage, ob der Weg zur Schlussakte von Helsinki, zum KSZE-Prozess und die „Ostpolitik“ der Bundesrepublik Deutschland eine langfristige Wirkung gezeigt haben und ob günstige Bedingungen geschaffen wurden, um die Politik zu erleichtern oder sogar den Zusammenbruch der Regime in der Sowjetunion selbst und in Osteuropa zu bewirken.<sup>38</sup> Bisher gibt es keine Studien über die KSZE-Politik der Sowjetunion, die umfangreiche archivalische Belege berücksichtigen. Wichtige Vorarbeit zu diesem Thema liefert ein Sammelband zur Entspannungspolitik in Europa, der die Ostpolitik Willy Brandts sowie die Westpolitik Leonid Brežnevs auf Basis umfangreicher, auch sowjetischer Archivadokumente beleuchtet.<sup>39</sup>

Thomas Fischer bezeichnet gar die Verhandlungen zur KSZE als „[d]ie einzige Periode im Zeitraum zwischen 1955 und 1989, in der Österreich die Möglichkeit hatte, die europäische Politik des Kalten Krieges aktiv zu gestalten“.<sup>40</sup> Für Fischer war der Helsinki-Prozess „der zentrale Rahmen für die österreichischen Beziehungen zu Osteuropa während des Kalten Krieges“.<sup>41</sup> Dieser These ist nur in Bezug auf die multilateralen Verhandlungen zuzustimmen. Österreich verfolgte aber auch außerhalb des multilateralen KSZE-Rahmens eine aktive Neutralitäts- und bilaterale Nachbarschaftspolitik, die 1989 ihren Höhepunkt

---

33 Jussi M. Hanhimäki, *The first line of defence or a springboard for disintegration? European neutrals in American foreign and security policy, 1945–61*, in: *Diplomacy & Statecraft* 7/1996, S. 378–403, hier: S. 380.

34 Fischer, *Austria and the Helsinki Process*, S. 185.

35 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*.

36 Matthias Peter – Hermann Wentker (Hg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt: internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990*. Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. München 2012; Helmut Altrichter – Hermann Wentker (Hg.), *Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*. München 2011.

37 Yuliya von Saal, *KSZE-Prozess und Perestroika in der Sowjetunion. Demokratisierung, Werteumbruch und Auflösung 1985–1991*. München 2014.

38 Siehe zuletzt etwa „CSCE, the German Question, and the Eastern Bloc“, in *Journal of Cold War Studies* 18/3/2016.

39 Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020.

40 Fischer, *Austria and the Helsinki Process*, S. 168.

41 Ebd.

erreichte.<sup>42</sup> Auf multilateraler Ebene waren die KSZE-Verhandlungen – anders als andere Konferenzen in der Ära der Entspannung (etwa die Strategic Arms Limitation Talks [1969–1972/1977–1979] oder die Verhandlungen über den gegenseitigen und ausgewogenen Truppenabbau [1973–1989]) ein Forum, bei dem nicht nur die Supermächte bzw. die Militärböcke am Verhandlungstisch saßen, sondern auch neutrale und nichtpaktgebundene Staaten, die damit ihre Interessen offen artikulieren und für diese eintreten konnten. Die Central Intelligence Agency in Washington urteilte kurz vor der Unterzeichnung der Schlussakte, die KSZE habe „den neutralen und bündnisfreien Staaten eine unvergleichliche Gelegenheit geboten, sich in den Angelegenheiten Europas mehr Gehör zu verschaffen.“<sup>43</sup> Sie hätten nicht nur die Möglichkeit gehabt, am Entspannungsdialo g teilzunehmen und ihre nationalen und regionalen Interessen vorzubringen, sondern konnten dabei auch diplomatische Erfahrungen sammeln und „aus erster Hand erfahren, wie schwierig die Verhandlungen mit dem Osten sind“.<sup>44</sup>

Einen wesentlichen Beitrag lieferte dabei der Verhandlungsmodus, der auf Konsens basierte und viele, auch informelle, Übereinkünfte erforderte. Dadurch habe Österreich innerhalb der KSZE im Vergleich mit den Vereinten Nationen, so der ehemalige Botschafter Franz Ceska, der von 1969 bis 1975 Österreich bei der UNO in Genf vertrat und die österreichische Delegation am Folgetreffen der KSZE in Wien (1980–1983) anführte, weitaus mehr Einflussmöglichkeiten auf die Ost-West-Beziehungen gehabt.<sup>45</sup> Im Rahmen der Vereinten Nationen war und ist die Entscheidungsfindung in Fragen der Sicherheit hingegen asymmetrisch, haben doch die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats – die Siegermächte im Zweiten Weltkrieg – ein Vetorecht gegenüber Beschlüssen des Sicherheitsrats (UN-Charta, Art. 27 III).<sup>46</sup> Ceska bewertete deshalb die KSZE als die wichtigste Plattform auf Ebene der multilateralen Diplomatie für Österreich. Sie habe Österreich die Möglichkeit geboten, „seine Außenpolitik ständig zu definieren und zu artikulieren“ und aufzuzeigen, dass es „ideologisch nicht neutral“ war.<sup>47</sup>

Nicht nur Diplomaten wie Franz Ceska und Helmut Liedermann, sondern auch Historiker wie Thomas Fischer und Benjamin Gilde strichen den wesentlichen Beitrag, den die

42 Siehe dazu z. B.: Stefan Karner – Philipp Lesiak (Hg.), *Der erste Stein aus der Berliner Mauer. Das Paneuropäische Picknick 1989*. Graz 2019; zur österreichischen Außenpolitik im Überblick siehe Michael Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*. Bd. 1. Innsbruck – Wien – Bozen 2005.

43 NARA, CIA-RDP 86T00608R 0003 0003 0050-8, CIA Records Search Tool (CREST), CIA Memorandum, Subject: The CSCE and Western Europe – Pluses and Minuses, 18.7.1975, S. 4.

44 Ebd., S. 4f.

45 Franz Ceska, *Détente und KSZE-Prozess. Österreich zwischen Helsinki (1975) und Madrid (1983)*, in: Oliver Rathkolb – Otto Maschke – Stefan Lütgenau (Hg.), *Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeption Österreichs 1955–1990*. Wien 2002, S. 507–521, hier: S. 517f.

46 Anm.: mit Ausnahme von Beschlüssen des Sicherheitsrats zu Verfahrensfragen, für die eine Zustimmung von neun Mitgliedern (ständig oder nicht-ständig) notwendig ist (UN-Charta, Art. 27 II).

47 Ceska, *Détente und KSZE-Prozess*, S. 517f.



österreichische Diplomatie für das Zustandekommen des sogenannten „Dritten Korbes“ (humanitäre Fragen) geleistet hatte, heraus. Während sowohl die „Innensicht“ der beteiligten österreichischen Diplomaten bekannt, als auch die historische Aufarbeitung und Einordnung der Rolle Österreichs innerhalb der KSZE-Verhandlungen sehr weit gediehen ist, fehlt bislang eine Studie über jene Rolle, die die Sowjetunion dem neutralen Österreich innerhalb der von ihr forcierten Konferenz zugestehen wollte. Das vorliegende Werk möchte diesem Forschungsdesiderat erstmals unter Berücksichtigung sowjetischer Quellen auf den Grund gehen.

Auf Basis des neuen Aktenmaterials wird Brežnevs Politik gegenüber dem neutralen Österreich exemplarisch aufgezeigt und veranschaulicht, welche Motive und Interessen er mit der gesamteuropäischen Konferenz verband und wie die Politiken einander beeinflussten und bedingten. Daraus können Rückschlüsse gezogen werden, welche Rolle Österreich als neutralem Akteur in dieser Phase der Entspannung im Kalten Krieg auf dem Weg zu ihrem Höhepunkt – der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte – zukam. Mangels entsprechender Quellen zur sowjetischen Sicht auf die Verhandlungsdetails aus Helsinki und Genf – und dabei durchaus gemäß dem Selbstverständnis der politischen Eliten – liegt der Fokus auf den außenpolitischen Beziehungen und auf den Staats- und Regierungschefs sowie den zuständigen Ressortministerien und Behörden als handelnde Akteure, die, trotz zeitweiligem ‚Eigenleben‘ der ‚Konferenzblase‘, den Rahmen für Grundsatzentscheidungen vorgaben und feststeckten.

Im ersten Teil dieses Buches sollen kurz unterschiedliche Neutralitätskonzeptionen vorgestellt werden, um zu verdeutlichen, dass es nicht ‚die eine Neutralität‘ gab und gibt, sondern die Ausgestaltung jeweils davon abhängt, ob und in welcher Form die Neutralität eines Staates rechtlich verankert ist. Völkerrechtlich umfasst der Neutralitätsbegriff die Verpflichtung im Kriegsfall, nicht am Krieg teilzunehmen, das eigene Territorium nicht für Krieg zur Verfügung zu stellen und keine Kriegsexporte zu leisten. Staaten, die sich – wie Österreich – zur immerwährenden Neutralität verpflichtet haben, verpflichten sich auch zur Neutralität in Friedenszeiten. Völkerrechtlich wurden für die Neutralität in Friedenszeiten keine klaren Spielregeln kodifiziert, woraus sich ein breites Feld völkerrechtlicher Debatten ergibt.

Im Zentrum sollen allerdings keine juristischen Neutralitätsdebatten stehen, sondern die sowjetische Außensicht auf die außenpolitische Funktion der Neutralität Österreichs in den Jahren 1966–1975, also vom Zeitpunkt, als Brežnev eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz zu seinem außenpolitischen Hauptziel erklärte, bis hin zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte am 1. August 1975. Es geht folglich um Fragen der Neutralitätspolitik, d. h., wie die jeweiligen politischen Führungen die Neutralität im Rahmen des Neutralitätsrechts interpretierten und nutzten, wie und womit sie beeinflusst, behindert oder unter Druck gesetzt wurden.

Nach einem einleitenden Kapitel zur Genese der österreichischen Neutralität 1955 und zu den Motiven Nikita S. Chruščevs für eine solche Neutralitätslösung, die er gegen den

Willen von Außenminister Vjačeslav M. Molotov durchsetzte, werden schließlich der „Weg nach Helsinki“ und die Genese der Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz nachgezeichnet, die auf sowjetischen Vorschlägen basierte, im Westen aufgrund der propagandistischen Ausrichtung ebendieser aber lange keine Unterstützer fand.

Entspannung in Europa wurde für Brežnev angesichts der angespannten Beziehungen mit der Volksrepublik China zu einem wesentlichen Ziel. Moskaus Beziehungen zu Peking hatten sich seit Ende der 1950er-Jahre zusehends verschlechtert. Mao Zedungs „großer Sprung nach vorn“ führte zu einem ideologischen Konflikt, seine „Kulturrevolution“ schließlich de facto zu einem Abbruch der Beziehungen und zu Spannungen an der Grenze. Der Konflikt entlud sich 1969 in einer Reihe von bewaffneten Zusammenstößen am Grenzfluss Ussuri. Ein größerer Krieg mit dem Nachbarn im Osten konnte nicht ausgeschlossen werden – weshalb Brežnev im Westen Entspannung suchte.<sup>48</sup>

Dabei ging Brežnev neue Wege, die eine Umsetzung des Konferenzprojekts schließlich Wirklichkeit werden ließen: nicht nur setzte er auf eine Westpolitik im Zeichen von Entspannung und Zusammenarbeit, auch erkannte er in den europäischen neutralen Staaten die idealen Fürsprecher für dieses Projekt.

Eine Gruppe von neun, später zehn Staaten bestehend aus Ost, West und Neutralen hatte schon in den 1960er-Jahren damit begonnen, mögliche Themenfelder für eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz zu sondieren. Der österreichische Außenminister Kurt Waldheim nahm in dieser Gruppe rasch eine führende Rolle ein, er benutzte das Engagement aber auch gegenüber Moskau, um dem Druck des Kremls, in Bezug auf eine Sicherheitskonferenz aktiv zu werden, etwas entgegenzusetzen. Die Gruppe zerbrach aufgrund von Obstruktionen der Mitglieder aus Budapest und Sofia, die mutmaßlich von Moskau angezettelt wurden. Das Misstrauen im Kreml hing auch damit zusammen, dass Rumänien in der Gruppe ein Ventil für eine eigenständige Außenpolitik sah.

Dass es keinen neuen Krieg in Europa geben sollte, war Brežnevs innerste Überzeugung – Frieden übersetzte er aber wie seine Vorgänger als einen Zustand, in dem der Status quo abgesichert, die Machtbereiche klar aufgeteilt und der politische Führungsstil im eigenen Lager ein zentralistischer war, der keine gegen das politische System gerichtete Liberalisierung oder Demokratisierung duldete. Die Niederschlagung des „Prager Frühlings“ brachte die Entspannungspolitik nur kurz ins Stocken – vielmehr steckte sie klare Grenzen ab. Die von Brežnev im Nachhinein gelieferte ‚Rechtfertigung‘ für die Invasion der Truppen des Warschauer-Paktes in der Tschechoslowakei, wonach „[d]ie Interessen und die Souveränität einzelner sozialistischer Staaten [...] ihre Grenzen an den Interessen und der Sicherheit des

---

48 Siehe dazu im Detail Sergey Radchenko, Die Sowjetunion, China und die Entspannungspolitik, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE. Graz – Wien 2020, S. 247–271.



gesamten sozialistischen Systems [finden]<sup>49</sup>, ging als Brežnev-Doktrin in die Geschichtsbücher ein. Wesentlich für die Entspannungspolitik war ihre Akzeptanz durch den Westen.

Dass Finnland schließlich im Mai 1969 die Initiative für eine gesamteuropäische Konferenz ergriffen hatte, hing nicht unwesentlich mit den Ereignissen in der Tschechoslowakei und der Angst vor einem drohenden ähnlichen Schicksal zusammen. Auch wollte man damit dem Druck aus Moskau, die DDR anzuerkennen, ein Argument entgegenzusetzen: Finnland hatte zu diesem Zeitpunkt zu beiden deutschen Staaten dieselben – nämlich keine – diplomatischen Beziehungen, was für die Sache der Konferenz nach eigener Ansicht ein Vorteil wäre.

Mit der finnischen Einladung an die europäischen Staaten, die USA und Kanada war die Frage des tatsächlichen Abhaltungsorts für die Konferenz jedoch noch lange nicht entschieden, denn auch Wien wurde wiederholt von Moskau ins Spiel gebracht. Ein möglichst langes Offenhalten dieser Frage – solange weitere Richtungsentscheidungen ebenso noch offen waren – brachte für Moskau den Vorteil, das österreichische Interesse an der Abhaltung internationaler Konferenzen und den Wunsch, sich auf der Weltbühne als neutraler Vermittler zu positionieren, als Druckmittel einsetzen zu können.

Der Weg zu einer „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ bedurfte vieler kleinerer und größerer Schritte und enthielt einige Stolpersteine, die vorab aus dem Weg geräumt werden mussten. Für Moskau war es unumgänglich, einen Modus vivendi mit der BRD zu finden. Die Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland und die Westpolitik der Sowjetunion trafen sich auf halber Strecke – gegenseitiges Verständnis, über direkte und indirekte Kommunikationskanäle aufgebautes Vertrauen und nicht zuletzt die Aussicht auf lukrative Wirtschaftsdeals ebneten den Weg zum „Moskauer Vertrag“ (1970). Es folgten der „Warschauer Vertrag“ zwischen Bonn und Warschau und der „Grundlagenvertrag“ zwischen BRD und DDR. Diese bilateralen Verträge waren wichtige Meilensteine für das Zustandekommen der KSZE. Bonn war bereit gewesen, den Status quo zu akzeptieren. Zwar sprach ein von Walter Scheel (1970) bzw. Egon Bahr (1972) übergebener „Brief zur deutschen Einheit“ eine andere Sprache und formulierte die Position der BRD, dass der Moskauer Vertrag bzw. der Grundlagenvertrag nicht im Widerspruch mit einer zukünftigen deutschen Wiedervereinigung stünde, das Dokument wurde vonseiten der Sowjetunion bzw. der DDR allerdings jeweils nur zur Kenntnis genommen und kein Verweis auf das Schriftstück fand Einzug in die Vertragstexte.<sup>50</sup> Große Bedeutung maß Brežnev auch

---

49 Rede des Generalsekretärs des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, Leonid Brežnev, auf dem Parteitag der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei in Warschau am 12. November 1968, in: Europa-Archiv XXIV/11/10. Juni 1969, S. D. 257ff., zit. n. Manfred Görtemaker, Vom Kalten Krieg zur Ära der Entspannung, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2004. Online abrufbar unter: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/10339/vom-kalten-krieg-zur-aera-der-entspannung/?p=all>

50 Siehe dazu im Detail: Aleksej Filitov, Der Moskauer Vertrag und der ‚Brief zur deutschen Einheit‘. Vom Konflikt zum Kompromiss, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Entspannung im Kalten Krieg, Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE. Graz

der Unterzeichnung von Prinzipienklärungen für die bilateralen Beziehungen sowohl mit Frankreich als auch den USA bei. Dass eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz ohne Teilnahme der USA nicht denkbar war, dürfte Moskau von vornherein klar gewesen sein – man hielt die Frage aber als Faustpfand offen, um die Teilnahme der DDR im Gegenzug einfordern zu können.

Brežnev war viel daran gelegen, als europäischer Staatsmann gesehen zu werden und mit den USA auf Augenhöhe als Supermacht zu verhandeln. Die Gipfeltreffen zwischen Moskau und Washington, auf denen ein Kompromiss in der Konferenzfrage erreicht werden konnte, spielten aus seiner Sicht eine besonders wichtige Rolle. Mit Richard Nixon war er übereingekommen, dass Rüstungsfragen – und damit die Verhandlungen zu beiderseitigen und ausgewogenen Truppenverminderungen (Mutual and Balanced Force Reductions, MBFR) – verhandelt, aber aus dem Rahmen der KSZE ausgeklammert werden sollten. Im Gegenzug stimmte dieser einem baldigen Start der KSZE-Verhandlungen zu. Dass diese Grundsatzentscheidungen zwischen den beiden Supermächten – und entgegen den Wünschen einiger westlicher Staaten und auch des neutralen Österreich – getroffen wurden, änderte nichts an Brežnevs Rhetorik, den kleinen europäischen Staaten im Rahmen der KSZE eine wichtige Rolle zukommen lassen zu wollen – der Status quo sollte auch auf multilateraler Ebene festgeschrieben werden.

So waren den österreichischen Akteuren von vornherein Grenzen gesetzt, innerhalb derer diese sich aktiv an der KSZE beteiligten. Dass Moskau nach außen eine aktive Rolle der Neutralen stets eingefordert hatte, trug dazu bei, dass diese ihren Handlungsspielraum im Rahmen der Konferenz auszunutzen suchten. Dies führte dazu, dass Österreich insbesondere auch im „Dritten Korb“ aktiv wurde, dem vonseiten der Supermächte wenig Gegenliebe entgegengebracht und mitunter auch geringe Relevanz zugeschrieben wurde.

Die KSZE-Verhandlungen erwiesen sich insbesondere aufgrund der vom Westen geforderten humanitären Erleichterungen und der Blockadehaltung der Warschauer-Pakt-Staaten in diesem Bereich als langwierig. Ab dem Frühjahr 1973 bemühte sich die sowjetische Diplomatie erneut explizit um die kleineren und neutralen Staaten Europas, die man als Fürsprecher für einen möglichst schnellen Verhandlungsabschluss gewinnen wollte.

Moskaus Ziel im Rahmen der KSZE-Verhandlungen war es, die Unverletzlichkeit der Nachkriegsgrenzen ein für alle Mal festzuschreiben und damit den eigenen Machtbereich abzusichern. Diesem Ziel wurde schließlich vieles untergeordnet – und dieses Ziel wurde auch erreicht. Inwiefern die Helsinki-Schlussakte damit als ein „neues Jalta“ bezeichnet werden kann, wird im abschließenden Kapitel behandelt.

---

– Wien 2020, S. 167–178; siehe auch: Hanns-Jürgen Küsters, Deutschlands Rechtsstatus – Streitfrage der Ost- und Entspannungspolitik im Lichte sowjetischer Akten, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 55–95.

Auch wenn sich dieses Buch auf die Zeit bis zur Unterzeichnung der Schlussakte konzentriert, soll im abschließenden Kapitel auch die Frage diskutiert werden, ob die Helsinki-Schlussakte einen „Helsinki-Effekt“ ausgelöst und damit maßgeblich zu Liberalisierungstendenzen im Osten und schließlich zum Ende der kommunistischen Regime beigetragen habe – oder ob es sich bei dieser Erzählung um einen geschichtsverfälschenden Mythos handelt. Retrospektiv wird die Helsinki-Schlussakte oft als Ausgangspunkt eines Prozesses interpretiert, in dem insbesondere die humanitären und menschenrechtlichen Bestimmungen eine solche Sprengkraft entwickelt haben sollen, dass diese schließlich das sozialistische Machtgefüge zum Erodieren gebracht hätten. Auf diesen sogenannten „Helsinki-Effekt“ wird in einem abschließenden Kapitel noch genauer eingegangen; ebenso auf den Standpunkt, es würde sich bei ebendiesem um einen „Helsinki-Mythos“ handeln, der die Rolle der Schlussakte oder auch der westlichen Akteure in diesem Prozess überbewertet.

Diese Frage zu stellen ist insbesondere auch deswegen für die Beschäftigung mit der Zeit bis zur Unterzeichnung der Schlussakte wichtig, weil das geschichtsverfälschende Bild eines „Helsinki-Effekts“ nicht nur die Rolle des Westens am Zusammenbruch der kommunistischen Systeme überbetont, sondern auch die zeitgenössischen Überlegungen und Motive, die die unterschiedlichen Akteure zur Teilnahme an der KSZE und zur Unterzeichnung der Schlussakte bewegte, verfälscht. Dies zeigen Berichte von sowjetischen Dissidenten eindeutig auf. Sie sahen in der Schlussakte keinen Sieg des Westens, sondern einen Sieg der Sowjetunion, die ihre Konferenzziele erreicht hatte – und nun zu Liberalisierungen im Inneren nicht bereit war. Dies hätte der Westen erkennen können, ja müssen.

## Konzeptionen der Neutralität

Neutralität ist so alt wie der Krieg. ‚*Wenn sich zwei streiten, ...*‘ kann der Dritte Bemühungen unternehmen, sich aus dem Konflikt herauszuhalten und von den Konfliktparteien nicht in diesen hineingezogen zu werden. Eine solche Neutralität, also ein Heraushalten im Konflikt- bzw. Kriegsfall, wird als *gewöhnliche* Neutralität bezeichnet. Diese älteste Form der Neutralität bezieht sich ausschließlich auf jenen konkreten Konflikt, demgegenüber sich ein Staat neutral erklärt, und ist folglich auf diesen begrenzt.<sup>1</sup>

Völkerrechtlich wurde die bis dahin als Gewohnheitsrecht geltende Neutralität im Kriegsfall erst 1907 auf der Haager Friedenskonferenz kodifiziert.<sup>2</sup> Die völkerrechtlichen Bestimmungen zur gewöhnlichen Neutralität verpflichten den Adressaten weder zu Neutralität in seinen anderen, vom jeweiligen Konflikt unabhängigen, Beziehungen noch zur Neutralität in Friedenszeiten.<sup>3</sup>

Die auf der Haager Friedenskonferenz festgelegten Rechte und Pflichten beziehen sich auf neutrale Staaten wie auch auf die kriegführenden Parteien und regeln militärische wie auch humanitäre Fragen. So gilt das Gebiet neutraler Staaten als unverletzlich und darf von den Kriegsparteien nicht betreten werden, auch Truppen oder Verpflegung dürfen nicht über neutrales Gebiet geführt werden. Der neutrale Staat wiederum ist verpflichtet, seine Neutralität zu verteidigen. Menschen, die aus Kriegsgebieten in ein neutrales Land flüchten, ist humanitäre Hilfe mittels „durch die Menschlichkeit gebotenen Hilfsmittel zu

---

1 Zu den verschiedenen Formen von Neutralität siehe Paul Luif, Austria's Permanent Neutrality. Its Origins, Development and Demise, in: Günter Bischof – Anton Pelinka – Ruth Wodak (Hg.), Neutrality in Austria. Contemporary Austrian Studies Vol. 9. New Brunswick – London 2001, S. 129–159, hier: S. 130; siehe grundlegend auch Stephan Verosta, Die dauernde Neutralität. Ein Grundriss. Wien 1967, S. 7–44.

2 RGBl. Nr. 181/1913, Übereinkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges. (V. Übereinkommen der II. Haager Friedenskonferenz), sowie RGBl. Nr. 188/1913, Übereinkommen vom 18. Oktober 1907 betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Seekrieges (XIII. Übereinkommen der II. Haager Friedenskonferenz). Online abrufbar unter: <https://www.ris.bka.gv.at/>

3 Luif, Austria's Permanent Neutrality, S. 130.

gewähren“. Neutralität bedeutet also keineswegs Passivität, sondern Unabhängigkeit bzw. Unparteilichkeit, die im Ernstfall verteidigt werden muss.

Staaten, die sich zu einer *dauerhaften* bzw. *immerwährenden* Neutralität bekennen, verpflichten sich darüber hinaus, in allen künftigen Kriegen neutral zu bleiben und auch zu Friedenszeiten keine solche Politik zu betreiben oder Allianzen einzugehen, die eine Neutralität in einem potenziellen zukünftigen Krieg verunmöglichen würde. Während in Kriegszeiten dieselben Spielregeln für dauerhaft neutrale wie für gewöhnlich neutrale Staaten gelten, wurden die Rechte und Pflichten in Friedenszeiten nicht völkerrechtlich kodifiziert, sondern gelten als Gewohnheitsrecht und bleiben damit bis zum heutigen Tag Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Debatten.<sup>4</sup> Im Einzelnen hängen die konkreten Rechte und Pflichten dauerhaft neutraler Staaten von den Inhalten der jeweiligen Verträge ab, auf denen sich ihre dauerhafte Neutralität gründet – und auf deren etwaigen rechtlichen Interpretationsspielraum bzw. deren Auslegung durch die Vertragsparteien.

Wenn Staaten keine solche vertragliche bzw. völkerrechtliche Verpflichtung zur Neutralität eingegangen sind, in ihrer politischen Praxis de facto aber neutral agieren, spricht man von einer *faktischen* bzw. *De-facto*-Neutralität.<sup>5</sup>

Wie schwierig es ist, den Begriff der Neutralität klar zu definieren, zeigte Gerald Stourzh auf. Er verweist auf die Problematik, dass „die Konkretisierung von Neutralität viele Möglichkeiten ein[schließt], völkerrechtliche Bindungen (von beträchtlicher Variationsbreite) ebenso wie außenpolitische Richtlinien [...]“. Den Anspruch zu stellen, eine umfassende und allgemeingültige Definition „der Neutralität“ geben zu wollen, hielte dem Realitätstest schlicht nicht stand. Seiner Schlussfolgerung ist zuzustimmen, nämlich, dass es nur einen „einzige[n] gemeinsame[n] Nenner“ unter all den Spielarten der Neutralität gebe, nämlich „das grundsätzliche Freihalten von militärischen Blockbildungen“.<sup>6</sup>

Neutralität im Kriegsfall wirft zwangsläufig moralische Fragen auf, insbesondere, wenn die Kriegsparteien den Krieg ihrerseits als gerechten Krieg für die gute Sache verstehen, der ein neutraler Staat aus Sicht der Kriegsparteien eigentlich nicht neutral gegenüberstehen könne.<sup>7</sup> Dieser grundsätzlichen Frage nach einer *moralischen* oder *ideologischen* Neutralität (im Sinne einer Neutralitätspolitik) kam im Kalten Krieg besondere Aufmerksamkeit zu.

Als ideologische Systemkonfrontation stellte der Ost-West-Konflikt klassische Neutralitätskonzepte vor neue Herausforderungen und mitunter auch infrage. Die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Zugehörigkeit neutraler und blockfreier Staaten entwickelte sich

4 Ebd.

5 Ebd.

6 Gerald Stourzh, Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955. Fünfte, durchgesehene Auflage. Wien 2005, S. 263.

7 Pascal Lottaz – Herbert Reginbogin, Introduction, in: Pascal Lottaz – Herbert Reginbogin (Hg.), Notions of Neutralities. Lanham 2019, S. ix–xviii, hier: S. ixf.

zunächst in ein „massives Glaubwürdigkeitsproblem für die Neutralen“<sup>8</sup> und warf die Frage auf, wie neutral diese Staaten, die ihrerseits kapitalistisch oder kommunistisch waren, im bipolaren Systemwettstreit, in dem *ideologische* Neutralität faktisch unmöglich war, überhaupt sein konnten.<sup>9</sup> Auch angesichts dieser existenziellen Frage ist es erstaunlich, dass die Rolle der Neutralität im Ost-West-Konflikt lange Zeit kaum wissenschaftliche Beachtung fand.<sup>10</sup> Hatte die selbstgewählte Staats- und Regierungsform im völkerrechtlichen Verständnis von Neutralität keinen Einfluss auf die Anwendbarkeit von Neutralitätsgesetzen, so musste die Entscheidung zwischen kommunistischem oder kapitalistischem Wirtschaftssystem in einer zunehmend bipolaren Welt zunächst als zumindest ideologische Parteiergreifung in die eine oder andere Richtung gewertet werden.<sup>11</sup>

Stalin konnte dem Begriff der Neutralität grundsätzlich nur wenig abgewinnen, könne es doch – den leninistischen Leitlinien folgend – auf dem gesetzmäßigen Weg hin zum Sozialismus nur Fürsprecher und Widersacher geben, aber keine Position, die dieser Entwicklung „neutral“ gegenüberstehen und sich von ihr abkapseln könne. Neutralität konnte gemäß dieser Sichtweise eine nur auf den Kriegsfall bezogene Festlegung ohne (größere) Bedeutung sein.<sup>12</sup> Stalins Sichtweise in Bezug auf Neutralität entsprach der marxistisch-leninistischen Tradition, gemäß welcher jeder, der das Proletariat nicht unterstützte, „per Definition ein Burgeoise oder ‚Klassenfeind‘ war“.<sup>13</sup> So sah sich insbesondere die Schweiz, deren dauerhafte Neutralität im Zuge der Neuordnung Europas auf dem Wiener Kongress 1815 beschlossen worden war, Kritik aus Moskau ausgesetzt. Als quasi staatliche Personifikation des kapitalistischen Systems entsprach sie nach sowjetischer Lesart einem solchen „Klassenfeind“, erachtete selbst, den klassischen Parametern folgend, ihre Neutralität aber als dauerhaftes und unbestreitbares Faktum.<sup>14</sup>

Nach dem Zweiten Weltkrieg war das Vertrauen in die Praktikabilität des Modells der Neutralität nicht nur in der Sowjetunion, sondern auch in Großbritannien und den USA aufgrund der De-facto-Kooperation der neutralen europäischen Staaten Schweiz, Irland

8 Michael Gehler, *Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich*. Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C 92. Bonn 2001, S. 11.

9 Ebd., siehe auch Lottaz – Reginbogin, *Introduction*, S. ix–xviii.

10 Jussi M. Hanhimäki, *The Lure of Neutrality: Finland and the Cold War*, in: Klaus Larres – Kenneth Osgood (Hg.), *The Cold War after Stalin's Death. A Missed Opportunity for Peace?* Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham et al. 2006, S. 257–276.

11 Lottaz – Reginbogin, *Introduction*, S. xiii.

12 Peter Ruggenthaler, *The Concept of Neutrality in Stalin's Foreign Policy, 1945–1953*. The Harvard Cold War studies book series. Lanham 2015.

13 Mueller, *A Good Example of Peaceful Coexistence?*, S. 43.

14 Siehe dazu im Detail Thomas Bürgisser – Sacha Zala – Thomas Fischer, *Always Hit Back Right on the Kisser? The Soviet Union in Swiss Foreign Policy during the Cold war*, in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. New York – London 2021, S. 260–290.



und Schweden mit dem „Dritten Reich“ geschwunden.<sup>15</sup> Erst Mitte der 1950er-Jahre habe die Verfestigung des Ost-West-Gegensatzes gewissermaßen zu einem „Balancezustand“ geführt, in dem neutrale Staaten zunehmend an Handlungsspielraum und Legitimation gewonnen hätten.<sup>16</sup>

Schweden, das seit dem 19. Jahrhundert seine *De-facto*-Neutralität als Staatsdoktrin proklamierte, war für Stalin aufgrund der zwiespältigen Rolle im Zweiten Weltkrieg Beleg für seine Überzeugung, dass das Modell der Neutralität der politischen Realität nicht standhalten konnte. Aus diesem Grund begegnete Moskau der schwedischen Neutralität sowie Schwedens Plänen für einen neutralen nordischen Block mit noch größerem Misstrauen.<sup>17</sup> Norwegen und Dänemark hingegen verließen schließlich den Pfad der Neutralität und traten 1949 der NATO bei. Das Misstrauen Moskaus gegenüber Stockholm sollte sich später als begründet erweisen. Ab 1970, in vollem Umfang aber erst nach Ende des Kalten Krieges, sickerte an die Öffentlichkeit, dass Schweden seit Ende der 1940er-Jahre im Geheimen mit den USA und anderen westlichen Staaten Sicherheitsvereinbarungen und Kooperationsvereinbarungen mit der NATO geschlossen hatte.<sup>18</sup>

Trotz Stalins grundsätzlicher Ablehnung des Neutralitätsmodells konnte Finnland mit der Unterzeichnung des bilateralen sowjetisch-finnischen „Vertrags über Freundschaft und Kooperation“ eine Anerkennung der „Bestrebung Finnlands, sich aus dem Interessenkonflikt der Großmächte herauszuhalten“ – und damit eine Art von Neutralität – erreichen.<sup>19</sup>

---

15 Frankreich stand der Idee der Neutralität hingegen von Beginn an grundsätzlich positiv gegenüber, siehe: Nicolas Badalassi, France, the European Neutrals, and the USSR, 1947–1981, in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. New York – London 2021, S. 467–493; siehe auch Gehler, *Finis Neutralität?*, S. 12f.

16 Gehler, *Finis Neutralität?*, S. 11.

17 Zur sowjetischen Politik gegenüber Schweden in den Jahren 1945–1950 siehe Maxim Korobochkin, Soviet views on Sweden’s neutrality and foreign policy, 1945–50, in: Helene Carlbäck – Alexey Komarov – Karl Molin (Hg.), *Peaceful Coexistence? Soviet Union and Sweden in the Khrushchev Era*. Huddinge 2010, S. 81–112; zu Stalins Sichtweise auf Neutralität siehe Ruggenthaler, *The Concept of Neutrality in Stalin’s Foreign Policy*; zur sowjetischen Sicht auf Schwedens Neutralität im Laufe des Kalten Krieges siehe Alexey Komarov, *Swedish Neutrality. The View from Moscow*, in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. New York – London 2021, S. 103–126.

18 Robert Dalsjö, *Life-Line Lost: The Rise and Fall of ‚Neutral‘ Sweden’s Secret Reserve Option of Wartime Help from the West*. Stockholm 2006; siehe auch Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. New York – London 2021.

19 Johanna Rainio-Niemi, *Neutrality as Compromises. Finland’s Cold War Neutrality*, in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. New York – London 2021, S. 75–100; Kimmo Rentola, *Soviet Attitudes to Finnish Neutralism, 1947–1989*, in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. New York – London 2021, S. 127–147; Juhana Aunesluoma – Johanna Rainio-Niemi, *Neutrality as Identity? Finland’s Quest for Security in the Cold War*, in: *JCWS* 18/4/2016, S. 51–78.

Während Stalin ursprünglich einen umfassenden militärischen Vertrag im Sinne hatte, wusste der finnische Präsident Juho Kusti Paasikivi geschickt zu verhandeln und gab zu verstehen, dass nur ein begrenzter Vertrag, der es Finnland erlauben würde, neutral zu bleiben, von seinen Landsleuten akzeptiert würde. Stalin willigte schließlich in den Kompromiss ein und akzeptierte einen Vertrag, der sowohl das finnische Bestreben nach Neutralität als auch sowjetische Sicherheitsinteressen befriedigte.<sup>20</sup> So wurde festgeschrieben, dass, sollte Deutschland oder ein mit ihm verbündetes Land die Sowjetunion über finnisches Territorium angreifen, Finnland den Angriff abwehren und mit der Sowjetunion militärisch kooperieren müsse.<sup>21</sup>

Eine Sowjetisierung Finnlands war zwar vorerst nicht vom Tisch, doch der erhoffte Wahlerfolg der Kommunistischen Partei Finnlands, deren Stellung von sowjetischer Seite durch die Halbierung der Reparationsforderungen im Sommer 1948 noch gepusht werden sollte, trat nicht ein. Während Stalin mit Jugoslawien und Berlin beschäftigt war, nutzte Paasikivi die Chance, eine sozialdemokratische Regierung – ohne Beteiligung der Kommunisten – zu installieren. Stalin bezahlte sein Zuwarten in der finnischen Frage mit dem Preis, dass die Finnen die Gefahr einer Sowjetisierung endgültig bannen konnten.<sup>22</sup>

Dennoch wurde der Terminus „Neutralität“ in Bezug auf Finnland von Stalin auch fortan nicht benutzt und entsprechend sowjetischer Interessen eingeschränkt.<sup>23</sup> Das Naheverhältnis zur Sowjetunion stellte den Wert der finnischen Neutralität mitunter infrage. Für Helsinki war die Neutralität das Mittel der Wahl, um dem sowjetischen Einfluss zu entkommen. Dies war im Kalten Krieg, und insbesondere angesichts Finnlands geografischer und historischer Nähe zur Sowjetunion, kaum bzw. nur bedingt möglich. Helsinki war bemüht, jegliche Situation abzuwenden, in der sich die Sowjetunion hätte „gezwungen“ sehen können, Gebrauch von den im Freundschaftsvertrag erwähnten „Konsultationen über Militärhilfe“ zu machen.<sup>24</sup> Dieses Szenario „verschwand nie aus dem Horizont der finnischen Neutralitätspolitik“, weshalb die finnische Führung stets versucht war, „potenziell negative sowjetische Reaktionen zu antizipieren“.<sup>25</sup> Bereits in den 1950er-Jahren verwies man in Österreich auf Finnland als Negativbeispiel eines Neutralitätsmodells und kreierte den Terminus „Finnlandisierung“<sup>26</sup>, der sich ab Mitte der 1960er- und in den 1970er-Jahren

---

20 Rentola, *Soviet Attitudes to Finnish Neutralism*, S. 128.

21 Ebd.

22 Ruggenthaler, *The Concept of Neutrality in Stalin's Foreign Policy*, S. 139.

23 Ebd.; siehe auch Rentola, *Soviet Attitudes to Finnish Neutralism*, S. 128–130.

24 Aunesluoma – Rainio-Niemi, *Finland's Quest for Security in the Cold War*, S. 54.

25 Ebd.

26 Ebd.; siehe auch Bernhard Auffermann, *Finnlandisierung – das abschreckende Beispiel? Zur Problematik eines politischen Kampfbegriffes in der Ära des Kalten Krieges*, in: *Zeitgeschichte* 26/6/1999, *Finnlandisierung – Neutralisierung – Neutralität*, S. 347–371; Auffermann sieht den Ursprung des Terminus in einer Äußerung des österreichischen Außenministers Karl Gruber, der seine Regierung vor einer „finnischen Politik“ warnte (ebd., S. 347).



im Westen etablierte.<sup>27</sup> Rasch wurde der Begriff zum „festen Bestandteil des Vokabulars der internationalen Beziehungen“ und insbesondere als „Kampfbegriff gegen die Entspannungspolitik“ benutzt.<sup>28</sup> Er impliziert die zunehmende außenpolitische Handlungsfähigkeit eines Landes, das sich dem sowjetischen Einfluss unterwirft und damit auch innenpolitische Zugeständnisse machen muss.

Wie die finnische, war auch die österreichische Neutralität ein Produkt des Kalten Krieges, wobei eine Neutralitätslösung für Österreich erst nach Stalins Tod Realität werden konnte.<sup>29</sup> Der Historiker Peter Hast Vigor publizierte schon 1975 sein Werk zur sowjetischen Sicht auf die Neutralität.<sup>30</sup> Vigor unterschied dabei eine aus Sicht des eigenen Staates vorteilhafte bzw. unvorteilhafte oder gar nachteilige Neutralität eines anderen Staates.<sup>31</sup> So wurde von Moskau 1955 eine Neutralitätslösung für Österreich angestrebt, da sie als vorteilhaft bewertet wurde – eine Neutralitätslösung für Ungarn 1956 wurde aber keinesfalls in Betracht gezogen.<sup>32</sup>

Nicht klar deklariert oder kodifiziert wurden die Rechte und Pflichten der sich als bündnisfrei deklarierenden Staaten,<sup>33</sup> dennoch war während des Kalten Krieges „in der Praxis die Unterscheidung zwischen den beiden Phänomenen [Neutralität und Bündnisfreiheit] in Europa oft nur schwach ausgeprägt.“<sup>34</sup> Die Begriffe der Bündnisfreiheit (Allianzfreiheit) und Blockfreiheit etablierten sich nach dem Zweiten Weltkrieg und mit der Bildung der Blöcke im frühen Kalten Krieg als Übersetzung des Terminus „*Nonalignment*“. Jürgen Dinkel gibt richtigerweise zu bedenken, dass der Begriff „Blockfreiheit“ das Selbstverständ-

27 Aunesluoma – Rainio-Niemi, Finland’s Quest for Security in the Cold War, S. 54f.; siehe auch Auffermann, Finnlandisierung – das abschreckende Beispiel?

28 Auffermann, Finnlandisierung – das abschreckende Beispiel?, S. 347.

29 Zu den Staatsvertragsverhandlungen im Detail siehe: Stourzh, Um Einheit und Freiheit; bzw. die von Stourzh gemeinsam mit Wolfgang Mueller aktualisierte, englische Ausgabe: Wolfgang Mueller – Gerald Stourzh, A Cold War Over Austria. The Struggle for the State Treaty, Neutrality, and the End of the East-West Occupation, 1945–1955. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham 2018. Da Österreich in der Phase ab Kriegsende bis zur Neutralitätserklärung am 26. Oktober 1955 als vierfach besetztes Land klarerweise keinen Bündnissen angehörte, argumentierte Oliver Rathkolb, dass auch diese Phase der Neutralisierung als inoffizielle Politik der Allianzfreiheit bezeichnet werden könne, die mit der Neutralitätserklärung schließlich offiziell wurde. Siehe Oliver Rathkolb, Österreich zwischen Neutralität und Allianzfreiheit, 1953–2000: Ein Überblick, in: Journal of European Integration History 7/2/2001, S. 85–125; siehe zu dieser Phase insbesondere auch: Günther Bischof, Austria in the Cold War, 1945–55: The Leverage of the Weak. Houndmills 1999; Michael Gehler, From Non-alignment to Neutrality: Austria’s Transformation during the First East-West Détente, 1953–1958, in: JCWS 7/4/2005, S. 104–136.

30 Peter Hast Vigor, The Soviet View of War, Peace and Neutrality. London – New York 2021 (Nachdruck, Erstauflage 1975).

31 Ebd., S. 187.

32 Ebd., S. 183–188.

33 Siehe dazu im Detail: Jürgen Dinkel, Die Bewegung Bündnisfreier Staaten. Genese, Organisation und Politik (1927–1992). Berlin – München 2015, hier: S. 130f.

34 Kramer, The USSR and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe, S. 535.

nis der Bewegung auf die Distanz der jeweiligen Staaten zu den Militärpakten verkürze, weshalb zweite Übersetzung (Bündnis-/Allianzfreiheit) im Deutschen vorzuziehen ist.<sup>35</sup> Das Ziel der Regierungsführer der sich im Ost-West-Konflikt als bündnisfrei deklarierenden Staaten war, neben der Überwindung der Militärpakte, auch die Unabhängigkeit der eigenen Staaten von politischen, militärischen und wirtschaftlichen Fesseln.<sup>36</sup>

Jugoslawien, seit Juni 1948 nicht mehr Teil des sowjetischen Blocks, gründete schließlich gemeinsam mit Ägypten, Indien und Indonesien die Bewegung der Bündnisfreien Staaten, der sich viele asiatische und afrikanische Staaten anschlossen. Malta und Zypern traten 1974 bei.<sup>37</sup> Ziel der Bewegung war es, die Spannungen zwischen Ost und West zu verringern und insbesondere die Situation in den Ländern der „Dritten Welt“ zu verbessern. Da kein anderes europäisches Land mit der Bewegung Bündnisfreier Staaten verbunden war, war es nicht diese Bewegung, die dazu beitrug, dass das Konzept der Bündnisfreiheit innerhalb Europas allmählich an Bedeutung gewann, sondern die lose Gruppe der europäischen Bündnisfreien mit den neutralen Staaten Österreich, Schweden, Finnland und der Schweiz (N+N-Gruppe), die sich im Zuge der KSZE formierte.<sup>38</sup> Einen Ausnahmefall in Europa in dieser Phase stellte Albanien dar, häufig als block- oder bündnisfrei bezeichnet, auch wenn es sich selbst nie als blockfrei, bündnisfrei oder neutral deklarierte. De facto isolierte sich Albanien nach dem Austritt aus dem sowjetischen Block 1968 und dem Bruch mit der VR China außenpolitisch fast vollständig. Damit nahm Albanien auch als einziges europäisches Land nicht an der KSZE teil und unterzeichnete die Schlussakte nicht.<sup>39</sup> Auch nach der Auflösung des Warschauer Pakts und dem vermeintlichen Ende des Ost-West-Konflikts bestand und besteht die Bewegung der Bündnisfreien Staaten fort, wenn sie auch nach der Auflösung des Warschauer Pakts an Bedeutung verlor.

---

35 Siehe dazu Dinkel, *Die Bewegung Bündnisfreier Staaten*, S. 130f.

36 Ebd.

37 Kramer, *The USSR and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*, S. 538.

38 Ebd.

39 Siehe Robert C. Austin, *Albania: Exploiting Relevance and Irrelevance During the Cold War*, in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. New York – London 2021, S. 344–355.

## **Die österreichische Neutralität als sowjetischer Sicherheits- und Wirtschaftsfaktor**

Auf der Moskauer Außenministerkonferenz hatten sich die Alliierten im Herbst 1943 darauf geeinigt, nach einem Sieg über Hitler-Deutschland Österreich als souveränen Staat wiederherstellen zu wollen. Die Österreich-Frage war im Zuge der Konferenz „als Anhängsel der Deutschlandfrage“ behandelt worden, da sich die Zukunft Österreichs aus Sicht der Alliierten klarerweise nur in Abhängigkeit von der deutschen Machtstellung entscheiden könne.<sup>1</sup>

In der „Österreich-Erklärung“, dem Annex 6 des Konferenzprotokolls, wurde festgehalten, dass Österreich „das erste freie Land“ war, das „der typischen Angriffspolitik Hitlers zum Opfer fallen sollte“. Die Alliierten hatten sich davon erhofft, den Widerstand gegen das Nazi-Regime innerhalb des Landes zu bestärken. Des Weiteren wurde aber auch festgehalten, „dass Österreich für die Teilnahme am Kriege an der Seite Hitler-Deutschlands eine Verantwortung trägt, der es nicht entinnen kann“. Die Deklaration war in ihren Grundzügen vom erst 35-jährigen britischen Diplomaten Geoffrey W. Harrison entworfen worden. In dessen Entwurf war noch vom „österreichischen Volk“, nicht von „Österreich“ die Rede gewesen. Es war die sowjetische Delegation, die die Änderung auf „Österreich“ beanspruchte und durchsetzen konnte. Hinter dieser Forderung steckte wohl der Gedanke, dass man von Österreich als einem „Staat“ (im Gegensatz zum österreichischen Volk) später Reparationen fordern könne.<sup>2</sup>

---

1 Gerald Stourzh, Um Einheit und Freiheit, S. 20.

2 Protokolle oder andere aufschlussreiche Dokumente, die den genauen Verlauf der Verhandlungen zum Text zu Österreich nachzeichnen würden, sind bislang nicht bekannt. Einen Überblick über den neuesten Stand der Forschung zur Moskauer Deklaration, der sich neben amerikanischen und britischen erstmals auch auf sowjetische Quellen stützt, bieten Stefan Karner – Alexander Tschubarjan (Hg.), Die Moskauer Deklaration 1943. „Österreich wieder herstellen“. Wien – Köln – Weimar 2015. Zur sowjetischen Position siehe insbesondere den Beitrag von Vladimir Švejcer in: Vladimir Švejcer, Die Moskauer Deklaration von 1943: Kommentare zur Position der UdSSR, in: Stefan Karner – Alexander Tschubarjan

Dass Österreich von der Sowjetunion auf das Engste im Kontext mit Deutschland betrachtet wurde, zeigt sich an der proaktiven Politik des Kremls für die Wahrung der staatlichen Integrität Österreichs, gewissermaßen eine Vorzugsbehandlung, die Stalin Österreich noch vor dem offiziellen Kriegsende zukommen ließ, um einen erneuten Anschluss in Zukunft zu verhindern. Bereits am 27. April 1945 wurde unter Zustimmung der sowjetischen Führung die Unabhängigkeit Österreichs proklamiert und eine provisorische Regierung unter Karl Renner gebildet. Im November 1945 sprach sich eine große Mehrheit der Wählerinnen und Wähler für eine prowestliche Orientierung des Landes aus. Die Kommunistische Partei Österreichs erhielt bei den Nationalratswahlen 1945 nur rund fünf Prozent der Stimmen.

An einer raschen Aufnahme von Staatsvertragsverhandlungen hatte Moskau unmittelbar nach Kriegsende kein Interesse. Erst 1947 wurden erste Verhandlungen begonnen, die sich als sehr langwierig erweisen sollten. Da sich die Alliierten 1943 im Rahmen der Moskauer Deklaration darauf verständigt hatten, Österreich als Opfer des Nationalsozialismus und damit nicht als Feindstaat behandeln zu wollen, wurde kein Friedens-, sondern ein Staatsvertrag verhandelt.<sup>3</sup> Bis 1947 – so lange befand sich Großbritannien (im Gegensatz zu den anderen Alliierten) mit Österreich offiziell im Kriegszustand – wurde in Bezug auf Österreich in internen Dokumenten der westlichen Besatzungsmächte allerdings sowohl der Terminus Staats- wie auch Friedensvertrag verwendet.<sup>4</sup>

Die historische Forschung konnte die Frage, warum Stalin insgeheim nicht an einer Lösung der Österreich-Frage interessiert war, in den letzten beiden Jahrzehnten allmählich klären. Seine Motive lassen sich verstehen, wenn man die Österreichfrage im Kontext der Deutschen Frage betrachtet. Diese Verbindung betonte etwa Vladislav Zubok, der anmerk-

---

(Hg.), Die Moskauer Deklaration 1943. „Österreich wieder herstellen“. Wien – Köln – Weimar 2015, S. 53–58; siehe auch Gerald Stourzh, *Um Einheit und Freiheit*, S. 11–28.

- 3 Die „Moskauer Deklaration“ blieb auf vielen Ebenen ein zwiespältiges Dokument. Dass die Opferrolle Österreichs so herausgestrichen wurde, war der Hoffnung der Alliierten geschuldet, damit den Widerstand gegen das Nazi-Regime innerhalb des Landes zu bestärken. Für den wiedererrichteten Staat sollte sich die Formulierung als „praktisch“ im Umgang mit der eigenen Vergangenheit erweisen. Insbesondere, da es der österreichischen Delegation, namentlich Leopold Figl, in den Verhandlungen zum Staatsvertrag schließlich gelingen sollte, die sogenannte „Schuld Klausel“ unmittelbar vor Abschluss der Verhandlungen noch aus der Präambel, die nach dem Modell der Moskauer Deklaration formuliert worden war, zu streichen. Damit wurde der „Opferthese“ Tür und Tor geöffnet und die Mitverantwortung geflissentlich unter den Teppich gekehrt.
- 4 Siehe Günter Bischof, *Between Responsibility and Rehabilitation. Austria in International Politics, 1940–1950*. Phil. Diss. Harvard University 1999. Im Detail zu den Staatsvertragsverhandlungen siehe Stourzh, *Um Einheit und Freiheit*, S. 34–47; zur sowjetischen Perspektive siehe auch grundlegend: Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx (Hg.), *Die Rote Armee in Österreich. Sowjetische Besatzung 1945–1955*. Beiträge. Graz – Wien – München 2005, sowie Wolfgang Mueller, *Die sowjetische Besatzung in Österreich 1945–1955 und ihre politische Mission*. Wien 2005.

te, dass Österreich zu Beginn der 1950er-Jahre schon „lange eine Geisel der Deutschen Frage und sowjetischer Militärpläne geworden war“.<sup>5</sup>

Stalin sah die Österreichfrage stets mit der Deutschen Frage verbunden, was einerseits eine Teilung Österreichs nicht opportun erscheinen lassen musste – zu groß wurde die Gefahr eingeschätzt, der nicht-sowjetische Teil könne sich schließlich Deutschland anschließen –, gleichzeitig sollte ein Ende der Besatzung Ostösterreichs nicht erreicht werden, solange die Konsolidierung des Ostblocks und insbesondere Ostdeutschlands nicht weit genug fortgeschritten war.<sup>6</sup> Ein Abschluss des österreichischen Staatsvertrages vor einer Festigung des Sozialismus in der sowjetischen Besatzungszone in Deutschland bzw. der neu gegründeten DDR hätte die Gefahr mit sich gebracht, dass Österreich als Modellfall gesehen hätte werden können.<sup>7</sup>

Dieser Konsolidierung wurde nach dem Bruch Tito-Stalin 1948 umso höhere Priorität eingeräumt.<sup>8</sup> Durch die sowjetische Besatzung in Ostösterreich ließ sich die Stationierung sowjetischer Truppen in Rumänien und Ungarn für die Versorgung der Besatzungszone legitimieren.<sup>9</sup>

Für Washington, vor Beginn der Verhandlungen an einem schnellen Abschluss und einem Abzug der alliierten Truppen aus Mittel- und Südosteuropa interessiert, änderte sich damit die Bedeutung der US-Besatzung Österreichs. Allmählich betrachtete man sie als Mittel zur Eindämmung des Kommunismus und war nun nicht mehr bereit, diese vor-schnell aufzugeben.<sup>10</sup> Das „Versprechen von Jalta“, die Amerikaner würden sich bald aus Europa zurückziehen, an dem Stalin dogmatisch festhielt und auf das die expansive Politik der Sowjetunion mitsamt der systematischen Sowjetisierung Osteuropas aufbaute, hatte für Washington aufgrund ebendieser Politik der Einflussphären offenbar keinen Wert mehr.

Als Mittel zur Eindämmung des sowjetischen Expansionsdrangs und Einflusses in Europa, aber auch, um durch den Wiederaufbau der Wirtschaft wieder starke Handelspartner zu gewinnen, regte der US-amerikanische Außenminister George C. Marshall im Juni 1947 ein wirtschaftliches Wiederaufbauprogramm für Europa an, das von Moskau – und

---

5 Vladislav Zubok, *A Failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*. Chapel Hill – London 2009, S. 83. Auf diesen Forschungsstand geht Norman M. Naimark in seinem neuesten Werk nicht ein, siehe: Norman M. Naimark, *Stalin and the Fate of Europe: The Postwar Struggle for Sovereignty*. Cambridge 2019, hier insbesondere S. 261.

6 Ruggenthaler, *The Concept of Neutrality in Stalin's Foreign Policy*, hier insb. S. 358.

7 Ebd.

8 Ebd., S. 355f.; Vladislav Zubok – Constantine Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War. From Stalin to Khrushchev*. Cambridge/Mass. 1996, S. 157f.

9 Ebd.; Zu den Staatsvertragsverhandlungen im Detail siehe Stourzh, *Um Einheit und Freiheit*.

10 Günter Bischof, *Die Amerikaner als Besatzungsmacht in Österreich, 1945–1955*, in: Manfred Rauchensteiner – Robert Kriechbaumer (Hg.), *Die Gunst des Augenblicks. Neuere Forschungen zu Staatsvertrag und Neutralität*. Wien 2005, S. 75–111, hier: S. 87–89.

innerhalb Österreichs von der KPÖ – prompt propagandistisch verurteilt wurde.<sup>11</sup> Den sowjetischen Satelliten untersagte Moskau eine Teilnahme am sogenannten „Marshall-Plan“, der finnische Präsident Paasikivi entschied sich auf sowjetischen Druck gegen die US-amerikanischen Wirtschaftshilfen.<sup>12</sup> Österreichs Teilnahme konnte durch Moskau aber nicht verhindert werden. Der „Marshall-Plan“ sicherte Österreich gut 900 Mio. Dollar, die vor allem in die westlichen Besatzungszonen flossen und nur in einzelnen Fällen – und hier vornehmlich zu Propagandazwecken – nach Ostösterreich.<sup>13</sup>

Moskau schlug auch wirtschaftlich Profit aus der Besetzung, obwohl der sowjetische Außenminister Wjačeslav M. Molotov seine Pläne, Reparationen von Österreich zu verlangen, im Rahmen des Potsdamer Abkommens im August 1945 nicht hatte durchsetzen können.<sup>14</sup> Während die Verbündeten der Achsenmächte – Bulgarien, Italien, Finnland, Rumänien und Ungarn – zu Reparationen an die Siegermächte verpflichtet worden waren, war die völkerrechtliche Situation in Bezug auf Österreich komplexer, hatte Österreich doch mit dem „Anschluss“ 1938 aufgehört, als Staat zu existieren. Da Österreich als befreites – nicht besiegt – Land galt, konnte Molotov seine Forderungen auf Reparationen nicht durchsetzen. Die Administration der sowjetischen Besatzungszone jedoch erlaubte es Moskau, in hohem Maße wirtschaftlich zu profitieren – insbesondere auch durch den Zugriff auf das sogenannte „Deutsche Eigentum“.<sup>15</sup>

Die Sowjetunion hatte bereits vor Kriegsende damit begonnen, einen Teil der wertvollen Industrieanlagen auf österreichischem Boden zu demontieren.<sup>16</sup> Ein Teil der laufenden Produktion wurde als Quasi-Reparationen entnommen. In der sowjetischen Besatzungszone schließlich wurde das sogenannte „deutsche Eigentum“ enteignet und in die *Upravlenie Sovetskim Imuščestvom v Avstrij* (USIA), die Verwaltung des sowjetischen Eigentums in

---

11 Günter Bischof – Peter Ruggenthaler, Österreich und der Kalte Krieg. Ein Balanceakt zwischen Ost und West. Graz – Wien 2022, S. 60f.

12 Rentola, Soviet Attitudes to Finnish Neutralism, S. 128.

13 Günter Bischof, Austria in the First Cold War, 1945–55. The Leverage of the Weak. Houndsmills 1999, S. 102.

14 Reinhard Bollmus, Ein kalkuliertes Risiko? Großbritannien, die USA und das „Deutsche Eigentum“ auf der Konferenz von Potsdam, in: Günter Bischof – Josef Leidenfrost (Hg.), Die bevormundete Nation. Österreich und die Alliierten 1945–1949. Innsbruck 1988, S. 107–126.

15 Walter M. Iber, Die Sowjetische Mineralölverwaltung in Österreich. Zur Vorgeschichte der OMV 1945–1955. Innsbruck 2011; Walter M. Iber, Erdöl statt Reparationen. Die Sowjetische Mineralölverwaltung in Österreich 1945–1955, in: VfZ 4/2009, S. 571–605.

16 Hans Seidel, Vom Kriegsende bis zum Staatsvertrag. Eine wirtschaftshistorische Betrachtung, in: WIFO Monatsberichte 12/2004, S. 899–913; Hans Seidel, Österreichs Wirtschaft und Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg. Wien 2005; Stefan Karner, Zu den sowjetischen Demontagen in Österreich 1945/46. Ein erster Aufriss auf russischer Quellenbasis, in: Michael Pammer – Herta Neiß – Michael John (Hg.), Erfahrung der Moderne: Festschrift für Roman Sandgruber zum 60. Geburtstag. Linz 2007, S. 301–312; Otto Klambauer, Die USIA-Betriebe. Phil. Diss. Universität Wien 1978.



Österreich, überführt, die ausschließlich für die Sowjetunion produzierte.<sup>17</sup> Daneben wurden auch weitere sowjetische Unternehmen, wie die Donaudampfschiffahrtsgesellschaft (DDSG), gegründet.

Insbesondere die österreichische Erdölwirtschaft, die unter der NS-Herrschaft massiv ausgebaut worden war,<sup>18</sup> stand im Fokus der sowjetischen Begehrlichkeit, hatte doch die sowjetische Erdölindustrie während des Zweiten Weltkriegs erhebliche Schäden erlitten. Die Produktionsmengen waren von 31,1 Millionen Tonnen pro Jahr vor dem deutschen Angriff auf 19,4 Millionen Tonnen im Jahr 1945 gefallen.<sup>19</sup> Im Jahr 1945 war Österreich nach Rumänien (und exklusive der UdSSR) der zweitgrößte Erdölproduzent in Europa.<sup>20</sup> Der größte Teil dieser Ölindustrie befand sich nach Kriegsende in der sowjetischen Besatzungszone. Mit der Gründung der Sowjetischen Mineralölverwaltung (SMV) im September 1945 blieb praktisch die gesamte österreichische Erdölindustrie bis zum Abschluss des Staatsvertrags 1955 in sowjetischer Hand.<sup>21</sup> Dass der wirtschaftliche Aspekt des Staatsvertrags für die Sowjetunion eine zentrale Rolle spielte, hatte sich bereits 1949 deutlich gezeigt, als die Verhandlungen abgebrochen worden waren. Die Bedeutung Österreichs als Wirtschaftsfaktor war gewachsen, nachdem im März 1949 ein Erdölfeld im niederösterreichischen Matzen entdeckt worden war. Fortan wurden die DDR, Ungarn und die Tschechoslowakei mit Erdöl aus Niederösterreich versorgt.<sup>22</sup> Das „schwarze Gold“ aus Österreich hatte den Vorteil, dass es praktisch schwefelfrei, konstant in der Qualität und damit leicht zu verarbeiten war – anders als etwa Erdöle aus Westsibirien („Zweites Baku“) oder dem Kaukasus.<sup>23</sup>

---

17 Die USIA wurde auf den sowjetischen Befehl Nr. 17 vom Juni 1946 gegründet („Übergang deutscher Vermögenswerte im östlichen Österreich in das Eigentum der UdSSR“); Peter Ruggenthaler, Warum Österreich nicht sowjetisiert wurde. Sowjetische Österreich-Politik 1945–1953/55, in: Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx (Hg.), *Die Rote Armee in Österreich: sowjetische Besatzung 1945–1955*. Beiträge. Graz – Wien – Klagenfurt 2005, S. 649–726, hier: S. 663–665.

18 Iber, *Erdöl statt Reparationen*, S. 574; Herbert Rambousek, *Die ÖMV-Aktiengesellschaft. Entstehung und Entwicklung eines nationalen Unternehmens der Mineralölindustrie*. Wien 1977, S. 26; Dietrich Eichholtz, *Krieg um Öl. Ein Erdölimperium als deutsches Kriegsziel 1939–1945*. Leipzig 2006, S. 15–18. Eichholtz legt den Fokus auf die Expansion der Ölindustrie auf ehemals österreichischem Boden nach dem Anschluss an das „Dritte Reich“; Norbert Schausberger, *Rüstung in Österreich 1938–1945. Eine Studie über die Wechselwirkung von Wirtschaft, Politik und Kriegsführung*. Wien 1970.

19 Eichholtz, *Krieg um Öl*; siehe auch Paul Zieber, *Die sowjetische Erdölwirtschaft*. Hamburg 1962, S. 19.

20 Iber, *Erdöl statt Reparationen*, S. 573.

21 Iber, *Erdöl statt Reparationen*, S. 573; siehe dazu im Detail: Iber, *Die Sowjetische Mineralölverwaltung in Österreich*.

22 Ebd.

23 Kurt Wessely, *Österreich und die Erdölwirtschaft der Ostblockländer*, in: *Osteuropa* 8/10–11/1958, S. 694–699, hier: S. 695. Wessely weist auf diesen Qualitätsunterschied und die damit verbundene leichtere Verarbeitung des österreichischen Erdöls in Bezug auf die Erleichterungen für die österreichischen Ablöselieferungen 1958 hin; auch Herbert Grubmayr erinnert sich an diese Argumentation bei den Verhandlungen 1958, siehe Herbert Grubmayr, Julius Raab und Nikita Chrusčëv. Zwischen Öl, Kaltem Krieg und Supermachtpolitik, in: Stefan Karner et al. (Hg.), *Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow*. Innsbruck – Wien – Bozen 2011, S. 833–851, hier: S. 837.

## Neuorientierung der sowjetischen Außenpolitik unter Chrusčev

Das „Annus mirabilis“<sup>24</sup> für Österreich konnte erst Wirklichkeit werden, nachdem Österreich seine Rolle als ein „Konsolidierungsobjekt“ des Ostblocks erfüllt hatte und die Schwächung Deutschlands durch die Festigung des sozialistischen Regimes in der DDR, auch mit der Gründung des Warschauer Paktes einen Tag vor der Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrages, erreicht war. Mit der Unterzeichnung des Staatsvertrages setzte Nikita S. Chrusčev einen ersten Schritt in Richtung Détente. Die kollektive Führung im Kreml visierte eine Außenpolitik an, die flexibler war als jene Stalins und sich durch eine „neue Toleranz für Neutralität“ auszeichnete.<sup>25</sup>

Chrusčev war im September 1953 Erster Sekretär der KPdSU (Kommunistische Partei der Sowjetunion) geworden und hatte rasch die Kontrolle über den zentralen Parteiapparat und das KGB (Komitee für Staatssicherheit; Sowjetischer In- und Auslandsgeheimdienst und Geheimpolizei), das unter die Leitung seines Vertrauensmannes Ivan A. Serov gestellt wurde, übernommen. Um seine außenpolitische Position zu stärken, drängte er erst zunehmend Georgij M. Malenkov ab – mit Unterstützung Molotovs –, und überzeugte das Präsidium, dass Malenkov nicht durchsetzungsfähig genug sei, um sich in Verhandlungen mit dem Westen zu behaupten.<sup>26</sup> Malenkov wurde schließlich am 22. Jänner 1955 als Ministerratsvorsitzender abgesetzt. Um offiziell den Schein einer kollektiven Führung zu wahren, machte Chrusčev den früheren Verteidigungsminister Nikolaj A. Bulganin zum Ministerratsvorsitzenden, wodurch er seine eigene Machtposition abgesichert sah.<sup>27</sup>

Fortan geriet auch Molotovs harte außenpolitische Linie, die noch immer den stalinistischen Dogmen folgte, zusehends unter Druck. Es wurde zunehmend kritisch gesehen, dass „die Außenpolitik Molotovs die Außenpolitik von Stalin ohne Stalin“<sup>28</sup> war – doch Stalin war seit einem Jahr tot, der Kampf um sein Erbe – einschließlich die außenpolitische Ausrichtung – war in vollem Gange.<sup>29</sup>

Im Vorfeld der Berliner Außenministerkonferenz hatte es enge Konsultationen zwischen Österreich und den Westmächten sowie der BRD gegeben. Bei diesen äußerte Wien seine heftige Ablehnung gegen eine etwaige Neutralisierung Österreichs bzw. eine nicht selbst gewählte, sondern von außen oktroyierte Neutralität im Rahmen des Staatsvertrags – ebenso deutlich sprach man sich gegen eine Neutralisierung Deutschlands nach sowjeti-

24 Stourzh, Um Einheit und Freiheit.

25 Zubok, A Failed Empire, S. 103.

26 Ebd., S. 97f.

27 Ebd., S. 98.

28 Vojtech Mastny, Soviet foreign policy, 1953–1962, in: Melvyn P. Leffler – Odd Arne Westad (Hg.), The Cambridge History of the Cold War. Cambridge 2010, S. 312–333, hier: S. 315.

29 Zum internen Führungskampf unmittelbar nach Stalins Tod siehe Mark Kramers dreiteiligen Aufsatz Mark Kramer, The Early Post-Stalin Succession Struggle and Upheavals in East-Central Europe. Internal-External Linkages in Soviet Policy Making, in: Journal of Cold War Studies 1/1–3/1999.



schem Muster aus, die man als Gefahr für Österreich betrachtete.<sup>30</sup> In der Deutschlandfrage erwartete sich der frühere Bundeskanzler und nunmehrige Außenminister Leopold Figl am Vorabend der Konferenz auch kein Ende der Blockadehaltung in Ost und West und damit keine Lösung.<sup>31</sup> Was ein mögliches Vorbringen einer Neutralitätslösung für Österreich durch die Sowjetunion betraf, erklärte Figl sich gegenüber den Westmächten bereit, eine abwartende Haltung einzunehmen und keine Initiative ohne Konsultierung ebenjener zu ergreifen.<sup>32</sup>

Molotov brachte in Berlin am 12. Februar 1954 zwei Vorschläge zu Österreich vor. Zum einen Bündnisverzicht und Stützpunktverbot, der Österreich von den beiden Vorschlägen noch als das geringere Übel erschien.<sup>33</sup> Der Artikel zum Bündnisverbot wurde allerdings von den Westmächten abgelehnt, die eine Präjudiz für Deutschland, aber auch künftige sowjetische Interventionen wegen angeblicher Verletzung dieses Passus in Österreich fürchteten.<sup>34</sup>

Molotovs zweiter Vorschlag war ein „Keulenschlag“ für Österreich, sah dieser doch den Verbleib der Besatzung in Österreich bis zu einem Friedensvertrag mit Deutschland vor, weshalb der Vorschlag von der österreichischen Delegation nur abgelehnt werden konnte.<sup>35</sup> Österreichs Prioritäten („Lieber den Bündnisartikel im Staatsvertrag als die vier Mächte weiter im Lande“) und die Prioritäten der Westmächte („Lieber die vier Mächte weiter in Österreich als den Bündnisartikel“) standen sich in dieser Frage diametral entgegen.<sup>36</sup> Eine Einigung war nicht zu erzielen, die Enttäuschung der nach Wien zurückgekehrten Delegation war groß.

Molotovs Appell an die NATO im Folgemonat, die Sowjetunion als Mitglied in die Allianz aufzunehmen, sollte wiederum die friedlichen Absichten Moskaus unter Beweis stellen – und zeugt insbesondere auch von seiner persönlichen Überzeugung, dass die westliche Allianz ernsthaft erschüttert war.<sup>37</sup> Nach der Indochinakonferenz im Juli 1954 ging Molotov von einer wachsenden Disharmonie im westlichen Lager aus, die Absage an die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) durch Paris im August verstärkte diese Annahme. Moskau gratulierte Frankreich zur patriotischen Entscheidung und brachte den Vorschlag einer Sicherheitskonferenz für Europas Zukunft vor.<sup>38</sup>

---

30 Stourzh, *Um Einheit und Freiheit*, S. 304f.

31 Ebd., S. 305.

32 Ebd., S. 307.

33 Ebd., S. 308; 313.

34 Ebd., S. 311; 314.

35 Ebd., S. 308; 312f.; Zitat S. 308.

36 Ebd., S. 314.

37 Mastny, *Soviet foreign policy, 1953–1962*, S. 315f.; siehe dazu auch Gerhard Wettig, *Sowjetische Deutschland-Politik 1953 bis 1958. Korrekturen an Stalins Erbe, Chruschtschows Aufstieg und der Weg zum Berlin-Ultimatum*. München 2011, S. 36.

38 Mastny, *Soviet foreign policy, 1953–1962*, S. 316.

Nach dem Scheitern der EVG-Pläne lautete das westliche Ziel fortan, die BRD in den Nordatlantikpakt zu integrieren. Als mit dem Pariser Abkommen am 23. November 1954 schließlich die Aufrüstung der BRD innerhalb der NATO beschlossen wurde, habe sich der „Bankrott seiner [Molotovs] Politik“ gezeigt.<sup>39</sup> Mastny geht davon aus, dass Amerika in der vorangegangenen Phase eventuell Zugeständnisse gemacht hätte, hätte der Kreml sich versöhnlicher gezeigt. Dies wäre aber nur mit einer anderen Person an der Spitze möglich gewesen, nicht mit einem „Produkt des sowjetischen Systems“, wie Molotov es war.<sup>40</sup>

Das Scheitern von Molotovs Diplomatie 1954 hatte dem Kreml endgültig die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der sowjetischen Außenpolitik vor Augen geführt.<sup>41</sup> Der Hardliner Molotov blieb der größte Kritiker von Chrusčevs geplanten außenpolitischen Reformen. Insbesondere Österreich war zum Zankapfel zwischen den beiden geworden. Molotov blieb auch im Februar 1955 noch dabei, dass es sich die UdSSR nicht erlauben könne, Truppen aus Österreich abzuziehen, da dies seiner Meinung nach Österreich in die Arme der USA treiben und die sowjetische Position in Zentraleuropa schwächen würde.<sup>42</sup> Chrusčev hingegen erachtete die Westintegration der BRD sowie westdeutsche Wiederbewaffnung ab dem Frühjahr 1955 als „irreversibel“, woraufhin er bereit war, die Österreichfrage nicht mehr als „Unterkapitel“ der Deutschen Frage zu betrachten, sondern sie separat zu behandeln, um einer militärischen Westintegration der westlichen Besatzungszone in Österreich den Riegel vorzuschieben.<sup>43</sup> Anders als Molotov war Chrusčev überzeugt, dass eine Neutralität Österreichs die NATO schwächen würde. Die Mehrheit im Präsidium stimmte Chrusčevs Kurs zu.<sup>44</sup> Nach diesem Triumph gab Chrusčev Molotovs Leuten im Außenministerium zu verstehen, dass sie von nun an die Weisungen „der Parteiführung“ zu befolgen hätten.<sup>45</sup> Somit hatte Chrusčev ab Februar 1955 die unbestrittene Führerrolle inne, was ihm ermöglichte, die Außen- und Sicherheitspolitik sukzessive zu übernehmen und neue Akzente zu setzen.<sup>46</sup> Diese Zäsur sollte sich für Österreich als entscheidend erweisen. Chrusčev hatte beschlossen, Österreich zu einem „lebensgroßen Neutralitätstest“ zu machen.<sup>47</sup>

39 Ebd., S. 316; siehe auch Zubok, *A Failed Empire*, S. 102.

40 Mastny, *Soviet foreign policy, 1953–1962*, S. 316.

41 Zubok, *A Failed Empire*, S. 102; siehe auch Mastny, *Soviet foreign policy, 1953–1962*, S. 316.

42 Zubok, *A Failed Empire*, S. 99.

43 Günter Bischof, *The Making of the Austrian Treaty and the Road to Geneva*, in: Günter Bischof – Saki Dockrill, *Cold War Respite. The Geneva Summit of 1955*. Baton Rouge 2000, S. 117–154, hier: S. 117.

44 Zubok, *A Failed Empire*, S. 99.

45 Ebd.

46 Ebd. Formell hatte Molotov die Funktion des Außenministers bis Juni 1956 inne, wurde de facto aber vor der Genfer Gipfelkonferenz im Juli 1955 als außenpolitische Autorität abgesetzt. Siehe Zubok, *A Failed Empire*, S. 101.

47 Thomas M. Verclytte, *Austria between East and West, 1956–1968*, in: N. I. Egorova – A. O. Chubar'jan (Hg.), *Cholodnaja vojna I politika razrjadki: diskussionnye problemy 1*. Moskau 2003, S. 103–116, hier: S. 104. Zitat im Original: „life-size test of neutrality“.

Vladislav Zubok nennt als konzeptionelle Grundlagen der von Chruščev, Anastas I. Mikojan und Georgij M. Malenkov initiierten außenpolitischen Revision die Konsolidierung des Ostblocks und eine engere Bindung der Volksdemokratien an den Kreml. Dieses Hauptziel sollte durch die Gründung des Warschauer Pakts erreicht werden. Des Weiteren sei die Errichtung neutraler Puffer zwischen den Blöcken, wo dies möglich war (also Deutschland ausgeschlossen), als Sicherheitsgarant verstanden und entsprechend forciert worden.<sup>48</sup> So sei der österreichische Staatsvertrag „das erste erfolgreiche Spiel in der neuen Außenpolitik des Kremls“ gewesen.<sup>49</sup> Im Kern sei es darum gegangen, eine weitere Ausdehnung der NATO in Europa zu verhindern – weshalb auch eine Aussöhnung mit Jugoslawien auf Chruščevs Agenda stand – und mit einem neutralen Österreich einen Keil zwischen BRD und Italien zu treiben. Schließlich ging der Kreml dazu über, Neutralität im Großen zu bewerben und Westeuropa mit der Idee eines gesamteuropäischen Systems für Sicherheit und Zusammenarbeit eine Alternative für die US-Protektion anzubieten.<sup>50</sup> Österreich als „Modellfall“ für einen neutralen Staat im Herzen Europas war also ein wesentliches Element für die Propagierung der sowjetischen Überlegungen zu einem gesamteuropäischen Sicherheitssystem.

Auch Stourzh erklärt die Bereitschaft der Sowjetunion, den Staatsvertrag 1955 zu unterzeichnen und eine Neutralitätslösung für Österreich zu suchen, mit der neuen Politik unter Chruščev, die auf einen *modus vivendi* ausgerichtet war und deren Hauptziel es war, einen Anschluss – auch im Sinne einer Integration in das westliche Verteidigungssystem, in dem Westdeutschland nach Abschluss der Pariser Verträge eine führende Rolle spielen werde – durch die bewaffnete Neutralität Österreichs zu verhindern.<sup>51</sup> Eine nicht unwesentliche Rolle spielte auch, dass die sowjetischen Betriebe in Ostösterreich seit 1952 heruntergewirtschaftet und nicht mehr rentabel waren, weshalb Mikojan Chruščevs Linie unterstützte.<sup>52</sup>

Das Vorbringen des sogenannten „Molotov-Plans“ kann als ein letztes Aufbäumen der stalinistischen Politik vor einer Neuausrichtung betrachtet werden.<sup>53</sup> In Hinblick auf die Österreich- wie auch Deutschlandpolitik war die von Chruščev, Malenkov und Mikojan forcierte Neuausrichtung aber vielmehr eine Adaptierung angesichts der veränderten internationalen Lage denn ein grundsätzlicher Strategiewechsel, blieben die Hauptziele doch unverändert: eine Schwächung der BRD und eine Verhinderung einer Westintegration bzw. eines „Anschlusses“ Österreichs. Diese Ziele sollten allerdings mit neuen Mitteln – konkret einer Neutralitätslösung für Österreich – erreicht werden. So ist davon auszugehen,

---

48 Zubok, *A Failed Empire*, S. 102.

49 Ebd., S. 103.

50 Ebd.

51 Stourzh, *Um Einheit und Freiheit*, S. 450–485; Vojtech Mastny, *The Soviet Godfathers of Austrian Neutrality*, in: Günter Bischof – Anton Pelinka – Ruth Wodak (Hg.), *Neutrality in Austria. Contemporary Austrian Studies Vol. 9*. London – New York 2001, S. 240–251, hier: S. 245.

52 Michail Prozumensčikov, *Nach Stalins Tod. Sowjetische Österreich-Politik 1953–1955*, in: Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx (Hg.), *Die Rote Armee in Österreich. Sowjetische Besatzung 1945–1955. Beiträge*. Graz – Wien – München 2005, S. 729–753, hier: S. 738–740.

53 So Mastny, *Soviet foreign policy, 1953–1962*, S. 315; Zubok, *A Failed Empire*, S. 101–103.

dass Chruščev die Aufgabe Österreichs als Konsolidierungsfaktor des Ostblocks zu diesem Zeitpunkt schlichtweg als erfüllt und nicht weiter notwendig sah. Nachdem von einer Neutralisierung Österreichs keine Gefahr für die DDR mehr ausging, war der neutrale Keil die beste zur Verfügung stehende Option, um die BRD als nunmehriges NATO-Mitglied zumindest „abzuschirmen“ und eine weitere<sup>54</sup> Westintegration Österreichs zu verhindern.

Auch Vigor fokussierte auf den Vorteil, den „der *Effekt* der [österreichischen] Neutralität“ Moskau in militärischer Hinsicht bot.<sup>55</sup> Eine weitere alliierte Besatzung hätte nach dem NATO-Beitritt der BRD den Westmächten in militärischer Hinsicht mehr Vorteile gebracht als der UdSSR. Die NATO hätte ihre Truppen von der BRD durch Österreich nach Italien und umgekehrt bewegen können. Die Sowjetunion allerdings hatte keinen Verbündeten (mehr) südlich von Österreich, um aus der Transitroute in gleichem Maße profitieren zu können. Eine Neutralisierung Österreichs verunmöglichte also einen Vorteil für den Westen (umso mehr durch die benachbarte neutrale Schweiz) und wurde damit vorteilhaft für Moskau.<sup>56</sup> Somit sieht Vigor die Neutralitätslösung nicht als neues Element sowjetischer Außenpolitik unter Chruščev, sondern als (weitere) pragmatische Entscheidung eines sowjetischen Führers zugunsten einer Neutralität zum eigenen Vorteil.<sup>57</sup>

Chruščev hatte wohl auch kalkuliert, dass ein neutrales Österreich, dem Beispiel Finnlands folgend, zunehmend in die wirtschaftliche Abhängigkeit Moskaus geraten würde.<sup>58</sup> Neutralität, so hoffte man in Moskau überdies, könne ein veritabler „Nährboden für den Sozialismus“ sein.<sup>59</sup> Der neue Herrscher im Kreml war darauf bedacht, die Möglichkeiten und Chancen, die die Neutralitätslösung bot, zu betonen. Dem gegenüber waren die konservativen Kräfte in Moskau in Sorge, dass der neutrale Kleinstaat unmittelbar am Eisernen Vorhang seine Strahlkraft nicht in den Westen entfalten würde, sondern sich als Trojjanisches Pferd für den Ostblock erweisen könnte.<sup>60</sup>

---

54 Allein schon aus dem Grund, dass Österreich ein kapitalistischer, demokratischer Staat war, stand seine ideologische Anlehnung an den Westen außer Frage.

55 Vigor, *The Soviet View of War, Peace and Neutrality*, S. 183. Hervorhebung im Original.

56 Ebd., S. 182f.

57 Ebd., S. 182–188.

58 Peter Ruggenthaler, *A Hidden Danger for the Eastern Bloc? Neutral Austria in Soviet Policy from 1955 to the End of the Cold War*, in: Peter Ruggenthaler – Aryo Makko – Mark Kramer (Hg.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe. The Harvard Cold War Studies Book Series*. New York – London 2021, S. 148–170, hier: S. 149.

59 Ebd.

60 Ebd., S. 149f.

## Von Kompensation zu Kooperation

Auch in Bezug auf Wirtschaft und Handel war Chruschtschews Außenpolitik flexibler als die stalinistische Tradition, setzte er doch auf verstärkte Kooperation insbesondere im wirtschaftlichen Bereich mit den NATO-Ländern, auch durch die Nutzung neuer Kanäle im Bereich der „public diplomacy“.<sup>61</sup> Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit wurden als Instrumente zur Gestaltung der Außenpolitik begriffen.<sup>62</sup> Insbesondere Anastas Mikojan, der bis 1956 für den Außenhandel zuständig war, trat für ein Ende der stalinistischen wirtschafts- und handelspolitischen Isolation der Sowjetunion und für eine Rückkehr zu Außenhandels- und Wirtschaftsbeziehungen mit dem Westen ein, um zum einen Zugang zu Investitionen und neuen Technologien zu erhalten und zum anderen diese Beziehungen auch politisch zu nutzen.<sup>63</sup> Die neutralen Staaten sollten sich dabei als willkommene Brücke in den Westen erweisen.

1955, so hätte man meinen können, sei die Etablierung von Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen Österreich und der Sowjetunion nicht unter dem besten Stern gestanden. In den zehn Jahren zuvor hatte die Sowjetunion ihre Besatzungszone wirtschaftlich ausgebeutet. Im Staatsvertrag waren horrende Ausgleichszahlungen und Kompensationslieferungen von Erdöl und anderen Waren an die Sowjetunion vereinbart worden, die die österreichische Wirtschaft in eine äußerst schwierige Situation brachten. Dem Ziel, den Staatsvertrag endlich abzuschließen, wurde von österreichischer Seite „viele unter[geordnet] und [man] war daher auch bereit, den hohen Preis für die Ablöse der Sowjetbetriebe zu akzeptieren“.<sup>64</sup>

Dennoch bremsten die genannten nicht-kommerziellen Kompensationslieferungen das Interesse österreichischer Wirtschaftstreibender, ihre Waren im Osten auch kommerziell an den Mann und an die Frau zu bringen, nicht nachhaltig. Im Vergleich zu den übrigen westlichen kapitalistischen Ländern (mit Ausnahme Finnlands<sup>65</sup>) hatte der Handel Österreichs mit den sozialistischen Ländern zu Beginn der 1960er-Jahre – also gleich nach dem Ende der Kompensationslieferungen – den bedeutendsten Anteil am gesamten Außenhandel – 15 Prozent. Bereits am 17. Oktober 1955 wurde das erste Handelsabkommen zwischen Österreich und der Sowjetunion, der Vertrag über Handel und Schifffahrt, unter-

---

61 Zubok, *A Failed Empire*, S. 102f.

62 Ebd., S. 103.

63 Ebd.

64 Iber, *Erdöl statt Reparationen*, S. 602.

65 Niklas Jensen-Eriksen, *No Room for Neutrality?: The Uncommitted European Nations and the Economic Cold War in the 1950s*, in: Jari Eloranta – Eric Golson – Peter Hedberg – Maria Cristina Moreira (Hg.), *Small and Medium Powers in Global History: Trade, Conflicts, and Neutrality from the 18th to the 20th Centuries*. Abingdon 2019, S. 213–230. Jensen-Eriksen weist darauf hin, dass die finnischen Reparationslieferungen an die UdSSR (1944–1952) die Grundlage für den groß angelegten Handel der Länder nach deren Ablauf bildeten.

zeichnet und in der Folge alle fünf Jahre erneuert. Der Vertrag sicherte beiden Ländern die unbedingte Meistbegünstigung im Handel und in der Schifffahrt zu.<sup>66</sup>

Die UdSSR gehörte zu den zehn wichtigsten Handelspartnern Österreichs, nach den führenden Industrieländern Westeuropas und den Vereinigten Staaten. Im Jahr 1960 lag das kleine Österreich hinter Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien auf dem 5. Platz der westlichen Exporteure in die UdSSR.<sup>67</sup>

Ein Grund dafür war, dass Chruščev die österreichische Neutralität als Modell für die friedliche Koexistenz und als Alternative für kleinere NATO-Staaten propagieren wollte.<sup>68</sup> So war er auch in wirtschaftlicher Sicht zu Kompromissen bereit und gewährte Österreich gleich zweimal – einmal betreffend das Waren-Ablöse-Abkommen, einmal betreffend das Erdöl-Abkommen – eine Reduktion der Lieferverpflichtungen. Chruščev hielt auch in kritischen Phasen an seiner Neutralitätskonzeption fest. Während die Neutralität attraktiv auf kleinere NATO-Staaten wirken sollte,<sup>69</sup> war diese Wirkung auf die europäischen sozialistischen Staaten unerwünscht. Genau das war aber der Fall, als Ungarn 1956 seine Neutralität nach österreichischem Modell erklärte.<sup>70</sup> Entgegen der Meinung der konservativen Kräfte in der sowjetischen Führung, etwa Molotovs, verließ Chruščev sich auf eine intensiviertere Zusammenarbeit mit Österreich – insbesondere im Bereich der Wirtschaft.<sup>71</sup>

Im Juli 1958 stimmte Chruščev zu, einen Teil der Rohöllieferungen, die im Warenabkommen vorgesehen waren, mit sowjetischem Öl zu kompensieren.<sup>72</sup> Moskau verzichtete auf 100.000 Tonnen Erdöl, akzeptierte stattdessen die Lieferung anderer Industriegüter und willigte ein, dass in den folgenden Jahren die gesamte Lieferung von jährlich 200.000 Tonnen Erdöl aus dem Warenabkommen durch andere Waren ersetzt wurden.<sup>73</sup>

66 Vertrag über Handel und Schifffahrt zwischen der Republik Österreich und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, StF: BGBl. Nr. 193/1956.

67 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.), Das Ende der österreichischen Ablöselieferungen, in: WIFO-Monatsbericht 35/5/1962, S. 214–219, hier: S. 218.

68 Alexey Komarov – Helene Carlback – Karl Molin (Hg.), Peaceful Coexistence? Soviet Union and Sweden in the Khrushchev era. Huddinge 2010.

69 Voytech Mastny, Die NATO im sowjetischen Denken und Handeln 1949 bis 1956, in: Voytech Mastny – Gustav Schmidt, Konfrontationsmuster des Kalten Krieges 1946 bis 1956. München 2003, S. 383–471, hier: S. 455; Peter Ruggenthaler, On the Significance of Austrian Neutrality for Soviet Foreign Policy under Nikita S. Khrushchev, in: Günter Bischof – Barbara Stelzl-Marx – Stefan Karner (Hg.), The Vienna Summit and its Importance in International History. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham 2014, S. 329–348; Zubok, A Failed Empire, S. 103.

70 Csaba Békés, The 1956 Hungarian Revolution and World Politics. CWIHP Working Paper 16/1996, S. 10.

71 Ruggenthaler, On the Significance of Austrian Neutrality for Soviet Foreign Policy under Nikita S. Khrushchev.

72 Wessely, Österreich und die Erdölwirtschaft der Ostblockländer, S. 694–696. Gleichzeitig hatte sich die Ölproduktion des Ostblocks seit dem Abschluss des Staatsvertrages schneller entwickelt als die Weltölproduktion insgesamt (ibidem, S. 697); Grubmayr, Julius Raab und Nikita Chruščev.

73 WIFO-Monatsbericht 35/5/1962, S. 216.



Im Rahmen seines Österreich-Besuchs 1960 reduzierte Chruščev die gesamte von Österreich zu kompensierende Menge an Öl von 10 Mio. Tonnen auf 6 Mio. Tonnen.<sup>74</sup> Eine Rolle für das Entgegenkommen spielte wohl, dass die Überzeugung Mikojans und Chruščev, dass der (kommerzielle) Handel mit Österreich ausgeweitet werden sollte, Österreich einen größeren Verhandlungsspielraum gab, auch im Hinblick auf eine Reduzierung der Öllieferungen.<sup>75</sup>

Die Ablöselieferungen sollten sich schlussendlich sogar als wesentlicher Grundstein für Wirtschaftsbeziehungen in den 1960er-Jahren erweisen, weil damit Kontakte zwischen Politik und Wirtschaftstreibenden auf österreichischer und sowjetischer Seite und regelmäßige Verhandlungen über die Liefermengen, -bedingungen und Preise unerlässlich wurden. Auf diese Weise konnten die beteiligten Unternehmen und Behörden Erfahrungen im Ost-West-Handel sammeln und Beziehungen aufbauen, die auch nach Ablauf der Lieferverpflichtungen bestehen blieben. Wirtschaft und Politik gingen dabei von Beginn an Hand in Hand: Die politische Verantwortung für die Verwaltung und Organisation der Ablöselieferungen oblag auf österreichischer Seite der „Österreichischen Kommission für Warenlieferungen zur Ablöse des Vermögens, das an Österreich übergeben wird“, der der Bundeskanzler und der Außenminister vorstanden.<sup>76</sup> Als Exekutivorgan fungierte die Gesellschaft für Ablöselieferungen G.m.b.H., die die konkreten Verhandlungen über die Lieferbedingungen für das Waren- und Erdölabkommen mit der Delegation des sowjetischen Außenhandelsministeriums führte.<sup>77</sup> Dabei sei es der Gesellschaft gelungen, „[o]b zwar so gut wie keine Erfahrungen im Geschäftsverkehr mit der Sowjetunion vorlagen“, Grundlagen zu erarbeiten, die beide Seiten zufriedenstellten.<sup>78</sup>

---

74 Stourzh, *Um Einheit und Freiheit*, 440; Herbert Grubmayr, 60 Jahre mit den „Russen“, *Erinnerungen an meine Zeit als Legationssekretär an der Österreichischen Botschaft in Moskau*, in: Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx (Hg.), *Die Rote Armee in Österreich: sowjetische Besatzung 1945–1955. Beiträge*. Graz – Wien – München 2005, S. 785–814, hier: S. 795; Iber, *Die Sowjetische Mineralölverwaltung in Österreich relativiert Österreichs bzw. Kanzler Raabs Erfolg während der Verhandlungen in Villach insofern, als die reduzierte Summe noch immer höher war als der tatsächliche Wert – und als die sowjetische interne Instruktion für die Staatsvertragsverhandlungen 1955* (S. 197).

75 Für Österreich erwiesen sich die Reparationen als belastender als angenommen und entsprachen 1958 fast 40 Prozent der österreichischen Ölproduktion. Siehe: Wessely, *Österreich und die Erdölwirtschaft der Ostblockländer*, S. 698.

76 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2. Protokolle Kommission Warenlieferungen. Bericht und Antrag an den Ministerrat betreffend Auflösung der Österreichischen Kommission für Warenlieferungen zur Ablöse des Vermögens, das an Österreich übergeben wird, April 1964, S. 1.

77 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2. Protokolle Kommission Warenlieferungen. Bericht und Antrag an den Ministerrat betreffend Auflösung der Österreichischen Kommission für Warenlieferungen zur Ablöse des Vermögens, das an Österreich übergeben wird, April 1964, S. 2.

78 WIFO-Monatsbericht 35/5/1962, S. 217.



Anfangs wurden Lieferverträge mit den ehemaligen USIA-Betrieben geschlossen, um diese wirtschaftlich zu sanieren.<sup>79</sup> Durch politischen Druck und entsprechende „Aufklärungsarbeit“ konnten schließlich auch andere österreichische Unternehmen davon überzeugt werden, sich am Kompensationsgeschäft zu beteiligen.<sup>80</sup> Dazu trug das Modell der Abwicklung bei, das das Risiko für die Lieferfirmen minimierte: Für diese handelte es sich um Inlandsgeschäfte, die Gesellschaft für Ablöselieferungen trat jeweils als Exporteur auf und zahlte, nach Genehmigung der Kommission auf Grundlage von Sachverständigen-Gutachten, aus den Ausfuhrvergütungen Stützungen an die jeweiligen Lieferfirmen.<sup>81</sup> Schließlich verzeichnete man sogar eine „lebhaftere Nachfrage“ nach dem „Russland-Geschäft“. So konnte die Anzahl der Lieferfirmen von 21 USIA-Betrieben auf insgesamt 71 Unternehmen erhöht werden.<sup>82</sup>

Die Warenlieferungen wurden am 26. Juni 1961 fristgerecht abgeschlossen,<sup>83</sup> die Erdöllieferungen am 31. Dezember 1963.<sup>84</sup> Am 21. April 1964 wurde schließlich das Komitee für Ablöselieferungen aufgelöst. Am tatsächlichen Warenfluss änderte das allerdings nicht viel, da der Großteil der Lieferverpflichtungen in den kommerziellen Wirtschaftsverkehr überging.<sup>85</sup> Dies deutet darauf hin, dass die österreichischen Waren im Laufe der Jahre ihre Qualität bewiesen haben und nachgefragt wurden. Bis Ende 1961 stiegen die kommerziellen Exporte Österreichs im Vergleich zum ersten Halbjahr um etwa 100 Prozent, das heißt, die rein kommerziellen Exporte Österreichs übertrafen die bisherigen Gesamtlieferungen, die auch die Kompensationslieferungen einschlossen. Österreichs Lieferungen an den sowjetischen Markt umfassten vor allem fertige und halbfertige Investitionsgüter sowie Konsumgüter. In den 1950er-Jahren bestanden 80 Prozent der sowjetischen Exporte nach Österreich aus landwirtschaftlichen Produkten, Rohstoffen und Stahl. Einige Versuche Österreichs, Hightech-Maschinen und sogar ganze Stahlwerke nach Osteuropa zu exportieren, wurden von den USA und dem COCOM behindert.<sup>86</sup>

79 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2. Protokolle Kommission Warenlieferungen. Abschlussbericht über die Ablöselieferungen auf dem Warenabkommen, April 1964, S. 21.

80 Ebd., S. 22.

81 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2. Protokolle Kommission Warenlieferungen. Bericht und Antrag an den Ministerrat betreffend Auflösung der Österreichischen Kommission für Warenlieferungen, April 1964, S. 3.

82 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2. Protokolle Kommission Warenlieferungen. Abschlussbericht über die Ablöselieferungen auf dem Warenabkommen, April 1964, S. 22; siehe auch ebd., Bericht und Antrag an den Ministerrat betreffend Auflösung der Österreichischen Kommission für Warenlieferungen, April 1964, S. 3.

83 WIFO-Monatsbericht 35/5/1962, S. 216f.; SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2. Protokolle Kommission Warenlieferungen. Abschlussbericht über die Ablöselieferungen auf dem Warenabkommen, April 1964, S. 4.

84 Ebd.

85 WIFO-Monatsberichte 35/5/1962, S. 218.

86 Jensen-Eriksen, No room for neutrality?

Lukrative Wirtschaftsverträge und der Verzicht auf Zahlungsverpflichtungen aus dem Staatsvertrag können auch als sowjetische Soft Power verstanden werden, die der österreichischen Regierung signalisieren sollte, dass sie ihre Neutralitätspolitik ernst nehmen müsse. Dass Moskau einen direkten Zusammenhang zwischen Neutralität und Wirtschaftspolitik sah, zeigt auch die Skepsis des sowjetischen Außenministers Andrej Gromyko bei einem Treffen mit seinem österreichischen Amtskollegen Bruno Kreisky im Juli 1960 bezüglich eines Handelsabkommens mit den Vereinigten Staaten. Gromyko kritisierte, dass ein solches Abkommen die österreichische Neutralität verletzen würde. Kreisky entgegnete, dass es keinen Zusammenhang zwischen internationalem Handel und dem Neutralitätsstatus Österreichs gebe.<sup>87</sup>

Diese Auffassungsunterschiede traten auch in Bezug auf Österreichs Bestrebungen nach einer verstärkten und geregelten wirtschaftlichen Westintegration zutage. Gerüchte über den Wunsch Österreichs, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) beizutreten, wurden von Moskau scharf verurteilt, da sie dem „Anschlussverbot“ (Art. 4) des Staatsvertrages zuwiderlaufen würden. Nach der Ungarnkrise nahm Österreich von diesen Bestrebungen vorerst Abstand.<sup>88</sup> Ab 1957 verbesserten sich die Beziehungen zwischen den beiden Staaten kontinuierlich und es begann eine rege Besuchsdiplomatie.<sup>89</sup> Aber auch im Laufe der 1960er-Jahre sollten Österreichs Bestrebungen, Teil der westeuropäischen wirtschaftlichen Integration zu sein, wiederholt für Verstimmungen sorgen. Gegenüber österreichischen Vertretern lautete die Sprachregelung im sowjetischen Außenministerium, dass die EWG nichts anderes als „die wirtschaftliche Basis des aggressiven NATO-Blocks“ sei.<sup>90</sup>

Für großen Unmut in Moskau sorgten besonders die engen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Österreich und der BRD. So wurde der sowjetische Botschafter im Juni 1963 bei der österreichischen Regierung vorstellig, nachdem bekannt geworden war, dass Schöllner-Bleckmann austenitischen (nicht magnetisierbaren) Stahl in die BRD zum Bau von U-Booten der Bundeswehr geliefert habe. Die sowjetische Regierung erklärte, dass dies unvereinbar mit Art. 15 des Staatsvertrags sei, der von Österreich forderte, eine Wiederaufrüstung Deutschlands zu verhindern. Die österreichische Regierung habe auf diesen Vorwurf keine

---

87 Vladimir Shveitser, SSSR–Avstrija. Na virazahch mirovoj politiki, in: *Sovremennaja Evropa* 2/2014, S. 128.

88 Michael Gehler, *From Saint-Germain to Lisbon: Austria's Long Road from Disintegrated to United Europe 1919–2009*. Wien 2020, S. 289–309.

89 Peter Ruggenthaler – Michail Prozumenščikov – Barbara Stelzl-Marx, Österreich und die Sowjetunion im Kalten Krieg nach Abschluss des Staatsvertrags 1955, in: Stefan Karner – Alexander Tschubarjan (Hg.), *Österreich – Russland. Stationen gemeinsamer Geschichte*, Graz – Wien 2018, S. 219–240, hier: S. 221.

90 AVP RF, F. 066, op. 48, p. 235, d. 2, S. 1–5. Aus dem Diensttagebuch von V. S. Semenov. Niederschrift des Gesprächs mit dem Botschafter der Republik Österreich in der UdSSR, Walter Wodak, am 23. Juli 1964, S. 4; siehe auch AVP RF, F. 066, op. 49, p. 237, d. 7, S. 21–28. Botschaft der UdSSR in Österreich. Botschafter V. Avilov an die Dritte Europäische Abteilung des sowjetischen Außenministeriums. Materialien zu den Gesprächen von Gen. Gromyko mit österreichischen Staatsmännern im Mai 1965, hier: S. 25.

offizielle Antwort gegeben.<sup>91</sup> Dies wurde von der sowjetischen Botschaft in Wien als beispielhaft für die große „wirtschaftliche und politische Infiltration des Landes von Seiten der westlichen Mächte und vor allem der BRD und der USA“<sup>92</sup> angeführt.

Eine solche „einseitige, pro-westliche“ Auslegung der Neutralität würde von der österreichischen Regierung nicht verhindert, sondern ganz im Gegenteil durch die Mitgliedschaft Österreichs in unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Organisationen (Europäischer Rat, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD], European Free Trade Association [EFTA] etc.) und die Annäherung an den gemeinsamen Markt sogar aktiv vergrößert – entgegen anderslautender „Beteuerungen österreichischer Politiker [...] über den Wunsch Österreichs, seine internationalen Pflichten zu erfüllen“.<sup>93</sup> Stattdessen würden österreichische Politiker in der Praxis immer öfter versuchen, „den Umfang der Verpflichtungen Österreichs gemäß dem Staatsvertrag zu begrenzen, und auch den Begriff der Neutralität selbst einzugrenzen“, und auch öffentlich eine „militärische Neutralität“ bzw. eine Neutralität, deren Umfang und Grenzen von der österreichischen Regierung und dem Parlament abgesteckt werden könne, propagieren.<sup>94</sup> Als Reaktion auf die vonseiten der Botschaft mit Sorge beobachtete Abhängigkeit Österreichs von der BRD wurde angeregt, die sowjetisch-österreichischen Beziehungen weiter auszubauen und insbesondere die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zu intensivieren.<sup>95</sup>

---

91 AVPRF, F. 066, op. 48, p. 235, d. 2, S. 1–5. Aus dem Diensttagebuch von V. S. Semenov. Niederschrift des Gesprächs mit dem Botschafter der Republik Österreich in der UdSSR, Walter Wodak, am 23. Juli 1964, S. 4.

92 Ebd., S. 2.

93 Ebd., S. 2f.

94 Ebd., S. 2.

95 AVPRF, F. 066, op. 49, p. 237, d. 7, S. 14–20. Botschaft der UdSSR in Österreich (Dritter Botschaftssekretär der UdSSR in Österreich, P. Deev) an die 3. Europäische Abteilung des sowjetischen Außenministeriums. Sowjetisch-Österreichische Beziehungen. Auskunft, 31. März 1965, hier: S. 19f.

## **Eine „gesamteuropäische Sicherheitskonferenz“ als außenpolitisches Schlagwort**

Auch wenn es zunehmend zu Spannungen zwischen Chruščev und Molotov kam, war Vjačeslav Molotov als Außenminister nach Stalins Tod noch die führende Autorität in der sowjetischen Außenpolitik. Auf der 14. Plenarsitzung der Berliner Außenministerkonferenz, die am Nachmittag des 10. Februar 1954 eröffnet wurde und bis tief in die Nacht hinein dauerte,<sup>1</sup> wurde der von Molotov vorgebrachte Vorschlag zu Deutschland erörtert. Der sogenannte „Molotov-Plan“<sup>2</sup> von 1954 beinhaltete eine Initiative für ein vereintes, militärisch neutrales Deutschland im Rahmen eines europäischen Sicherheitssystems. Der Vorschlag zu einem solchen Sicherheitssystem sollte der zunehmenden Westintegration der BRD den Riegel verschieben, indem es als Gegenentwurf zu den Plänen für eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) präsentiert wurde.

Molotov kritisierte die geplante EVG bei dieser Gelegenheit umfassend: „[Die EVG] bedeutet sechs Nationen gegen den Rest Europas; wird die Teilung Europas vertiefen, Spannungen verschärfen und das übrige Europa bedrohen“.<sup>3</sup> Indem die NATO durch ein europäisches Sicherheitssystem ersetzt werden sollte, sollten nicht nur die westlichen EVG-Pläne zunichtegemacht, sondern auch die US-Truppen aus Europa ferngehalten werden, was der UdSSR neue Möglichkeiten eröffnet hätte, sich in westeuropäische Angelegenheiten

---

1 FRUS USDEL PLEN/14, Conference files, lot 60 D 627, CF 194. The U.S. Verbatim Report of the fourteenth plenary. Die Plenarsitzung begann um 15 Uhr. Molotovs Vorschlag wurde um 1 Uhr morgens des nächsten Tages diskutiert. Siehe auch: FRUS, 1952–1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1, 396.1 BE/2–1154: Telegram No. 451: The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State.

2 Anm.: Als „Molotov-Plan“ wird auch eine Initiative Molotovs 1947 als Antwort auf den westlichen Marshall-Plan bezeichnet. Molotov hatte ein Hilfsprogramm für die im sowjetischen Einflussbereich befindlichen Staaten Mittel- und Osteuropas vorgeschlagen, aus dem sich 1949 der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) entwickeln sollte.

3 FRUS, 1952–1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1, 396.1 BE/2–1154: Telegram No. 451 The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State, in: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d451>

ten einzumischen, so Morgan, der nicht ausschließt, dass Molotov gar eine Sowjetisierung im Anschluss an die Neutralisierung Deutschlands anvisiert habe.<sup>4</sup> Dementsprechend charakterisiert er Molotovs Plan als Angriff auf „die Säulen der westlichen Ordnung“.<sup>5</sup> Das Gros der Forschung geht davon aus, dass es Molotovs Ziel gewesen ist, einen Keil zwischen Washington und seine Verbündeten zu treiben, eine Spaltung innerhalb der NATO herbeizuführen und damit die USA aus Europa zu vertreiben.<sup>6</sup>

Der „Molotov-Plan“ vom Februar 1954 machte die Begriffe eines „gesamteuropäischen Sicherheitssystems“ bzw. einer „gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz“ zu Schlagworten der sowjetischen außenpolitischen Propaganda.<sup>7</sup> In den Folgejahren sollte der Begriff vielfach wiederaufgegriffen und in unterschiedlichen Formen unterbreitet werden.

Die sowjetischen Vorbereitungen zu Molotovs Vorstoß und die Motive für das Vorbringen dieses Plans lassen sich mangels verfügbarer Quellen zum Thema nicht im Detail analysieren.<sup>8</sup> Dass es sich bei Molotovs Vorschlag zur Vorbereitung einer provisorischen Regierung für ein vereintes Deutschland und deutschlandweite Wahlen um eine tatsächliche „Chance auf Frieden“ gehandelt hätte, wie Geoffrey Roberts folgerte, kann auf Basis der bekannten – und auch der von Roberts herangezogenen Quellen – nicht bestätigt werden.<sup>9</sup> Laut Roberts wäre Moskau zu einem radikalen Kompromiss in der Deutschen Frage und ernsthaften Diskussionen über die Errichtung europaweiter kollektiver Sicherheitsstrukturen bereit gewesen, um Deutschland rasch wiederzuvereinigen. Daran gekoppelt hätte man einen „radikalen Plan, die Blöcke des Kalten Krieges durch gesamteuropäische Strukturen der kollektiven Sicherheit zu ersetzen“. Diese Verhandlungen hätten den Kalten Krieg schon Mitte der 1950er beenden können, hätte sich Molotov mit seinen Vorschlägen gegenüber Chruščev durchgesetzt.<sup>10</sup>

---

4 Michael Cotey Morgan, *The Final Act. The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War*. Oxford 2018, S. 77f.

5 Ebd., S. 78.

6 Mastny, *Soviet Foreign Policy, 1953–1962*, S. 315; siehe auch: Wettig, *Sowjetische Deutschland-Politik 1953 bis 1958*, S. 11.

7 Gerhard Wettig bezeichnete Molotovs außenpolitisches Spiel als „Noten-Offensive“ und „Propaganda-Kampagne“ und analysierte die Ausrichtung der sowjetischen Politik nach Stalins Tod im Detail. Siehe Wettig, *Sowjetische Deutschland-Politik 1953 bis 1958*, S. 17.

8 Wettig zeichnete in seiner Monografie die unterschiedlichen strategischen Überlegungen der sowjetischen Führungsriege nach. Siehe Wettig, *Sowjetische Deutschland-Politik 1953 bis 1958*; siehe auch Geoffrey Roberts, *A Chance for Peace? The Soviet Campaign to End the Cold War, 1953–1955*, in: CWIHP Working Paper 57/2008.

9 Roberts, *A Chance for Peace?*

10 Ebd.

Plausibler erscheint, dass der Plan in der Tradition der sogenannten „Stalin-Note“<sup>11</sup> von 1952 stand und Molotov das „Versprechen von Jalta“<sup>12</sup> einlösen wollte, indem er versuchte, einen Keil zwischen Washington und seine Verbündeten zu treiben und die NATO zu spalten.<sup>13</sup> Seiner Beobachtung zufolge machte sich in Europa das Gefühl einer abnehmenden Bedrohung breit, was wiederum Washingtons Streben nach der Bildung einer EVG, deren Kernstück in Moskaus Augen die Wiederaufrüstung der BRD war, erschwerte.<sup>14</sup> Der Aufruf zu einer Sicherheitskonferenz, bei der die USA und Kanada nicht als Teilnehmer dabei sein würden, dürfte eher seine Antwort auf die EVG-Pläne und gleichzeitig eine „umgekehrte Monroe-Doktrin“ gewesen sein, erklärte er doch die Sowjetunion zur Beschützerin Europas vor äußerer Einmischung.<sup>15</sup>

Molotovs Initiative stieß im Westen auf klare Ablehnung, hatte sie doch zumindest auf propagandistischer Ebene den Abzug der USA aus Europa zum Ziel. Weiters sollten die künftigen Systemteilnehmer auf fixe Beistandszusagen verzichten und stattdessen im Einzelfall entscheiden, wen sie jeweils als Aggressor und wen als Opfer in einem Krisen- oder Kriegsfall betrachteten, was ebenso klar gegen die NATO gerichtet war. Die amerikanische Delegation empfand den Vorschlag als schlechten Scherz, da überdies die USA bei einer solchen Konferenz – ebenso wie das kommunistische China – lediglich Beobachterstatus haben sollte,<sup>16</sup> weshalb Molotovs Erläuterung mit schallendem Gelächter bedacht wurde.<sup>17</sup>

Auch der britische Außenminister Anthony Eden kritisierte den Plan und bezeichnete ihn als eine Art „Monroe-Doktrin für Europa“, da offensichtlich das vorrangige Ziel sei, die NATO – eine „Grundlage der britischen Politik“ – zu demontieren und amerikanischen Truppen und amerikanischen Einfluss aus Europa herauszuhalten. In vielen europäischen Ländern würde die Rolle der Amerikaner in Europa, insbesondere durch die Wirtschaftshilfen im Rahmen des European Recovery Programme („Marshall-Plan“), sehr positiv gesehen. Eden warf Moskau indirekt vor, diese Tatsache sehenden Auges zu ignorieren, schließlich sei es „nicht die Schuld der Amerikaner, wenn er [der Marshall-Plan] nicht in jedem

11 Siehe zur Stalin-Note im Detail: Peter Ruggenthaler, *Stalins großer Bluff. Die Geschichte der Stalin-Note in Dokumenten der sowjetischen Führung*. München 2007.

12 In Jalta hatte Franklin D. Roosevelt erklärt, dass er nicht davon ausgehe, dass die amerikanischen Truppen mehr als zwei Jahre in Europa bleiben würde. Stalin fasste dies als „Versprechen“ auf. Siehe dazu das Kapitel „Ein neues Jalta?“ in diesem Buch.

13 Mastny, *Soviet foreign policy, 1953–1962*, S. 315; siehe auch Wettig, *Sowjetische Deutschland-Politik 1953 bis 1958*, S. 33–35.

14 Mastny, *Soviet foreign policy, 1953–1962*, S. 315.

15 Ebd.; siehe auch: Morgan, *The Final Act*, S. 77.

16 FRUS 1952–1954, Vol. 7, Part.1, Dok. 528, Memorandum by the Special Assistant to the President (Jackson), 22.2.1954; ebd., Dok. 456, The Special Assistant to the President (Jackson) to Marie McCrum, White House Secretary, 10.2.1954; ebd., Dok. 451, The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State, 11.2.1954; siehe auch: Roberts, *A Chance for Peace?*, S. 24.

17 Ebd.; siehe auch Morgan, *The Final Act*, S. 77; zur Interessenlage der USA siehe Hanns Jürgen Küsters, *Der Integrationsfriede: Viermächte-Verhandlungen über die Friedensregelung mit Deutschland 1945–1990*. München 2000, S. 657–669.



Geschichtsbuch auftaucht“,<sup>18</sup> womit er auf die Blockadehaltung Moskaus gegenüber einer Teilnahme ihrer Satellitenstaaten am Marshall-Plan anspielte.

Der französische Außenminister Georges Bidault zeigte sich ebenso „erstaunt“ über den Vorschlag, den USA nur Beobachterstatus gewähren zu wollen, und erklärte, die Sowjetunion müsse sich den Fakten des heutigen Europas stellen.<sup>19</sup> Überdies müsse jedweder Sicherheitspakt die Notwendigkeit, die Deutsche Frage und die Österreichfrage zuerst zu klären, anerkennen und Vereinbarungen über gegenseitigen Beistand müssten so lange als bedeutungslos gelten, solange es keine Friedensvereinbarungen gäbe, die klare Grenzen schaffen würden.<sup>20</sup>

### Der Weg zur Genfer Gipfelkonferenz

Die Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz jedoch sollte bleiben und wurde auch auf der Genfer Gipfelkonferenz 1955 von sowjetischer Seite vorgebracht. Die Initiative zu einer Gipfelkonferenz ging auf mehrere Appelle Churchills seit 1950 zurück. Churchill wollte Großbritanniens internationale Bedeutung durch eine Vermittlerrolle zwischen Ost und West stärken. Hatte er zuvor noch an den Erfolgsaussichten von Ost-West-Verhandlungen gezweifelt und auf Stärke und Abschreckung gesetzt, betrachtete Churchill eine Gipfelkonferenz nach der Berlin-Blockade als den praktikableren Weg angesichts der Tatsache, dass Moskau über Atomwaffen verfügte.<sup>21</sup> Auch innenpolitisch habe er sich erhofft, durch seine Fürsprache für Gipfelgespräche „vom Wahlvolk als Friedensstifter und nicht als Kriegstreiber“ gesehen zu werden und unter Umständen auch seine Gipfelerfahrung in Kriegszeiten gegenüber Premierminister Clement Attlee, den er schließlich im Oktober 1951 ablöste, ausspielen zu können.<sup>22</sup>

Im Kreml begegnete man der Wahl Churchills zum Premierminister mit Misstrauen, zweifelte man doch an der Ernsthaftigkeit seiner Vermittlungsversuche und seiner Unabhängigkeit von Washington.<sup>23</sup> Tatsächlich ließ Churchill nach einem Treffen mit US-

18 FRUS, 1952–1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1, 396.1 BE/2–1154: Telegram No. 451, The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d451>

19 FRUS, 1952–1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1, 396.1 BE/2–1154: Telegram No. 451, The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d451>

20 FRUS, 1952–1954, Germany and Austria, Volume VII, Part 1, 396.1 BE/2–1154: Telegram No. 451, The United States Delegation at the Berlin Conference to the Department of State, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d451>

21 Uri Bar-Noi, *The Cold War and Soviet Mistrust of Churchill's Pursuit of Détente, 1951–1955*. Brighton 2008, S. 20; siehe grundlegend zur Genfer Gipfelkonferenz auch Günter Bischof – Saki Dockrill (Hg.), *Cold War Respite. The Geneva Summit of 1955*. Baton Rouge 2000.

22 Bar-Noi, *The Cold War and Soviet Mistrust*, S. 20–22; Zitat S. 20.

23 Ebd., S. 25.



Präsident Harry S. Truman in Washington im Jänner 1952 vorübergehend von weiterem Insistieren auf eine Gipfelkonferenz ab, da Truman nicht bereit war, von seiner Eindämmungspolitik auf britische Zurufe hin abzuweichen.<sup>24</sup>

Moskau blieb nicht untätig und versuchte ab 1952 durch gezielte Propagandamaßnahmen, die öffentliche Meinung in Großbritannien davon zu überzeugen, dass die Sowjetunion „auf der ständigen Suche nach Frieden und internationaler Eintracht“ sei,<sup>25</sup> wohingegen die britische Regierung eine „Politik der Unterstützung des westlichen Verteidigungsprogramms“ verfolgte.<sup>26</sup> Diese sowjetische „Friedenskampagne“ führte zu zunehmender Skepsis im britischen Außenministerium, inwieweit eine Normalisierung der Ost-West-Beziehungen in der aktuellen Lage möglich sei.<sup>27</sup>

Nach Stalins Tod stand die neue Kremlführung vor einem Dilemma, denn „sie konnte es sich nicht leisten, den Kalten Krieg auf dieselbe Weise fortzuführen, wie Stalin dies getan hatte, aber sie dachte nicht im Traum daran, die von ihm eingeführten Mechanismen und Regeln abzuschaffen“.<sup>28</sup> Die neue Führung in Moskau zeigte sich bemüht, die Beziehungen mit Großbritannien zu verbessern, zögerte jedoch in Bezug auf eine Gipfelkonferenz.<sup>29</sup> Im April 1953 hatte der britische Premierminister seine Bemühungen um eine Gipfelkonferenz erneut intensiviert.<sup>30</sup> Insbesondere in seiner Rede am 11. Mai 1953 im House of Commons hatte Churchill seine Forderung nach einer „conference on the highest level [...] between the leading powers without long delay“ sehr deutlich gemacht.<sup>31</sup>

Chruščev zog es aus taktischen Gründen jedoch vor, abzuwarten – erst musste seine Position intern gefestigt werden.<sup>32</sup> Die Westmächte – und das britische Außenministerium unter Anthony Eden – waren ebenfalls deutlich vorsichtiger in Bezug auf eine baldige Gipfelkonferenz. Eden war überzeugt davon, dass vorab einige Bedingungen erfüllt sein müssten: Zum einen musste man die neue sowjetische Führungsspitze besser verstehen, zum anderen eine Verständigung mit den USA, Frankreich und der BRD erreichen, und überdies sei es essenziell für den Westen, eine „Position der Stärke“ zu erreichen, bevor ernsthafte Verhandlungen mit Moskau zur Debatte stehen könnten.<sup>33</sup>

24 Ebd., S. 26; S. 38–41

25 Ebd., S. 43.

26 Ebd., S. 44.

27 Ebd., S. 45.

28 Vladislav M. Zubok, *Soviet Policy Aims at the Geneva Conference, 1955*, in: Günter Bischof – Saki Dockrill (Hg.), *Cold War Respite. The Geneva Summit of 1955*. Baton Rouge 2000, S. 55–74, hier: S. 55.

29 Bar-Noi, *The Cold War and Soviet Mistrust*, S. 82,

30 Ebd., S. 86; Zubok, *Soviet Policy Aims at the Geneva Conference*, S. 57.

31 John Van Oudenaren, *Détente in Europe. the Soviet Union and the West since 1953*. Durham – London 1991, S. 24; siehe auch: Bar-Noi, *The Cold War and Soviet Mistrust*, S. 87.

32 Christian Nünlist, *Der Genfer Gipfel 1955 – nur eine Atempause*, in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*, 19.7.2005.

33 Siehe dazu im Detail: Antonio Varsori, *British Policy Aims at Geneva*, in: Günter Bischof – Saki Dockrill (Hg.), *Cold War Respite. The Geneva Summit of 1955*. Baton Rouge 2000, S. 75–96, hier: S. 78.

1955 wurde schließlich auch für Chruščev zu einem „Annus mirabilis“ und der österreichische Staatsvertrag zu einem wesentlichen Element für die Festigung seiner politischen Autorität. Dass er den österreichischen Staatsvertrag – gegen die Überzeugung Molotovs – hatte durchsetzen können, sei „psychologisch von höchster Wichtigkeit“ gewesen, schöpfte Chruščev daraus doch „das nötige Selbstvertrauen, ein Staatsmann zu sein“.<sup>34</sup> Von ebenso großer Wichtigkeit sei seine Reise nach Jugoslawien und der Versuch einer Aussöhnung mit Josip Broz Tito im Mai 1955 gewesen. Zu einem „neuen sowjetischen Gefühl der Stärke“ trugen auch die Erfolge der sowjetischen Rüstungsprogramme bei.<sup>35</sup> Kurzum: Chruščev fühlte sich gestärkt und bereit, mit dem Westen in Verhandlungen zu treten.

Nach dem Scheitern der Pläne für eine Europäische Verteidigungsunion hatte der britische Außenminister Anthony Eden durch sein Engagement für eine Lösung der Indochina-Frage sowie seine Initiativen, die zur Unterzeichnung der Pariser Abkommen geführt hatten – und damit zum NATO-Beitritt der BRD und einer Verbesserung der Beziehungen zwischen Bonn und Paris – sein außenpolitisches Profil gestärkt und erreicht, dass „Edens diplomatisches Geschick sowohl in Bonn, als auch in Paris geschätzt wurde“.<sup>36</sup>

Folglich überließen es die Westmächte Großbritannien, im Vorfeld der Genfer Gipfelkonferenz eine politische Strategie auszuarbeiten. Die nach dem britischen Außenminister (ab April 1955: Premierminister) benannten Pläne (Eden-Pläne) zielten insbesondere darauf ab, auszuloten, ob Moskau zu seriösen Verhandlungen bereit sei.<sup>37</sup> Eden hatte bereits 1952 und seit Anfang 1954 wiederholt Stufenpläne zur Deutschlandfrage und zur europäischen Sicherheit, inklusive einer Wiedervereinigung Deutschlands, vorgebracht. Der auf der Berliner Außenministerkonferenz präsentierte Eden-Plan sah ein demilitarisiertes Ostdeutschland in einem wiedervereinigten, pro-westlichen Deutschland, deutschlandweite Wahlen und anschließende strikte Rüstungskontrolle vor. Mit diesem Angebot brachte man Moskau durchaus in Bedrängnis, da ein Ablehnen durch den Kreml der eigenen Propaganda in Deutschland und den NATO-Ländern zuwiderlief.<sup>38</sup> Dabei sei Eden klar gewesen, so sein Biograf, dass Molotov „niemals zustimmen“ könne, „doch der wahre Zweck [seiner Vorschläge zu Deutschland] war, die britische Position klar zu machen: dass die britische Regierung einen positiven Vorschlag zur Deutschen Wiedervereinigung gemacht hatte, der von der Sowjetunion zurückgewiesen wurde“.<sup>39</sup>

---

34 Zubok, *Soviet Policy Aims at the Geneva Conference*, S. 61.

35 Ebd.

36 Varsory, *British Policy Aims at Geneva*, S. 79.

37 Nünlist, *Der Genfer Gipfel 1955*.

38 Zubok, *A Failed Empire*, S. 106; siehe auch: Wettig, *Sowjetische Deutschland-Politik 1953 bis 1958*, S. 31.

39 Robert Rhodes James, *Anthony Eden. A Biography*. New York 1987, S. 375. Zitat im Original: „He knew that even in the post-Stalin climate Molotov could never agree to this, but the real purpose was to make the British position clear: that the British Government had made a positive proposal towards German reunification, which had been rebuffed by the Soviet Union.“

Dieses sowjetische Dilemma hatte auch der US-amerikanische Außenminister John F. Dulles erkannt, als er Dwight D. Eisenhower vorschlug, den Eden-Plan im Zuge der Genfer Gipfelkonferenz als propagandistisch nutzbaren Schachzug wiederaufzunehmen.<sup>40</sup> Washingtons Angebot an Moskau war also durchaus doppelzünftig, weil Dulles überzeugt war, dass Moskau nicht bereit sein würde, freien Wahlen zuzustimmen, während sich Washington als Verfechter der deutschen Einheit präsentieren und sich des Zuspruchs der westlichen Welt und von Demokraten weltweit sicher sein könne.<sup>41</sup> Eisenhower, der sich in Genf ursprünglich auf Abrüstungsfragen und die Kernwaffenkontrolle beschränken hatte wollen, akzeptierte Dulles' Strategie, blieb aber bei seiner Überzeugung, dass eine Übereinkunft mit der sowjetischen Delegation in Genf durchaus möglich sei.<sup>42</sup> So argumentierte Washington nach außenhin, dass der Kreml keinen Grund habe, einer Wiedervereinigung Deutschlands nicht zuzustimmen, wenn garantiert sein würde, dass dieses Deutschland keine militärische Gefahr mehr für die Sowjetunion darstellen würde.

Damit die UdSSR nicht als Gegner einer deutschen Wiedervereinigung dastand, hatte Molotov im November 1954 dafür plädiert, dass die sowjetische Verhandlungslinie in der deutschen Frage auf dem Eden-Plan basieren solle. Im Gegenzug für ein sowjetisches Ja zu freien Wahlen in Deutschland solle man von den Westmächten verlangen, auf die NATO-Mitgliedschaft der BRD zu verzichten. Überdies solle die Gründung eines gesamtdeutschen Rates zur Wiedervereinigung zur Diskussion gestellt werden, und die Westmächte sollten aufgefordert werden, sich mit der UdSSR darauf zu einigen, innerhalb von drei Monaten alle ausländischen Truppen aus Deutschland abzuziehen. Molotov war überzeugt, dass der Westen dies ablehnen würde, der Vorschlag für die Einheit innerhalb der NATO aber zur Herausforderung werden und der sowjetischen Propaganda in Deutschland dienen würde.<sup>43</sup> Molotovs Entwurf war die Antwort auf eine Reihe von spitzen Kommentaren von J. F. Dulles gewesen, der auf einer Pressekonferenz im Juni gesagt hatte, dass Moskau das Interesse an einer deutschen Wiedervereinigung verloren hätte.<sup>44</sup>

Chruščev wies Molotov an, in der deutschen Frage eine weniger aggressive Rhetorik an den Tag zu legen. Ihm war daran gelegen, vor Genf den richtigen Ton innerhalb der sowjetischen Führung festzulegen. Chruščev wie auch Bulganin kritisierten Molotovs Entwurf im Präsidium offen.<sup>45</sup> Chruščev fürchtete, Eisenhowers Administration könnte Molotovs Bluff erkennen und zustimmen, die Truppen abzuziehen; oder der Westen könne die sowjetische Initiative als Zeichen des Sieges der eigenen Stärke interpretieren. Vor allem aber

---

40 A. A. Fursenko – Timothy J. Naftali, *Khrushchev's Cold War. The inside Story of an American Adversary*. New York 2006, S. 37f.

41 Siehe dazu Wettig, *Sowjetische Deutschland-Politik 1953 bis 1958*, S. 45; Fursenko – Naftali, *Khrushchev's Cold War*, S. 37f.; siehe auch Ruggenthaler – Steiner, *Der Weg nach Helsinki*, S. 679.

42 Fursenko – Naftali, *Khrushchev's Cold War*, S. 38; Zubok, *A Failed Empire*, S. 106.

43 Zubok, *A Failed Empire*, S. 107f.

44 Fursenko – Naftali, *Khrushchev's Cold War*, S. 43.

45 Ebd., S. 42; siehe auch: Zubok, *A Failed Empire*, S. 107f.

würden die Kommunisten in der DDR einen solchen Vorschlag als Verrat sehen. Das Präsidium stimmte Chruščev zu in der Einschätzung, man könne beides haben: die Wahrung des sozialistischen Ostdeutschland und die Destabilisierung der NATO.<sup>46</sup>

Dulles hatte einen Schwachpunkt der Sowjet-Diplomatie gefunden: Ihre rhetorische Zustimmung zu deutschlandweiten Wahlen und Wiedervereinigung machte wenig Sinn angesichts der ungleichen Bevölkerungszahlen von West- und Ostdeutschland. Der Kreml wies Dulles' Aussagen zurück und bestand darauf, dass die Sowjetunion der Frage einer Deutschen Wiedervereinigung Priorität einräumen würde, aber da das in der näheren Zukunft nicht möglich sei, eine schrittweise Erreichung anvisieren wolle, „im Einklang mit der Schaffung eines gesamteuropäischen Systems der kollektiven Sicherheit“.<sup>47</sup> Moskaus Konzept zielte wohl darauf ab, der fortlaufenden Debatte über eine deutsche Wiedervereinigung einen Riegel vorzuschieben.<sup>48</sup> Daher unterließ man es auch, zu erwähnen, wie konkret ihr stufenweiser Zugang mit der Selbstbestimmung der Deutschen in Verbindung stand. Ungesagt blieb auch, dass der Kreml hoffte, die anderen Besatzungsmächte in Genf davon zu überzeugen, als ersten Schritt Richtung Détente eine europäische Abrüstung und eine europäische kollektive Sicherheitsübereinkunft von 26 Nationen zu erreichen – und nicht die deutsche Wiedervereinigung.<sup>49</sup>

## Der Genfer Gipfel

Im Sommer 1955 hatte Chruščev, nach der Gründung des Warschauer Pakts und dem Abschluss des Österreichischen Staatsvertrags, die internen Machtkämpfe der KP-Führung endgültig für sich entschieden. Nun sah er den Gipfel als Chance, seine Führungsrolle nach außen hin zu signalisieren, und wollte erreichen, von den westlichen politischen Führern als gleichberechtigter Verhandlungspartner angesehen zu werden.<sup>50</sup>

Die Genfer Gipfelkonferenz vom 18.–23. Juli 1955 war die erste Gipfelkonferenz, an der die vier Siegermächte<sup>51</sup> des Zweiten Weltkriegs teilnahmen. Die Westmächte waren durch den US-Präsidenten Dwight D. Eisenhower mit Außenminister John F. Dulles, den britischen Premierminister Anthony Eden mit Außenminister Harold Macmillan und den französischen Ministerpräsidenten Edgar Faure und seinem Außenminister Antoine Pinay vertreten, des Weiteren waren Beobachter aus beiden deutschen Staaten zugelassen.

Chruščev machte sich wenig Hoffnung darauf, mit Dulles konkrete Ergebnisse zu erzielen, aber war optimistisch, gegenseitiges Verständnis mit Eisenhower aufzubauen, insbesondere über den sowjetischen Verteidigungsminister Georgij K. Žukov, der 1945 in Berlin eng

46 Zubok, *A Failed Empire*, S. 107f.

47 TASS Statement of Soviet views on Big Four Parley, in: *New York Times*, 13.7.1955.

48 Wettig, *Sowjetische Deutschland-Politik 1953 bis 1958*, S. 40.

49 Fursenko – Naftali, *Khrushchev's Cold War*, S. 43.

50 Ebd., S. 47.

51 Anm.: Frankreich war auf der Potsdamer Konferenz 1945 nicht vertreten gewesen.

mit Eisenhower zusammengearbeitet hatte.<sup>52</sup> Im Gespräch mit Eisenhower plädierte Žukov für eine gleichzeitige Auflösung von Warschauer Pakt und NATO. Deren Platz sollte ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem einnehmen.<sup>53</sup>

Eisenhower wiederum war kurz vor Verhandlungsbeginn die Open-Skies-Initiative vorgestellt worden, mit der er die sowjetischen Delegierten in Genf überraschte.<sup>54</sup> Zu Beginn lotete Eisenhower im Gespräch mit Žukov aus, wie Moskau auf sein Open-Skies-Proposal reagieren würde, und fragte, was er von einem Überwachungssystem „von großen Anlagen wie Flugplätzen, Langstreckenbomben und gelenkten Fabriken, [die] nicht versteckt werden konnten“, halte. Žukov zeigte sich interessiert und gesprächsbereit. Chruščev hingegen hielt das Open-Skies-Projekt für ein Spionageprojekt und lehnte es daher kategorisch ab.<sup>55</sup>

Die sowjetische Delegation trat in den Genfer Verhandlungen dafür ein, die Deutsche Frage ausschließlich auf breiterer, gesamteuropäischer Ebene zu diskutieren, also als Teil einer gesamteuropäischen Friedensordnung, der Auflösung der Militärbündnisse und der Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems.<sup>56</sup> Im Kern ging es der Kremlführung also darum, der Diskussion über eine deutsche Wiedervereinigung, von der man befürchtete, die Westmächte würden diese propagandistisch gegen Moskau nutzen, auszuweichen bzw. ihr eine scheinbare Friedensinitiative entgegenstellen zu können.<sup>57</sup> Die Vorschläge wurden abgelehnt, Chruščev betrachtete das Gipfeltreffen dennoch als Erfolg.<sup>58</sup> Sein Ziel auf dem Gipfel war es gewesen, vor der Weltöffentlichkeit als die Autorität im Kreml aufzutreten und dabei auch die Idee eines kollektiven Sicherheitssystems voranzutreiben. Der Gipfel sollte auch genutzt werden, um die Absichten der Eisenhower-Administration zu durchschauen.<sup>59</sup>

Die Konferenz endete am 23. Juli mit der Vereinbarung eines weiteren Treffens der vier Außenminister im Oktober, wieder in Genf, um über die europäische Sicherheit zu diskutieren.<sup>60</sup> Allen Uneinigkeiten zum Trotz bewertete das Präsidium die Gipfelkonferenz positiv, war die Sowjetunion doch von den anderen Großmächten mit Respekt behandelt und die diplomatische Isolation effektiv beendet worden.<sup>61</sup> Chruščev, Bulganin und Žukov sahen sich darin bestätigt, dass sie die Beziehungen mit den kapitalistischen Großmächten mindestens so gut wie Stalin managen konnten – auch, weil Eisenhower sie als Partner be-

52 Fursenko – Naftali, *Khrushchev's Cold War*, S. 47; Zubok, *A Failed Empire*, S. 106.

53 Fursenko – Naftali, *Khrushchev's Cold War*, S. 45f.

54 Zubok, *A Failed Empire*, S. 107.

55 Fursenko – Naftali, *Khrushchev's Cold War*, S. 45f.; Zubok, *Soviet Policy Aims at the Geneva Conference*, S. 73f.

56 Zubok, *Soviet Policy Aims at the Geneva Conference*, S. 66; siehe auch Wettig, *Sowjetische Deutschland-Politik 1953 bis 1958*, S. 31f; S. 40.

57 Ebd.

58 Mastny, *Soviet foreign policy, 1953–1962*, S. 318; Küsters, *Der Integrationsfriede*, S. 725.

59 Zubok, *A Failed Empire*, S. 106.

60 Fursenko – Naftali, *Khrushchev's Cold War*, S. 46.

61 Ebd., S. 47.

handelt hatte. Der Geist von Genf nährte nicht nur die Hoffnungen auf Entspannung,<sup>62</sup> der Gipfel „markierte [auch] den ersten Versuch der sowjetischen Führung seit Beginn des Kalten Krieges, jene neuen Zugänge zum Westen zu entwickeln, die später als ‚Détente‘ bekannt [werden sollten]“.<sup>63</sup>

### Die sowjetische Konferenzidee 1954/55 – engagierte Friedenspolitik oder Propaganda?

Bereits in den Jahren 1954/55 hatte Moskau erste Vorschläge für eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz gemacht. Diese stießen im Westen allerdings auf klare Ablehnung, wurden sie doch als propagandistische Aufrufe enttarnt.

Im Zentrum der sowjetischen Vorschläge stand Deutschland. Im Februar 1954 unterbreitete der sowjetische Außenminister Molotov – ohne Erfolg – mit seinem Vorschlag zu einem „gesamteuropäischen Sicherheitssystem“ einen scheinbaren Gegenentwurf zu den Plänen für eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft. Das anvisierte Sicherheitssystem, so der propagandistische Aufruf, würde die NATO ersetzen und den Rahmen für die Schaffung eines wiedervereinten, militärisch neutralen Deutschland bieten. Dadurch, dass er den USA und Kanada nur Beobachterstatus in diesem kollektiven Sicherheitssystem zugestehen wollte, enttarnte Molotov seine Strategie selbst und es kann davon ausgegangen werden, dass es sich um ein reines Propagandamanöver im Geiste der Stalin-Note handelte. Im Kern ging es Molotov darum, Uneinigkeiten innerhalb der NATO für sich zu nutzen und Moskau nicht als prinzipiellen Gegner einer deutschen Wiedervereinigung, sondern als wahren Makler für den Frieden zu präsentieren. Dass der Westen diese Pläne ablehnen würde – und dadurch in die Defensive gerate, so die Hoffnung Molotovs –, war somit einkalkuliert.

Molotovs außenpolitische Manöver gerieten im Kreml zunehmend in Kritik. Als er im November 1954 vorschlug, als Reaktion auf den Eden-Plan fortan als Preis für eine sowjetische Zustimmung zu freien Wahlen in Deutschland vom Westen zu fordern, auf eine NATO-Mitgliedschaft der BRD zu verzichten, einen Rat zur Wiedervereinigung Deutschlands zur Diskussion zu stellen und einen kompletten Truppenabzug aus Deutschland zu verlangen, in der Überzeugung, dass die Westmächte diesem Handel nicht zustimmen würden, hatte er die Führungsriege nicht mehr auf seiner Seite.

Chrusčev setzte in Genf stattdessen darauf, der Diskussion über eine deutsche Wiedervereinigung den Riegel vorzuschieben, indem er diese in den breiteren Kontext einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz einbettete, in deren Rahmen ein neues, gesamteuropäisches Sicherheitssystem erarbeitet werden solle. Dass dies abgelehnt wurde, sah er

62 Zubok, *A Failed Empire*, S. 107.

63 Zubok, *Soviet Policy Aims at the Geneva Conference*, S. 55; siehe zu den sowjetischen Erwartungen und Lektionen auch insbesondere ebd., S. 70–74.



nicht als Misserfolg, sondern betrachtete den Gipfel im Gegenteil als gut genutzte Gelegenheit, den Westen herausgefordert, sich als neue Autorität im Kreml präsentiert und das Konferenzprojekt als propagandistische Abwehr gegen Wiedervereinigungsdiskussionen eingesetzt zu haben.

Eine „gesamteuropäische Sicherheitskonferenz“ stand also bereits 1954/55 als außenpolitisches Schlagwort im Raum, war zu diesem Zeitpunkt allerdings eine schablonenhafte Idee, in deren Zentrum die Deutschlandpolitik stand. Erst unter Brežnev sollte diese Überschrift mit konkreteren Inhalten gefüllt und zu einem bedeutenden sowjetischen außenpolitischen Instrument werden.

Vladislav Zubok zitiert eine Erinnerung Chruščëvs, nach der die sowjetische Führung sich auf der Genfer Gipfelkonferenz überzeugt habe, dass der Westen „vor uns ebenso viel Angst hatte wie wir vor ihnen“. Die sowjetische Diplomatie habe die amerikanische Führung aus ihrer komfortablen Lage heraus an den Verhandlungstisch gezwungen. Das habe Chruščëv, entgegen dem eigentlichen Plan, einen vorsichtigen, defensiven Kurs zu verfolgen, ermutigt, außerhalb der Hauptschauplätze des Kalten Krieges (z. B. im Nahen Osten) in die Offensive zu gehen.<sup>64</sup>

So ergriff Chruščëv in der Folge auch in anderen Bereichen die Initiative, insbesondere in der Abrüstungsfrage.<sup>65</sup> Im November 1956 stellte Moskau bei der 11. UN-Generalversammlung einen Abrüstungsplan vor, der eine generelle Reduzierung der Truppenstärke der Armeen – insbesondere der NATO und des Warschauer Pakts –, eine Abkehr von Kernwaffen innerhalb von zwei Jahren und eine Senkung der Rüstungsausgaben vorsah.<sup>66</sup> Dieser Plan, der die UdSSR, die USA, Frankreich, Großbritannien und China einschließen sollte, wurde von westlicher Seite abgelehnt. Gleichzeitig gab man zu verstehen, dass ein – auch geografisch – weniger ambitionierter Plan durchaus diskutabel wäre.<sup>67</sup>

Auch ein von Moskau überarbeiteter Plan, der im Frühjahr und Sommer 1957 der UN-Abrüstungskommission präsentiert wurde und unter anderem eine Reduktion der Streitkräfte der USA, der UdSSR, Chinas, Großbritanniens und Frankreichs, den Verzicht auf die Verwendung und Herstellung von Kernwaffen sowie das Verbot, bestehende Kernwaffen außerhalb ihrer Grenzen zu stationieren, beinhaltete, wurde abgelehnt.<sup>68</sup>

---

64 Zubok, *A Failed Empire*, S. 109.

65 Siehe dazu im Detail Ol'ga Pavlenko, *Zwischen Pragmatismus und Ideologie. Der sowjetisch-amerikanische Verhandlungsprozess in der Chruščëv-Ära*, in: Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx – Natalja Tomilina – Alexander Tschubarjan (Hg.), *Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow*. Innsbruck 2011, S. 253–286, hier: S. 273.

66 Michael Gehler, *Neutralität und Neutralisierungspläne für Mitteleuropa? Österreich, Ungarn, Tschechoslowakei und Polen*, in: Dominik Geppert – Udo Wengst (Hg.), *Neutralität – Chance oder Chimäre? Konzepte des Dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945–1990*. München 2005, S. 105–131, hier: S. 125.

67 Ebd.

68 Ebd.



Schließlich ging Moskau Ende 1957 offiziell dazu über, polnische Abrüstungspläne, genauer gesagt den Vorschlag einer kernwaffenfreien Zone in Europa, zu unterstützen.<sup>69</sup> Es sei der Kremlführung darum gegangen, „durch die Schaffung eines ‚neutralen Gürtels‘ [...] die atlantische Allianz zu beseitigen“ und die Stationierung fremder Streitkräfte und Militärstützpunkte auf dem eigenen Territorium zu verbieten.<sup>70</sup> Auf die Genese dieser Vorschläge und die Frage, inwieweit Moskau hinter diesem polnischen Aufruf stand, soll im folgenden Kapitel näher eingegangen werden.

### **Die „polnische Urangst“ als Triebfeder für ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem**

Am 2. Oktober 1957 stellte der polnische Außenminister Adam Rapacki in einer Rede vor der 12. UN-Generalversammlung einen regionalen – in einem ersten Schritt auf Polen und die beiden deutschen Staaten begrenzten – Entmilitarisierungsplan vor. Rapacki trat für ein Verbot der Produktion und Lagerung von Kernwaffen in diesem Gebiet ein und bot an, Polen würde ein solches Verbot auf dem eigenen Staatsgebiet in Kraft setzen, sollten auch die beiden deutschen Staaten dies tun.<sup>71</sup>

Im Zentrum des Planes standen also die Bundesrepublik Deutschland und die Diskussionen über eine mögliche nukleare Bewaffnung der Bundeswehr, die in Polen naturgemäß für Alarmstimmung sorgte. Die Schaffung einer kernwaffenfreien Zone solle ein erster Schritt, eine „Teillösung“, auf dem Weg zu einem „System der kollektiven Sicherheit [in Europa] anstelle der gegenwärtigen Spaltung“ sein, so Rapacki.<sup>72</sup> Rapackis Vorstoß kann somit als Kompromiss zwischen der von der Sowjetunion geforderten vollständigen Entmilitarisierung und der westlichen ablehnenden Haltung gegenüber diesen Plänen gesehen werden.<sup>73</sup>

In der Historiografie herrscht Uneinigkeit, ob es sich um eine „genuin polnische[...] Idee“<sup>74</sup> handelte, oder ob in Wahrheit Moskau hinter den Kulissen die Fäden zog und mit Rapacki einen Vermittler ins Spiel brachte, von dem man sich erhoffte, dass ein Vorschlag vonseiten der VR Polen dem Westen aufgrund der genuinen Sicherheitsinteressen plausib-

69 Pavlenko, *Zwischen Pragmatismus und Ideologie*, S. 273.

70 Ebd.

71 Der „Erste Rapacki-Plan“ sowie Erläuterungen zu diesem Plan sind auszugsweise abgedruckt in: Schramm – Riggert – Friedel, *Sicherheitskonferenz in Europa*. Darin: Dok. 274, Erster Rapacki-Plan. Rede des polnischen Außenministers, Adam Rapacki, vor der 12. Tagung der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 2. Oktober 1957 (Auszüge), S. 388–390; sowie Dok. 275, Rede des polnischen Außenministers, Adam Rapacki, vor dem Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten des Sejm am 13. Dezember 1957 (Erläuterungen zum Ersten Rapacki-Plan) (Auszug), S. 391f.

72 Ebd., Erster Rapacki-Plan. Rede des polnischen Außenministers, Adam Rapacki, vor der 12. Tagung der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 2. Oktober 1957 (Auszüge), S. 390.

73 Gehler, *Neutralität und Neutralisierungspläne für Mitteleuropa?*, S. 124.

74 Ebd.

ler erscheinen müsse. Fest steht, dass der erarbeitete Plan vor der Präsentation vor der UN-Generalversammlung in bilateralen Gesprächen mit der sowjetischen Führung besprochen und koordiniert wurde.<sup>75</sup> Dies war auch insofern ein logischer Schritt, als dass ein koordiniertes Vorgehen der Warschauer-Pakt-Staaten Polen, der DDR und der ČSSR (die selbst über keine Kernwaffen verfügten) bezüglich einer denuklearisierten Zone natürlich die von der Sowjetunion in diesen Gebieten stationierten Waffen betraf.<sup>76</sup>

Neueste Forschungen auf Basis von Quellen aus dem polnischen Außenministerium zeichnen ein differenzierteres Bild der Entstehungsgeschichte des Rapacki-Plans.<sup>77</sup> Die bisher bekannten polnischen Quellen zeugen von intensiven Konsultationen (nicht nur) mit Moskau im Vorfeld der Präsentation, lassen aber auf polnische Diplomaten als Urheber des Plans schließen.<sup>78</sup> Die Frage jedoch, ob die Warschauer Diplomatie aus Eigeninitiative oder auf Zuruf überhaupt erst aktiv wurde, bleibt offen. Sehr wohl zeigt sich aber, dass Warschau nicht schlicht als Vollstrecker eines Kremlwunsches agierte. Auf Basis der verfügbaren Quellen zeigt sich, dass „die Rolle der polnischen Diplomatie bei der Entwicklung des Plans größer gewesen zu sein scheint und sich nicht auf eine ‚Verbreitung‘ des [sowjetischen] Konzepts beschränkte“<sup>79</sup>, sondern auch eigene Ziele verfolgte. Der österreichische Botschafter in Warschau, Stephan Verosta, folgerte damals folgerichtig, dass die Ziele Polens – der Abzug sowjetischer Truppen und eine Neutralität Polens – „genuin polnisch, nicht von der Sowjetunion souffliert oder anbefohlen“ seien, allerdings – sofern der Westen zu entsprechenden Gegenleistungen und Garantien bereit wäre, „durchaus in die russische diplomatische Strategie [...] passen und oft mit den Russen abgestimmt werden.“<sup>80</sup>

Das polnische Außenministerium arbeitete schon ab Ende 1955 an Plänen für eine denuklearisierte Zone, die im Juni 1956 in Form eines Memorandums an die polnischen Botschafter in Paris, London und Washington sowie einen UN-Vertreter in New York geschickt wurde, um erste Konsultationen zu starten.<sup>81</sup> Im September 1956 erging ein modifiziertes Memorandum an das sowjetische Außenministerium. In Warschau stellte man

---

75 Wanda Jarzabek, *Hope and Reality. Poland and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1964–1989*. CWIHP Working Paper 56/2008, S. 4; Gehler, *Neutralität und Neutralisierungspläne für Mitteleuropa?*, S. 124.

76 Piotr Długołęcki, *Diplomatic file: An Unknown Context of the Rapacki Plan*, in: *The Polish Quarterly of International Affairs* 20/2011, S. 59–71, hier: S. 62.

77 Ebd.

78 Der Befund von Zoltán Maruzsa, dass der Kreml erst unmittelbar vor der Präsentation des Rapacki-Plans von diesem erfahren hätte, wurde zweifelsfrei widerlegt. Siehe: Zoltán Maruzsa, *Denuclearization in Central Europe? The Rapacki Plan during the Cold War*, in: *Öt Kontinens* 1/2008, S. 225–264, hier: S. 233–238.

79 Długołęcki, *Diplomatic file: An Unknown Context of the Rapacki Plan*, S. 62.

80 ÖStA/AdR, II-pol, *Politische Berichte Warschau*, Zl. 1 – Pol/58, *Grundsätzliches zur polnischen Außenpolitik* [Stephan Verosta], 7.1.1958.

81 Długołęcki, *Diplomatic file: An Unknown Context of the Rapacki Plan*, S. 59f.

daraufhin mit Befriedigung fest, dass Passagen dieses Memorandums Eingang in Reden sowohl von Bulganin als auch Valerian Zorin gefunden hatten.<sup>82</sup>

Der sowjetische Stellvertretende Außenminister Semenov reagierte dagegen zögerlich auf die geplante Lancierung des „Rapacki-Plans“, da er einer Differenzierung innerhalb des sozialistischen Lagers ablehnend gegenüberstand. Er erklärte der polnischen Seite, dass nicht das Außenministerium, sondern das Zentralkomitee (ZK) der KPdSU mit der Angelegenheit zu betrauen sei. So war es auch Moskau, das die von Polen angestrebte Präsentation bereits am 1. September 1957 verunmöglichte, da der Kreml seine Zustimmung erst am 19. September übermittelte.<sup>83</sup> Auch die Wahl Konrad Adenauers im September 1957 könnte Warschau bewogen haben, die Präsentation nach hinten zu verschieben.<sup>84</sup> Mit der sowjetischen Zustimmung wurde aber auch der Wunsch Moskaus ausgedrückt, Polen möge gemeinsam mit der ČSSR handeln, worauf man in Warschau nervös reagierte. Man wollte vermeiden, dass Prag der Initiative in Kenntnis des Plans entweder zuvorkommen könnte oder als gleichberechtigter Initiator – wie von Moskau offenbar gewünscht – auftreten würde.<sup>85</sup>

Noch am Tag der Präsentation des Plans durch Rapacki schloss sich der tschechoslowakische Außenminister Václav David der Initiative an und erklärte die Bereitschaft der ČSSR, der kernwaffenfreien Zone beizutreten.<sup>86</sup> Die DDR schloss sich am 5. Oktober offiziell der Initiative an.<sup>87</sup>

Rapackis Plan stieß in Washington, Paris und Bonn auf Ablehnung, während insbesondere die kleineren europäischen Staaten – darunter Schweden, Norwegen, Dänemark und auch Österreich – sich an einem Weiterspinnen des Plans interessiert zeigten.<sup>88</sup> Westliche Medien nahmen Rapackis Plan auch in den Monaten nach seiner Lancierung aufmerksam auf, was ihn zum ersten Entspannungsplan eines osteuropäischen Staates machte, der jenseits des „Eisernen Vorhangs“ Anhänger fand.<sup>89</sup>

Moskau hatte sich bei der Lancierung des Rapacki-Plans bewusst im Hintergrund gehalten. Offiziell habe die Sowjetunion erst 1958 damit begonnen, den Plan mit der sowjetischen Außenpolitik zu synchronisieren – so habe es Bulganin dem US-Präsidenten Eisenhower in einem Schreiben vom 2. Februar 1958 mitgeteilt, berichtete Helmut Liedermann seitens der österreichischen Botschaft in Polen.<sup>90</sup> Die österreichische Botschaft in

82 Ebd., S. 60.

83 Długołęcki, *Diplomatic file: An Unknown Context of the Rapacki Plan*, S. 62f.

84 Maruzsa, *Denuclearization in Central Europe?*, S. 237.

85 Długołęcki, *Diplomatic file: An Unknown Context of the Rapacki Plan*, S. 63.

86 Ebd., S. 59.

87 Maruzsa, *Denuclearization in Central Europe?*, S. 225.

88 Ebd., S. 239f.

89 Gehler, *Neutralität und Neutralisierungspläne für Mitteleuropa?*, S. 131.

90 ÖStA/AdR, II-pol, *Politische Berichte Warschau, Zl. 4 – Pol/58, Memorandum der polnischen Regierung über die Schaffung einer atomwaffenfreien Zone in Mitteleuropa [Helmut Liedermann], 21.2.1958. Dass am 2. Februar 1958 ein Schreiben von Bulganin an Eisenhower einging, belegt auch der Central*

Warschau zweifelte die Angabe, dass Moskau erst ab 1958 mit dem Rapacki-Plan befasst war, offenbar nicht an.<sup>91</sup> Im Westen bekannt wurde, dass der sowjetische Außenminister Gromyko in Besprechungen vom 28. Jänner bis zum 1. Februar 1958 mit seinem polnischen Amtskollegen zustimmte, dass Moskau dessen Plan unterstützen würde.<sup>92</sup> Dieses Treffen, so erfuhr man in Washington vom Stv. Außenminister Polens, Józef M. Winiewicz, sei auf polnische Initiative einberufen worden.<sup>93</sup> Auch Kreisky glaubte zeitgenössisch an eine rein von Warschau ausgehende Initiative, gab er in seinen Ende der 1980er-Jahre erschienenen Erinnerungen doch offen zu, sich „heute nicht mehr ganz sicher“ zu sein, ob der Rapacki-Plan nicht doch ein „abgekartetes Spiel“ mit dem Kreml war.<sup>94</sup>

Ab Jänner 1958 ging Bulganin offensiv auf westliche Staatschefs zu und forderte eine Gipfelkonferenz der Großmächte und der neutralen Staaten, auf der auch die Schaffung einer entmilitarisierten Zone und der Rapacki-Plan erörtert werden sollten.<sup>95</sup> Dem war eine enge Koordinierung innerhalb des Warschauer Pakts vorausgegangen, in der Rapackis Plan an die sowjetische außenpolitische Strategie angepasst und in ein Bündel von Abrüstungsmaßnahmen integriert wurde.<sup>96</sup> Österreich habe sich bereit gezeigt, eine solche Konferenz auszurichten,<sup>97</sup> und auch die Schweiz zeigte sich, obwohl man den östlichen Initiativen skeptisch gegenüberstand, grundsätzlich bereit, ihre guten Dienste zur Verfügung stellen zu wollen, sofern die „betreffenden Staaten über die Notwendigkeit einer Konferenz einig sind“.<sup>98</sup> Sowohl Eisenhower als auch Adenauer erteilten Bulganin jedoch schriftlich eine Absage.<sup>99</sup> Der Westen fürchtete um seine Verteidigungskapazität gegenüber Moskau, das im Bereich der konventionellen Rüstung überlegen war. Adenauer war darüberhinaus davon überzeugt, dass der Plan nicht nur dazu diene, eine westdeutsche Wiederbewaffnung zu verhindern, sondern auch dazu führen könnte, dass die Amerikaner neben ihren Kernwaffen schließlich auch ihre Truppen aus der BRD abziehen könnten.<sup>100</sup>

---

Intelligence Bulletin vom 3.2.1958. Online abrufbar unter: <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CENTRAL%20INTELLIGENCE%20BULL%5B15772360%5D.pdf>.

91 ÖStA/AdR, II-pol, Politische Berichte Warschau, Zl. 4 – Pol/58, Memorandum der polnischen Regierung über die Schaffung einer atomwaffenfreien Zone in Mitteleuropa [Helmut Liedermann], 21.2.1958.

92 Wolf Günther Contius, Chronik. Sowjetunion. Außenpolitik und Außenhandel, in: Osteuropa 8/4/1958, S. 267–272, hier: S. 268; siehe auch: Central Intelligence Bulletin, 5.2.1958.

93 Central Intelligence Bulletin, 5.2.1958.

94 Bruno Kreisky, Im Strom der Politik. Erfahrungen eines Europäers. Berlin 1988, S. 212.

95 Maruzsa, Denuclearization in Central Europe?, S. 239; siehe dazu im Detail die Chronologie von Contius, Chronik. Sowjetunion, S. 267.

96 Maruzsa, Denuclearization in Central Europe?, S. 240.

97 Pavlenko, Zwischen Pragmatismus und Ideologie, S. 274.

98 Christoph Breitenmoser, Sicherheit für Europa. Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement. Zürich 1996, S. 79f.

99 Maruzsa, Denuclearization in Central Europe?, S. 240.

100 Ebd., S. 242f.

## Der adaptierte Rapacki-Plan 1964

Für Polen blieb der Plan einer denuklearisierten Zone in Europa weiterhin zentrales Gesprächsthema mit Regierungsvertretern und Diplomaten, verband man mit ihm doch die Abwehr etwaiger territorialer Ansprüche durch die BRD.<sup>101</sup> Insbesondere Moskau forderte man auf, sich den europäischen Problemen intensiver zu widmen.

Das Jahr 1964 war noch jung, als sich Chruščev auf den Weg nach Warschau und von dort gemeinsam mit Władisław Gomułka in eine Jagdhütte in die masurischen Wälder machte, um außenpolitische Fragen zu diskutieren. Anlass waren aufkommende Differenzen unter anderem aufgrund der unterschiedlichen Haltungen gegenüber der Volksrepublik China.<sup>102</sup>

Gomułka kritisierte bei diesem Treffen, Chruščev würde den Konflikt mit Beijing unnötig schüren, anstatt sich mit der KPCh abzustimmen und in wichtigen politischen Initiativen Übereinkünfte und Kompromisse zu finden.<sup>103</sup> Auch habe Gomułka ihn bei diesem Treffen gedrängt, die europäischen Probleme (endlich) anzugehen.<sup>104</sup> In diesem Zusammenhang hätten sie auch über eine Adaptierung des Rapacki-Plans gesprochen. Gomułka soll bei diesem Treffen mit Bedauern festgestellt haben, so berichtete die „Zeit“:

„Wäre der polnische Vorschlag in der ersten Zeit seiner Verkündung angenommen worden, so wäre die Lage in Mitteleuropa heute radikal verändert. Statt der chronischen Entzündlichkeit der deutschen Frage hätten wir zweifellos schon eine entspannte Atmosphäre.“<sup>105</sup>

Auch habe Gomułka gegenüber Chruščev angedeutet, dass der neue polnische Vorschlag – im Gegensatz zu jenem aus den Jahren 1957/58 – bescheidener geworden war bzw. sich der neuen internationalen Lage angepasst hätte. Anstatt darauf zu setzen, dass eine Neutralisierung Deutschlands im Gegenzug für die staatliche Einheit möglich wäre und eine atomwaffenfreie Zone in Zentraleuropa geschaffen werden könne, sei das neue erklärte Ziel, den gegenwärtigen Rüstungsstand einzufrieren.<sup>106</sup> Chruščev solle Gomułka zugesichert haben, bei der kommenden Genfer Abrüstungskonferenz, die am 21. Jänner beginnen

101 Ebd., S. 245.

102 Douglas Selvage, Poland and the Sino-Soviet Rift, 1963–1965. CWIHP-Dossier 10/Jänner 2004. Online abrufbar unter: <https://www.wilsoncenter.org/publication/poland-and-the-sino-soviet-rift-1963-1965>; siehe auch: Bericht über die Entwicklung in Polen. Ostbüro der SPD in Bonn, Dezember 1963, in: Horst-Peter Schulz – Rüdiger Zimmermann (Hg.), Monatsberichte über die Entwicklung in Polen. Hrsg. vom Ostbüro der SPD (1955–1965). Online-Edition der Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung. Online abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/polen-berichte/1963-12.pdf>

103 Selvage, Poland and the Sino-Soviet Rift; zum Bruch zwischen Moskau und Beijing siehe im Detail: Sergey Radchenko, Two Suns in the Heavens: The Sino-Soviet Struggle for Supremacy, 1962–1967. Stanford 2009.

104 Hansjakob Stehle, Renovierter Rapacki-Plan, in: Die Zeit, 10.1.1964. Online unter <https://www.zeit.de/1964/02/renovierter-rapacki-plan>

105 Ebd.

106 Ebd.

sollte, eine „aktivere Rolle“ spielen zu können.<sup>107</sup> Mangels entsprechender sowjetischer oder polnischer Quellen zum Gespräch lässt sich dieses Zugeständnis leider nicht verifizieren.<sup>108</sup> Im Gegenteil beschreibt Selvage eine sehr hitzige Diskussion, informierte Chruščev seinen Gesprächspartner doch, dass es im Konflikt mit der Volksrepublik China angesichts deren Truppenbewegungen an der Grenze „keinen Weg zurück“ gäbe. Sollten die Chinesen die Grenze überschreiten, „würde er einen Nuklearschlag anordnen“.<sup>109</sup> Auch in Bezug auf die BRD bestätigte Chruščev, einen Modus vivendi mit Bonn erreichen zu wollen.<sup>110</sup>

Gomułka sah seine Befürchtungen somit bestätigt: „Chruščev war mehr interessiert an einer Verbesserung der Beziehungen mit dem Westen, einschließlich Westdeutschland, als an einer Kittung der Beziehungen mit Beijing“.<sup>111</sup> Auch setzte Chruščev in den folgenden Monaten Wirtschaftsmaßnahmen, die der Polnischen Volksrepublik schwer zu schaffen machten.<sup>112</sup> Die offenbar erhoffte Wirkung setzte nicht ein: „Wenn Chruschtschow geglaubt hatte, dass wirtschaftlicher Druck Gomułkas Kritik an seiner China- und Deutschlandpolitik zum Schweigen bringen würde, so irrte er sich gewaltig“.<sup>113</sup>

Im Februar 1964 erklärte die polnische Regierung in einem Memorandum, dass der Plan zur Schaffung einer atomwaffenfreien Zone in Europa „weiterhin voll und ganz aktuell“ sei. Ergänzend, und wie gegenüber Chruščev beim Treffen im Jänner angekündigt, schlug sie im Memorandum das „Einfrieren“ von nuklearer und thermonuklearer Rüstung in Polen, der Tschechoslowakei, der DDR und der BRD vor, wobei sich weitere europäische Staaten anschließen könnten.<sup>114</sup>

Gomułka drängte insbesondere auf ein entschiedeneres Vorgehen gegenüber den Plänen der NATO, eine multilaterale Atomstreitmacht zu schaffen. Aus der Sicht Polens und der

---

107 Bericht über die Entwicklung in Polen. Ostbüro der SPD in Bonn, Dezember 1963, in: Horst-Peter Schulz – Rüdiger Zimmermann (Hg.), Monatsberichte über die Entwicklung in Polen. Hrsg. vom Ostbüro der SPD (1955–1965). Online-Edition der Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung. Online abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/polen-berichte/1963-12.pdf>, Zitat S. 6.

108 In Douglas Selvages Beitrag, der sich in Bezug auf das Gespräch im Jänner 1964 auf Quellen aus dem AAN KC PZPR stützt, kommt diese Passage nicht vor.

109 Selvage, Poland and the Sino-Soviet Rift.

110 Ebd. In einem darauf folgenden Streit drohte Chruščev Gomułka sogar, dass „sein [Gomułkas] Machterhalt nicht ewig sein müsse“ (Ebd.). Eine Ironie der Geschichte, war es schließlich doch Chruščev, der sich nicht mehr lange an der Macht halten würde.

111 Ebd.; zur Unstimmigkeit zwischen Chruščev und der polnischen Führung siehe auch Radchenko, Two Suns in the Heavens, S. 96f.

112 Ebd. Moskau wies Warschau im März 1964 entgegen bestehender Abkommen an, seine Kohlelieferungen an die DDR zu erhöhen. Kurz davor hatte der Kreml angekündigt, dass er seine Verpflichtungen gegenüber Polen und den anderen sozialistischen Ländern in Bezug auf Getreide und Baumwolle nicht würde erfüllen können. Auch würde Moskau eine Reihe von Kampfflugzeugen nicht wie vereinbart von Polen kaufen, obwohl Warschau – auf Drängen Moskaus – große Summen in eine spezielle Fertigungsstelle investiert hatte und die Sowjetunion der einzige potenzielle Markt für die Flugzeuge war (ebd.).

113 Ebd.

114 Memorandum der polnischen Regierung vom 29. Februar 1964 betr. Das ‚Einfrieren‘ der nuklearen Rüstungen in Mitteleuropa, in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 414f.



DDR war Chruščevs Reaktion auf diese Pläne der NATO halbherzig gewesen, stattdessen habe er seine Priorität darauf gelegt, einen *modus vivendi* mit Westdeutschland zu erreichen, um die sowjetische Position in der Konfrontation mit China zu stärken.<sup>115</sup>

Am 14. Dezember 1964 wiederholte der polnische Außenminister vor der UN-Generalversammlung seine Abrüstungsinitiative und schlug vor, diese Fragen im Rahmen einer „Konferenz aller europäischen Staaten [...], an der selbstverständlich sowohl die Sowjetunion als auch die Vereinigten Staaten teilnehmen würden“, zu erörtern.<sup>116</sup>

Inwieweit dieser Vorstoß mit der sowjetischen Führung abgesprochen war, lässt sich in polnischen Archiven nicht nachvollziehen. Wanda Jarzabek merkt an, dass es weder Beweise für noch gegen Vorab-Konsultationen gibt.<sup>117</sup> Das von der „Zeit“ zitierte Gespräch zwischen Chruščev und Gomułka lasse zwar vermuten, dass die Lancierung des adaptierten Rapacki-Plans in Abstimmung mit der sowjetischen Führung und im Rahmen der vereinbarten „aktiveren Rolle“ durchgeführt wurde; der handfeste Konflikt zwischen Chruščev und Gomułka wiederum lässt eine Absprache zwischen diesen beiden nicht plausibel erscheinen. Denkbar, aber mangels entsprechender Quellen nicht belegbar, wäre aber eine Konsultation zwischen Gomułka und den Widersachern Chruščevs.

Der polnische ZK-Chef sei zwar misstrauisch gegenüber Moskau geblieben und nicht davon ausgegangen, dass der Machtwechsel in Moskau im Oktober desselben Jahres die sowjetische Haltung zum Thema der nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung ändern würde.<sup>118</sup> Im Moskauer ZK-Plenum, das Chruščev absetzte, gingen dessen Gegner, allen voran Michail Suslov, aber durchaus hart mit dessen Politik ins Gericht und verurteilten Chruščev insbesondere dafür, dass er die Beziehungen mit Polen und der DDR schwer beschädigt habe.<sup>119</sup> Gomułkas Politik hingegen wurde vom Politbüro gerechtfertigt und einige seiner Vorschläge von der neuen sowjetischen Führung unter Leonid I. Brežnev und Aleksej N. Kosygin schließlich umgesetzt.<sup>120</sup>

Eventuell nutzte Rapacki mit seinem neuerlichen Vorstoß im Dezember 1964 auch gezielt die Gunst einer Stunde, in der die Führung in Moskau vermehrt mit sich selbst beschäftigt war. In dieser Richtung argumentiert Michael C. Morgan:

---

115 Siehe dazu im Detail: Douglas Selvage, *The Warsaw Pact and Nuclear Nonproliferation, 1963–1965*. CWIHP Working Paper 32/2001, S. 17.

116 Rede des polnischen Außenministers, Adam Rapacki, am 14. Dezember 1964 vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen betr. Sicherheit in Europa (Auszüge), in: Schramm – Riggert – Friedel, *Sicherheitskonferenz in Europa*, S. 415f.

117 Wanda Jarzabek, *Preserving the Status Quo or Promoting Change? The Role of the CSCE in the Perception of Polish Authorities, 1964–1989* in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York – Oxford 2008, S. 144–159, hier: S. 145.

118 Selvage, *The Warsaw Pact and Nuclear Nonproliferation*, S. 12.

119 Selvage, *Poland and the Sino-Soviet Rift*.

120 Ebd.



„Sie [die Polen] beschlossen, die Dinge selbst in die Hand zu nehmen. Noch bevor Brežnev Molotovs Idee wieder aufgriff, forderten die Polen ein Treffen aller europäischen Staaten, um über kollektive Sicherheit zu diskutieren [...]“<sup>121</sup>

In seiner Rede vor der UN-Generalversammlung im Dezember 1964 und auch in Gesprächen danach kritisierte Rapacki die Pläne der NATO offen. Die Schaffung einer multilateralen Atomstreitmacht würde „mit ziemlicher Sicherheit die Länder des Sowjetblocks dazu veranlassen, ‚angemessene Gegenmaßnahmen‘ zu ergreifen“.<sup>122</sup> Argumente, dass eine solche Streitmacht die BRD davon abhalten würde, selbstständig Kernwaffen zu beschaffen, ließ Rapacki nicht gelten. Eine Sicherheitskonferenz sollte jedenfalls noch vor einer etwaigen Umsetzung der Pläne für eine multilaterale Atomstreitmacht (Multilateral Force, MLF) stattfinden, worüber er auch schon mit einigen Staaten, die er nicht nannte, gesprochen habe. Westliche Beobachter gingen davon aus, dass es Ziel des Vorschlags war, die Zustimmung zu den Plänen für eine multilaterale Atomstreitmacht zu schwächen.<sup>123</sup>

Eine Sicherheitskonferenz sollte Warschau auch davor schützen, dass sich die Sowjetunion bilateral mit der BRD auf einen „Deal“, ein neues „Rapallo“<sup>124</sup>, einlassen und die polnischen Interessen dabei außer Acht lassen könnte.<sup>125</sup> Zwar hatte die Sowjetunion am 15. November 1964 eine Erklärung abgegeben, in der sie die MLF verurteilte und sie als unvereinbar mit dem Atomwaffensperrvertrag bezeichnete, Gomulka zeigte sich von diesen Worten aber wenig beeindruckt und forderte ein konsequentes Handeln.<sup>126</sup>

Dieser „Urangst“ Polens zu begegnen, also die Unterzeichnung des Atomsperrvertrags durch die BRD am 1. Juli 1968 sowie die Anerkennung der Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen zwischen der DDR und der BRD sowie zwischen Polen und der DDR durch die Unterzeichnung des „Moskauer Vertrags“ (12. August 1970) und die faktische

121 Morgan, *The Final Act*, S. 79.

122 Conference on European Security Urged by Poland in U. N, in: *The New York Times*, 15.12.1964, S. 5. Online abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/1964/12/15/archives/conference-on-european-security-urged-by-poland-in-un.html>

123 Ebd.

124 Anm.: In Rapallo (Italien) wurde am 16. April 1922 ein Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik geschlossen, in dem vereinbart wurde, die wirtschaftlichen und diplomatischen Beziehungen wieder aufzunehmen und auf Reparationen für Kriegsschäden aus dem Ersten Weltkrieg zu verzichten. Insbesondere in Polen war die Angst vor einem neuen „Rapallo“ weit verbreitet, wobei „Rapallo“ zum Synonym für deutsch-russische Vereinbarungen, die die polnischen Interessen verletzen, stand. Vgl. Wanda Jarzabek, *Die Volksrepublik Polen und die „Ostpolitik“*, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 443–459, hier: S. 445; in Bezug auf Chruschtschows Politik gegenüber der BRD siehe: Gerhard Wettig (Hg.), *Chruschtschows Westpolitik 1955 bis 1964*, Bd. 3. München 2011; Fursenko – Naftali, *Khrushchev's Cold War*, S. 49.

125 Jarzabek, *Preserving the Status Quo or Promoting Change?*, S. 145; Jarzabek, *Die Volksrepublik Polen und die „Ostpolitik“*, S. 445; Morgan, *The Final Act*, S. 79.

126 Selva, *The Warsaw Pact and Nuclear Nonproliferation*, S. 13.

Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze als Westgrenze Polens im „Warschauer Vertrag“ (7. Dezember 1970), war ein wesentliches Herzstück der Entspannungspolitik und der letzte Stein auf dem Weg zum Zustandekommen der KSZE, die diese Anerkennung des Status quo in Europa auf multilateraler Ebene bestätigte.<sup>127</sup>

## Österreich und die Vision einer atomwaffenfreien Zone

Auf Kreisky machte der Rapacki-Plan großen Eindruck und er forderte mehrmals mit Nachdruck eine Diskussion der polnischen Grundidee, die es wert sei, weiterverfolgt zu werden.<sup>128</sup> In Österreich weckte der Rapacki-Plan sogar (irreale) Hoffnungen auf eine außenpolitische Neuausrichtung Polens.<sup>129</sup> Bereits im Jänner 1958 trat Kreisky in einem Interview mit der dänischen Zeitung „Berlingske Tidende“ für den Rapacki-Plan ein und empfahl gleichzeitig eine Ausweitung der von Rapacki vorgeschlagenen Zone: „Es wäre [...] vernünftig, nicht bei den sehr eng gesteckten geographischen Grenzen haltzumachen, wie dies der polnische Außenminister vorgeschlagen hatte. Eine kontrollierte atomwaffenfreie Zone könnte doch auch bedeutend mehr Länder umfassen.“<sup>130</sup> Neben der Bildung einer atomwaffenfreien Zone solle eine kontrollierte, gebietsweise Abrüstung „auch in anderen Teilen Asiens und Europas möglich sein“. Kreisky denke dabei „besonders an den Mittleren Osten“ und betonte, dass in diesen Fragen „viel mehr Gewicht als bisher“ auf die UNO zu legen sei.<sup>131</sup> In den folgenden Monaten sollte Kreisky seinen Vorschlag, unter Rückgriff auf Vorschläge aus den skandinavischen Ländern, konkretisieren.

Im Oktober desselben Jahres informierte die polnische Botschaft in Rom das Außenministerium in Warschau über Kreiskys Ansichten zum „Rapacki-Plan“, die dieser in einem Gespräch geäußert habe.<sup>132</sup> Kreisky habe sich für eine Ausweitung der atomwaffenfreien Zone auf die skandinavischen Länder, Österreich, die Schweiz und Griechenland ausgesprochen. Auch habe er eine Einbeziehung Ungarns, so möglich, als wünschenswert be-

127 Siehe dazu im Detail: Küsters, Deutschlands Rechtsstatus, S. 55–95.

128 Kreisky, Im Strom der Politik, S. 211–217; darauf weisen auch Maximilian Graf – Peter Ruggenthaler, Entspannung trotz Krisen? Zu den Beziehungen zwischen Österreich und Polen vom Staatsvertrag bis zum Ende des Kalten Krieges 1955–1990, in: Peter Ruggenthaler – Wanda Jarzabek (Hg.), Österreich – Polen. Stationen gemeinsamer Geschichte im 20. Jahrhundert. Graz – Wien 2021, S. 165–192, hier: S. 178, hin.

129 Graf – Ruggenthaler, Entspannung trotz Krisen? S. 177f.; siehe auch: Włodzimierz Borodziej, Geschichte Polens im 20. Jahrhundert. München 2010, S. 305f.

130 SBKA VII.2 BKAA, Box 13. Interview mit Staatssekretär Dr. Kreisky über den Rapacki-Plan. Dokumente – Aussenpolitik, veröffentlicht durch: „neue Weltpresse“, 27.1.1958.

131 Ebd.

132 Correspondence Digest No. 12722 from Rome to Comrade Ogrodziński, 10. Oktober 1958. Online im Original und in englischer Übersetzung abrufbar unter: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/209008>. [Originalquelle: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (Ed.), Polskie dokumenty dyplomatyczne 1958, Dok. 240. Warschau 2011, S. 611–612]. In der Depesche wurde festgehalten: „it is worth interest, although the source (Stroyn[owski]) is not very promising“.

zeichnet. Neu an Kreiskys Vorschlag sei insbesondere die von ihm geäußerte Überlegung gewesen, dass ein vollständiger Truppenabzug keine Vorbedingung darstellen müsse, da dies in einigen Fällen, wie in Ungarn, „schädlich“ sein könne.<sup>133</sup> Kreisky hoffe auf weitere polnische Initiativen, worauf die SPÖ mit einer Deklaration oder einem Interview in der polnischen Presse reagieren würde.<sup>134</sup>

Tatsächlich kam im Herbst neue Dynamik in die polnische Diplomatie. Eine aktualisierte Variante vom 4. November, in der die Wiedervereinigung Deutschlands als Ziel bezeichnet wurde, da sie Voraussetzung für die Normalisierung der Lage in Europa sei, wurde in Bonn positiv aufgenommen.<sup>135</sup> Chruščevs Berlin-Ultimatum gut drei Wochen später, am 27. November 1958, habe Rapackis diplomatischen (Teil-)Erfolgen beim Werben um die westliche Gunst schließlich ein jähes Ende bereitet, wie Gehler folgerte.<sup>136</sup> Plausibler erscheint, dass die Fülle der sowjetischen „Friedensinitiativen“, die in dieser Phase vonseiten Moskaus vorgebracht wurden,<sup>137</sup> den Rapacki-Plan im Westen umso mehr als ein weiteres sowjetisches Propagandamanöver erscheinen ließ und aus diesem Grund nicht mit größerer Aufmerksamkeit bedacht wurde. Chruščevs impulsives Vorgehen rund um das Berlin-Ultimatum und die Zweite Berlin-Krise offenbarten, so Zubok, die fehlenden strategischen Ziele und unrealistischen Erwartungen von Chruščevs zwiespältiger, sprunghafter Politik.<sup>138</sup>

Kreisky hingegen blieb Befürworter des Plans zur Schaffung einer atomfreien Zone in Mitteleuropa, wobei er Rapackis Plan als „Minimalplan“ betrachtete.<sup>139</sup> 1959 nutzte Kreisky einen Zwischenstopp seines polnischen Amtskollegen in Wien-Schwechat, um die Idee in einem Gespräch zu erörtern.<sup>140</sup> Bei seinem Polen-Besuch im März 1960 traf Kreisky erneut mit Rapacki zusammen. Kreisky erinnerte sich später, dass sie „sehr schnell zueinander“ fanden, was er auch auf gemeinsame Schnittpunkte in ihren Biografien zurückführte.<sup>141</sup> Schon tags zuvor hatte er sich im Rahmen eines Vortrags am Polnischen Institut für Internationale Angelegenheiten für eine Fortsetzung der Diskussion dieses Planes stark gemacht.<sup>142</sup> Im Gespräch mit Rapacki habe Kreisky versucht, diesen davon zu überzeugen,

---

133 Ebd.

134 Ebd.

135 Gehler, Neutralität und Neutralisierungspläne für Mitteleuropa?, S. 130.

136 Ebd., S. 131.

137 Siehe dazu im Detail: Pavlenko, Zwischen Pragmatismus und Ideologie.

138 Zubok, A Failed Empire, S. 132–143, hier: S. 142.

139 Kreisky, Im Strom der Politik, S. 211.

140 Graf – Ruggenthaler, Entspannung trotz Krisen?, S. 178.

141 Kreiskys Onkel Rudolf und Rapackis Vater waren freundschaftlich miteinander verbunden. Kreisky empfand auch seine eigene und Rapackis Jugenderfahrungen als vergleichbar, hatten sie doch beide als politisch engagierte junge Leute Diktaturen erfahren: Rapacki jene unter Marschall Józef Piłsudski, er selbst das Regime von Engelbert Dollfuß. Siehe Kreisky, Im Strom der Politik, 213; darauf weisen auch Graf – Ruggenthaler, Entspannung trotz Krisen?, S. 171, hin.

142 Graf – Ruggenthaler, Entspannung trotz Krisen?, S. 180; Maximilian Graf, Kreisky und Polen. Schlaglichter auf einen vernachlässigten Aspekt der österreichischen „Ostpolitik“, in: Lucile Dreidemy – Richard Hufschmied – Agnes Meisinger – Berthold Molden – Eugen Pfister – Katharina Prager –

dass eine Isolierung der BRD den Interessen Polens nicht dienlich und ein Einschluss der BRD in das westeuropäische Integrationsmodell das beste Mittel sei, um eine von Polen antizipierte, etwaige künftige Bedrohung durch Deutschland auszuschließen.<sup>143</sup>

Schließlich griff Schweden im Oktober 1961 den Rapacki-Plan wieder auf und regte an, ihn auszuweiten.<sup>144</sup> Der Plan des schwedischen Außenministers Östen Undén war es, einen „Non-nuclear Club“ zu bilden und die von Rapacki formulierten Prinzipien damit auf eine „universellere Basis“ zu bringen.<sup>145</sup> Der im November eingebrachte Resolutionsentwurf, der vorsah, dass sich Nicht-nukleare Staaten dazu verpflichten sollten, keine Atomwaffen erlangen zu wollen oder auf ihrem Gebiet stationieren zu lassen, wurde unter anderem von Österreich mitgetragen.<sup>146</sup>

Die Frage der nuklearen Nichtverbreitung wurde schließlich nicht auf, sondern schon im Vorfeld der gesamteuropäischen Konferenz erörtert und vertraglich geregelt. Die Genfer Abrüstungskonferenz tagte ab März 1962 regelmäßig und behandelte die Frage eines möglichen Atomsperrvertrags, in dem sich Kernwaffenstaaten verpflichten sollten, keine Kernwaffen an andere Staaten weiterzugeben, und Nicht-Kernwaffenstaaten sich verpflichten sollten, keine Kernwaffen herzustellen. Österreich brachte sich aktiv in diese Verhandlungen ein, die zum Zustandekommen des Atomtestverbots 1963 und zum Atomwaffensperrvertrag (NVV) 1968 beitrugen.<sup>147</sup> Für Österreich bedeuteten nukleare Nichtverbreitungspläne und Pläne für atomwaffenfreie Zonen, wie von Rapacki und Undén angedacht und in Form des Atomwaffensperrvertrags verwirklicht, in erster Linie ein zusätzliches Maß an Sicherheit. In zweiter Linie stellten die Vertragswerke aus österreichischer Sicht grundsätzlich auch mehr Gerechtigkeit und Gleichberechtigung auf internationaler Ebene her. Gemäß Staatsvertrag durfte Österreich über keine Atomwaffen verfügen und keine solchen erwerben. Damit war Österreich nicht nur aktuell eine atomwaffenfreie Zone, sondern auch in Zukunft an diesen Status gebunden. Mit der Unterzeichnung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen verpflichteten sich schließlich auch die anderen Nichtkernwaf-

---

Elisabeth Röhrlich – Florian Wenninger – Maria Wirth (Hg.), *Bananen, Cola, Zeitgeschichte: Oliver Rathkolb und das lange 20. Jahrhundert*. Wien 2015, S. 692–706, hier: S. 695.

143 Kreisky, *Im Strom der Politik*, S. 215–217; Graf – Ruggenthaler, *Entspannung trotz Krisen?*, S. 178; Graf, *Kreisky und Polen*, S. 695.

144 Am ausführlichsten dazu: Katerina Brodin, *The Undén-Proposal*, in: *Cooperation and Conflict* 1/4/1966, S. 18–29; siehe auch Aryo Makko, *Das schwedische Interesse an Abrüstungsfragen und vertrauensbildenden Maßnahmen*, in: Matthias Peter – Hermann Wentker (Hg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, München 2013, S. 191–202, hier: S. 194 bzw. Aryo Makko, *Ambassadors of Realpolitik. Sweden, the CSCE, and the Cold War*. New York – Oxford 2017, S. 126; sowie Gehler, *Neutralität und Neutralisierungspläne für Mitteleuropa?*, S. 131.

145 Brodin, *The Undén-Proposal*, S. 18f.

146 Ebd., S. 19.

147 Siehe dazu im Detail: Anna Graf-Steiner – Herbert Reginbogin, *Austria: The NPT, Diplomacy, and National Identity*, in: Pascal Lottaz – Yoko Iwama (Hg.), *The Neutrals and the Bomb: N+N States and the Creation of the Nonproliferation Treaty* (in Druck).

fenstaaten, denen ein zukünftiger Erwerb von Atomwaffen bis dato vertraglich nicht untersagt gewesen war, explizit dazu, auf den Erwerb von Kernwaffen in Zukunft zu verzichten.

### Brežnev und die polnischen Abrüstungsvorschläge

Noch nicht lange im Amt, musste sich Brežnev im Jänner 1965 den polnischen Vorschlägen stellen, da der Politische Beratende Ausschuss (PBA) der Warschauer-Pakt-Staaten in der polnischen Hauptstadt tagte. Die Aufzeichnungen des Treffens lassen auf eine sehr chaotische, improvisierte Zusammenkunft schließen, was auch auf den kürzlich zuvor erfolgten Führungswechsel in Moskau zurückzuführen war.<sup>148</sup> So wurde das Treffen „zufällig das erste PBA-Treffen in der Geschichte des Bündnisses, bei dem echte Debatten stattfanden“.<sup>149</sup>

Auf diesem Treffen entschuldigte sich Gomułka halbherzig für Rapackis Vorstoß zur europäischen Sicherheit im Vormonat und erklärte: „Wir fühlen uns schuldig, dass wir uns in dieser Frage nicht mit den anderen sozialistischen Ländern beraten haben“.<sup>150</sup> Gleichzeitig rechtfertigte er das Vorgehen damit, dass der Vorschlag, der vor der UN-Generalversammlung gemacht worden war, sehr allgemein formuliert sei. Nun sei es aber an der Zeit, konkrete Details zu besprechen. Dabei machte Gomułka durchaus Druck auf die Warschauer-Pakt-Staaten: „Wenn Sie nicht teilnehmen wollen, werden wir uns mit den Ländern beraten, die das wollen.“<sup>151</sup>

Auf dieses Insistieren Gomułkas ist es auch zurückzuführen, dass das Treffen des Politischen Beratenden Ausschusses zu einem beträchtlichen Teil dem Themenbereich „kollektives Sicherheitssystem“ gewidmet war, der eigentlich gar nicht auf der Tagesordnung gestanden hatte. Da das Treffen allerdings so knapp nach Rapackis Vorschlag ausgerechnet in Warschau stattfand und Gomułka bereits in seiner Eröffnungsrede auf die von Polen anvisierte Sicherheitskonferenz zu sprechen kam, war es schlicht nicht möglich, das Thema zu ignorieren.<sup>152</sup>

---

148 Csaba Békés, *The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process*, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York – Oxford 2008, S. 113–128, hier: S. 114; siehe auch die zum Teil online zugänglichen Aufzeichnungen zum PBA-Treffen in: Vojtech Mastny – Christian Nuenlist – Anna Locher – Douglas Selvage (Hg.), *Collection: Records of the Warsaw Pact Political Consultative Committee. PCC Meetings 1956-1969. VII. Warsaw, 19–20 January 1965*. Online abrufbar unter: <http://www.php.isn.ethz.ch/lory1.ethz.ch/collections/colltopic2b2b.html?lng=en&id=17127&navinfo=14465>

149 Békés, *The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process*, S. 115.

150 Memorandum from the Discussions of the Heads of Delegation who Came to Warsaw for the Session of the Political Consultative Committee of the Warsaw Pact Member States, in: Douglas Selvage, *The Warsaw Pact and Nuclear Nonproliferation, 1963–1965*, CWIHP Working Paper 32/2001, S. 42. Online abrufbar unter [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/working\\_paper\\_no.\\_32\\_repaired.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/working_paper_no._32_repaired.pdf)

151 Ebd.

152 Békés, *The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process*, S. 114; siehe auch: Mastny – Nuenlist – Locher – Selvage, *Collection: Records of the Warsaw Pact Political Consultative Committee. PCC Meetings 1956–1969*.

Gomułka führte aus, dass auf der von Warschau geforderten Konferenz ein kollektives Sicherheitssystem geschaffen werden könnte, das einen Gegenentwurf zu der von der NATO geplanten multilateralen Atomstreitmacht und den „trügerischen Sicherheitsgarantien“ bieten solle. Gespräche bzw. Vorverhandlungen, in welcher Form auch immer, könnten „zur Vertiefung der bestehenden Widersprüche im Westen“ beitragen; daher sei eine „breite diplomatische und propagandistische Offensive“ der Warschauer-Pakt-Staaten, die sich entsprechend koordinieren müssten, wünschenswert. Zu einem kollektiven Sicherheitssystem im Sinne Warschaus gehöre auch die Anerkennung der DDR und des Status quo.<sup>153</sup>

Mit dem Ziel einer engeren Koordination forderte der polnische Ministerpräsident auch regelmäßige – mindestens zweimal pro Jahr stattfindende – außenpolitischen Konsultationen auf Ebene der Außenminister, um Informationen und Meinungen auszutauschen, eine „gemeinsame Linie“ auszuarbeiten und zukünftige Treffen des Politischen Beratenden Ausschusses vorzubereiten, wogegen allerdings Rumänien vehement – und erfolgreich – auftrat.<sup>154</sup> Morgan folgert, dass Polen auch deshalb für engere Konsultation eingetreten sei, da Gomułka sich davon erhoffte, dann mehr Einfluss auf die sowjetische Politik zu haben und damit eher davor gefeit zu sein, dass die anderen Bündnispartner die polnischen Interessen übergängen.<sup>155</sup>

Brežnev zeigte sich auf dem Gipfel – anders als dies Gomułka erwartet hatte – durchaus bemüht, die Wogen mit der DDR und Polen zu glätten. Gomułka hatte erklärt, dass die Schaffung einer multilateralen Atomstreitmacht gleichzusetzen sei mit einer Proliferation von Nuklearwaffen „in die Hände westdeutscher Militaristen“.<sup>156</sup> Der Warschauer Pakt be-

---

153 Speech by the First Secretary of the PZPR (Władysław Gomułka), in: Mastny – Nuenlist – Locher – Selvage, Collection: Records of the Warsaw Pact Political Consultative Committee. PCC Meetings 1956–1969. VII. Warsaw, 19.–20.1.1965, S. 53.

154 Memorandum from the Discussions of the Heads of Delegation who Came to Warsaw for the Session of the Political Consultative Committee of the Warsaw Pact Member States, in: Selvage, The Warsaw Pact and Nuclear Nonproliferation, S. 34–45, hier: S. 42; zu den aufgrund der von Chruščev geforderten Entstalinisierung zunehmend schwierigen Beziehungen zwischen Bukarest und Moskau, die sich durch den sowjetischen Bruch mit China und Albanien verschärften und rumänischerseits zu einem Streben nach einem von Moskau unabhängigen politischen und wirtschaftlichen Kurs führten, siehe grundlegend: Vladimir Tismăneanu, Gheorghiu-Dej and the Romanian Worker's Party. From De-Sovietization to the Emergence of National Communism. CWIHP Working Paper Nr. 37. Washington D.C. 2002; sowie Mircea Munteanu, When the Levee Breaks. The Impact of the Sino-Soviet Split and the Invasion of Czechoslovakia on Romanian-Soviet Relations, 1967–1970, in: JCWS 12/1/2010, S. 43–61 (zum Treffen des Politischen Beratenden Ausschusses in Bukarest siehe ebd., S. 48f.).

155 Morgan, The Final Act, S. 79.

156 Gomułka: „For us the term ‚MLF‘ is a synonym for the term ‚proliferation.‘ Tell us yourselves: If German units join the multilateral nuclear forces under an American command that receives nuclear weapons—is that not a proliferation of nuclear weapons?“, in: AAN, KC PZPR, sygn. 2662, S. 152–190, zit. n. Selvage, The Warsaw Pact and Nuclear Nonproliferation, S. 37; Speech by the First Secretary of the PZPR (Władysław Gomułka), in: Mastny – Nuenlist – Locher – Selvage, Collection: Records of the Warsaw Pact Political Consultative Committee, 19–20 January 1965, S. 53.



stätigte die von Gomulka vorgebrachte Sichtweise, dass die Schaffung einer multilateralen Atomstreitmacht einer Proliferation von Nuklearwaffen gleichkäme und damit unvereinbar mit dem in Verhandlung befindlichen Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) sei. Diese Formulierung wurde fast wortwörtlich in das abschließende Kommuniqué des Treffens des Politischen Beratenden Ausschusses, das von Walter Ulbricht entworfen worden war, übernommen.<sup>157</sup>

In seiner Rede auf dem Treffen des Politischen Beratenden Ausschusses in Warschau ging Brežnev sogar noch weiter und mahnte eindringlich, dass die multilateralen Atomstreitkräfte nichts anderes als „ein Mittel zur Vorbereitung eines neuen Krieges“ seien.<sup>158</sup> Die Verhinderung dieser Pläne sei daher die aktuell wichtigste Aufgabe der sozialistischen Staaten, so Brežnev weiter. Gleichzeitig trat er dafür ein, dass die Sowjetunion die Kontakte mit den USA und Präsident Johnson weiter ausbauen und jene Kreise unterstützen solle, die die internationalen Probleme im Rahmen von Verhandlungen lösen wollten.<sup>159</sup> Daneben sollten diplomatische Anstrengungen insbesondere in Bezug auf Frankreich und Großbritannien unternommen werden, um bestehende Differenzen innerhalb der NATO über die Vormachtstellung der USA bestmöglich auszunutzen.<sup>160</sup>

In Moskau hatte man Anfang 1965 aber offensichtlich noch keine eindeutige Linie, wie mit dem polnischen Vorstoß hinsichtlich einer gesamteuropäischen Konferenz umzugehen sei. Wie erwähnt, konnte sich Brežnev zwar dazu durchringen, die Pläne der NATO in seiner Rede umfassend zu kritisieren.<sup>161</sup> Ob eine gesamteuropäische Konferenz bzw. ein kollektives Sicherheitssystem das präferierte Tool in diesem Kampf sein solle, ließ Brežnev allerdings unerwähnt – beide Begriffe kamen in seiner Rede nicht vor. Im Nachhinein jedoch schrieb Brežnev diesem Treffen in Warschau größte Bedeutung zu, bezeichnete er es bei seiner Rede vor dem Plenum des ZK der KPdSU am 12. Dezember 1966 doch als „Meilenstein des gemeinsamen Kampfes der sozialistischen Warschauer-Pakt-Mitgliedsstaaten für die Festigung der europäischen Sicherheit“ und schrieb ihm retrospektiv größte Wichtigkeit für die „europäische Politik der Sowjetunion“ zu.<sup>162</sup>

Schlussendlich wurde die polnische Initiative für eine gesamteuropäische Konferenz beim Treffen des Politischen Beratenden Ausschusses im Jänner 1965 zwar offiziell vom

---

157 RGANI, F. 10, op. 3, d. 18, S. 1–7, Kommuniqué des Treffens des Politischen Beratenden Ausschusses der Warschauer-Pakt-Staaten, Warschau, 20.1.1965. „Die Schaffung von multilateralen Atomstreitkräften in jedweder Form würde eine Verbreitung von Kernwaffen bedeuten und insbesondere die Bereitstellung dieser Waffen für die westdeutschen Militaristen“. (ebd., S. 2).

158 RGANI, F. 10, op. 3, d. 19, S. 30–47, Rede Brežnevs auf dem Treffens des Politischen Beratenden Ausschusses der Warschauer-Pakt-Staaten, Warschau, 20.1.1965, hier: S. 36.

159 Ebd., S. 40f.

160 Ebd., S. 41f.

161 Eine deutsche Übersetzung der Rede Brežnevs findet sich in: Mastny – Nuenlist – Locher – Selvage, Collection: Records of the Warsaw Pact Political Consultative Committee, 19–20. January 1965, S. 31.

162 RGANI, F. 2, op. 3, d. 49, Rede L. I. Brežnevs auf dem Plenum des ZK der KPdSU, 12.12.1966.



Warschauer Pakt unterstützt und fand Eingang in die abschließende Deklaration<sup>163</sup>, konkrete Maßnahmen wurden allerdings nicht vorgeschlagen. Entsprechend verschwand die Idee kurzfristig in der Schublade.<sup>164</sup> Dort sollte sie aber nicht lange verbleiben.

### Österreich als früher Makler der europäischen Sicherheit?

Gegenüber dem österreichischen Botschafter in Moskau, Walter Wodak, erklärte der Stv. sowjetische Außenminister Vladimir S. Semenov im August 1964: „Wir denken, dass normale Beziehungen zwischen unseren Ländern nicht nur gut für beide Seiten sind, sondern auch eine ernsthafte (serjeznyj) Rolle zur Erleichterung der Sicherheit in Europa und der Stärkung des internationalen Friedens spielen.“<sup>165</sup>

Im März 1965 regte der sowjetische Botschafter in Österreich, Viktor I. Avilov, in einem Schreiben an das sowjetische Außenministerium an, Österreich als neutrales Land in die Frage der europäischen Sicherheit stärker einzubinden.<sup>166</sup> Zu diesem Zeitpunkt war es um die Verhinderung des NATO-Plans zur Schaffung multilateraler Atomstreitkräfte (MLF) gegangen.<sup>167</sup> So hoffe man, Österreich könne sich positiv in die vom neutralen Irland initiierte und von der Sowjetunion forcierte Debatte über einen Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag einbringen.<sup>168</sup>

Österreich als Makler für die europäische Sicherheit war also bereits 1964/1965 Thema im sowjetischen Außenministerium, wenn auch noch nicht im Zusammenhang mit einer gesamteuropäischen Konferenz. In der Begründung, weshalb Österreich in Bezug auf die europäische Sicherheit eine besondere Rolle spielen könnte, offenbart sich der Zugang Moskaus zu den Neutralen, der zwischen den einzelnen Ländern differenzierte und keinem „one size fits all“-Zugang entsprach. So sei die Sowjetunion um gute Beziehungen mit den neutralen Staaten bemüht, „je nachdem, inwieweit die von ihnen betriebene Politik den Zielen der Stärkung des Friedens und der friedlichen Koexistenz von Staaten mit unter-

163 „Der Politische Beratende Ausschuss unterstützt die Initiative der Polnischen Volksrepublik und schlägt vor, eine Konferenz europäischer Staaten für die Erörterung von Maßnahmen, die der kollektiven Sicherheit in Europa dienen, einzuberufen“. Siehe: RGANI, F. 10, op. 3, d. 18, S. 1–7, Kommunique des Treffens des Politischen Beratenden Ausschusses der Warschauer-Pakt-Staaten, Warschau, 20.1.1965. (Zitat S. 5f.).

164 Andrej Zagorskij, Chel'sinskij Process. Peregovory v ramkach Soveščanija po bezopasnosti i sotrudničestvu v Evrope 1972–1991. Moskau 2005, S. 21.

165 AVP RF, F. 066, op. 48, p. 235, d. 2, S. 11–19, hier: S. 11. Aus dem Diensttagebuch von V. S. Semenov. Niederschrift des Gesprächs mit dem österreichischen Botschafter in der UdSSR, Walter Wodak, am 5.8.1964.

166 AVP RF, F. 066, op. 49, p. 237, d. 7, S. 21–28. Botschaft der UdSSR in Österreich. Botschafter V. Avilov an die Dritte Europäische Abteilung des sowjetischen Außenministeriums. Materialien zu den Gesprächen von Gen. Gromyko mit österreichischen Staatsmännern im Mai 1965, 31.3.1965, S. 23.

167 Ebd., S. 24.

168 Ebd.

schiedlichen Sozialsystemen dient.“<sup>169</sup> Österreich stellte Avilov in diesem Zusammenhang ein durchaus positives Zeugnis aus. So strich er hervor, dass die Neutralitätspolitik, wie Österreich sie in den vergangenen zehn Jahren gelebt habe, der Hauptfaktor für das gesteigerte internationale Prestige des Landes sei, und betonte, „dass die Sowjetregierung Vertrauen in Österreich hat“.<sup>170</sup>

Im Laufe der Diskussionen rund um den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag hatte es dabei in der Vergangenheit durchaus Differenzen zwischen Wien und Moskau gegeben. Österreich war aus genuinen Sicherheitsinteressen natürlich an einem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag und einem Teststopp-Vertrag interessiert und setzte sich im Rahmen der UNO auch aktiv für dessen Zustandekommen ein.<sup>171</sup> Anders als Moskau kam man im Wiener Außenministerium aber zur Einschätzung, dass eine Debatte über einen solchen Vertrag im Rahmen der in Wien ansässigen Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) nicht zielführend sei. So kam es bei der III. IAEO-Generalversammlung im Oktober 1959 zu einem diplomatischen Eklat: Der österreichische Delegierte Heinrich Haymerle trat gegen den tschechoslowakischen Vorschlag auf, eine Abstimmung zum Thema der Einstellung von Nuklearwaffentests abzuhalten. Obwohl vorab mit der tschechoslowakischen Delegation vereinbart worden war, dass diese auf den österreichischen Appell positiv reagieren werde, blieb sie – auf Geheiß Moskaus, wie Wien vermutete – stumm. Stattdessen folgte harsche Kritik des sowjetischen Delegierten, der Österreich als „Handlanger der Amerikaner“ bezeichnete.<sup>172</sup> In der „Volksstimme“ wurde Haymerle für seinen Vorschlag gar als „Wortführer des Kalten Krieges“ verunglimpft.<sup>173</sup> Haymerle berichtete Außenminister Waldheim umgehend von der unerwarteten Rüge, konnte aber auch vom Erfolg des österreichischen Vorstoßes berichten, war doch Schweden schließlich mit einer Resolution gegen eine Abstimmung der Frage in die Bresche gesprungen, die mehrheitlich Zustimmung fand und angenommen wurde – das Thema sei eine Frage der UNO.<sup>174</sup> Dass der sowjetische Versuch, die westeuropäischen Staaten als Gegner eines Verbots von Nuklearwaffentests an sich darzustellen, „durch das Einschreiten der beiden neutralen Staaten misslungen ist, scheint die sowjetische Delegation besonders enttäuscht zu haben“, so Haymerle weiter.<sup>175</sup>

Die Wogen glätteten sich allerdings rasch wieder. Die österreichische UN-Delegation unter Franz Matsch brachte sich aktiv und erfolgreich mit Initiativen in die Verhandlungen

---

169 Ebd., S. 23.

170 Ebd.

171 Siehe dazu im Detail: Graf-Steiner – Reginbogin, *Austria: The NPT, Diplomacy, and National Identity*.

172 ÖStA/AdR, II-pol 1959, Atom 2, Zl. 248.056-Pol/59, 3, Generalkonferenz der IAEO; čsl. Abrüstungsresolution; österr.-sowjetische Kontroverse, 3.10.1959.

173 ÖStA/AdR, II-pol 1959, Atom 2, Zl. 248.549, „Der österreichische Delegierte als Wortführer des Kalten Krieges“, Bericht der „Volksstimme“ über die Sitzung der Generalversammlung der IAEO am 2.10.1959.

174 ÖStA/AdR, II-pol 1959, Atom 2, Zl. 248.056-Pol/59, 3, Generalkonferenz der IAEO; čsl. Abrüstungsresolution; österr.-sowjetische Kontroverse, 3.10.1959.

175 Ebd.

gen um den Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen ein, der am 5. August 1963 unterzeichnet wurde und am 10. Oktober in Kraft trat.<sup>176</sup> Bereits am 20. Juli 1959 hatten die Botschaften der Sowjetunion, Großbritanniens und der USA in einer Note bei Außenminister Kreisky angefragt, ob Wien als Sitz der zukünftigen Kontrollorganisation bereitstünde.<sup>177</sup> Der Ministerrat trat am Folgetag zusammen, um über diese Frage abzustimmen. In seinem mündlichen Vortrag vor dem Ministerrat betonte Kreisky die „außerordentliche politische Bedeutung“ des Kontrollsystems, das „ein Herzstück der internationalen Entspannung und ein wesentliches Zentrum für die Erhaltung des Weltfriedens“ sein werde. Kreisky betonte, dass „die Tatsache, dass die drei Atommächte Wien zum Sitz dieser künftigen Organisation auserwählt haben [...], das Vertrauen der Welt in Österreich und vor allem seiner immerwährenden Neutralität entgegenbringt“, beweise.<sup>178</sup> Die positive Antwort Österreichs wurde in drei identischen Schreiben an Botschafter Sergej G. Lapin, Minister David W. Wainhouse und Minister James Y. Mackenzie am 23. Juli übermittelt.<sup>179</sup> In der Folge wurden die österreichischen Behörden aktiv und begannen mit den Vorbereitungen für die Aufnahme der Organisation.<sup>180</sup>

Ein weiterer Grund, warum der Neutralitätspolitik Wiens von Moskau gesteigerte Aufmerksamkeit zukam, war die Sorge über den „starken Einfluss“ der BRD auf Österreich, die im anfangs zitierten Schreiben Avilovs zum Ausdruck gebracht wurde.<sup>181</sup>

Intensivierte Beziehungen sowohl auf politischer als auch wirtschaftlicher Ebene, aber auch die Betonung der besonderen internationalen Rolle Österreichs sollten diesem Einfluss Einhalt gebieten. Der Hinweis auf Österreichs Rechte und Pflichten als neutraler Staat diene gleichermaßen als Zuckerbrot und Peitsche. Zuckerbrot dann, wenn es darum ging, Wien mit internationalen Konferenzen und einer größeren außenpolitischen Rolle zu locken. Dass von sowjetischer Seite immer wieder geäußert wurde, man erweise Wien „Vertrauen“, wenn man Österreichs Bestrebungen, das internationale Profil zu stärken, unterstütze, war freilich als Motivationshilfe für eine „vertrauenswürdige“, sprich: sowjetfreundliche, Auslegung der österreichischen Neutralitätspolitik gedacht. Semenovs Äußerung im August 1964 war hingegen im Zusammenhang mit der „Peitsche“ gestanden:

176 Graf-Steiner – Reginbogin, *Austria: The NPT, Diplomacy, and National Identity*.

177 ÖStA/AdR, II-pol 1961, Atom 2/2, Zl. 245.045, Niederlassung der Internationalen Kommission zur Kontrolle der Einstellung von Kernwaffenversuchen in Wien, 20.7.1959.

178 ÖStA/AdR, II-pol 1961, Atom 2/2, Zl. 245.045.GS/59, Niederlassung der Internationalen Kommission zur Kontrolle der Einstellung von Kernwaffenversuchen in Wien, Mündlicher Vortrag [von Außenminister Bruno Kreisky] an den Ministerrat, 21.7.1959.

179 SBKA, VII.2 BKAA, Box 14, Kreisky erteilt grundsätzliche Zustimmung zur Errichtung des Sitzes der Internationalen Kontrollorganisation in Wien, 23. Juli 1959, veröffentlicht durch Wiener Zeitung, 25. Juli 1959.

180 Graf-Steiner – Reginbogin, *Austria: The NPT, Diplomacy, and National Identity*.

181 AVP RF, F. 066, op. 49, p. 237, d. 7, S. 21–28, hier: S. 24, Botschaft der UdSSR in Österreich. Botschafter V. Avilov an die Dritte Europäische Abteilung des sowjetischen Außenministeriums. Materialien zu den Gesprächen von Gen. Gromyko mit österreichischen Staatsmännern im Mai 1965, 31.3.1965.

Er kritisierte im selben Gespräch umfassend Österreichs Bestrebungen nach einer EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft)-Assoziierung, die den westdeutschen Einfluss nur vergrößern und dem Anschlussverbot des Staatsvertrags entgegenstehen würden. Wolle Österreich also eine positive Rolle für die europäische Sicherheit spielen, so sei eine Abkehr von diesen Bestrebungen und eine Loslösung vom westdeutschen Einfluss auf politischer und wirtschaftlicher Ebene nötig.<sup>182</sup>

Der Druck auf Österreich, eine – nach sowjetischer Interpretation – positive Rolle für die Steigerung der europäischen Sicherheit einzunehmen, war also schon vor einer Konkretisierung der Pläne zu einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz aufgebaut worden. In einem Punkt sah man in der besonderen Beziehung zwischen Wien und Bonn sogar einen Vorteil, nämlich dann, wenn es darum ging, Österreich als Mittler für die „Regelung der Deutschen Frage“ zu gewinnen, wobei es wichtig sei, „Österreich den sowjetischen Standpunkt [...] zur Kenntnis zu bringen“.<sup>183</sup> Eine Regelung der Deutschen Frage würde die politische Lage in Europa stabilisieren und „die Ausbreitung revanchistischer Bestrebungen der militaristischen Kreise der BRD abwenden, woran auch Österreich interessiert sein muss“.<sup>184</sup>

In Hinblick auf das Warschauer-Pakt-Ziel, die NATO-Pläne zur Schaffung einer multilateralen Atomstreitkraft zu durchkreuzen, wandte sich Moskau im Mai 1965 auch an Österreich und bat um dessen Unterstützung. Österreich könne als neutrales Land nicht „gleichgültig gegenüber den Fragen der europäischen Sicherheit“ sein, auch nicht gegenüber den Plänen zu einer multilateralen Atomstreitmacht der NATO. Gleichzeitig ging man in Moskau davon aus, dass Österreich in dieser Frage einem starken Einfluss seitens der BRD ausgesetzt war.<sup>185</sup> Vermutlich um die österreichische Führung zum Handeln zu bewegen, wurde bei dieser Gelegenheit betont, dass die Sowjetunion großes Vertrauen in die österreichische Neutralitätspolitik habe. Nicht von ungefähr sei Wien nicht nur Sitz der Internationalen Atomenergiebehörde, die Sowjetunion habe auch die Wahl Österreichs in unterschiedliche UN-Organe immer unterstützt.<sup>186</sup>

Nachdem die MLF-Pläne der NATO an inneren Differenzen schließlich scheiterten, wurde der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag am 1. Juni 1968 unterzeichnet und trat 1970 in Kraft. Die österreichischen Botschafter unterzeichneten den Vertrag am selben Tag in London, Washington und Moskau. In Moskau, so berichtete der österreichische Botschafter Wodak dem Außenministerium, sei Österreich eine „besondere Bevorzugung“ zuteil-

182 AVP RF, F. 066, op. 48, p. 235, d. 2, S. 11–19, Aus dem Dienstagebuch von V. S. Semenov. Niederschrift des Gesprächs mit dem österreichischen Botschafter in der UdSSR, Walter Wodak, am 5. August 1964.

183 AVP RF, F. 066, op. 49, p. 237, d. 7, S. 21–28, hier: S. 24, Botschaft der UdSSR in Österreich. Botschafter V. Avilov an die Dritte Europäische Abteilung des sowjetischen Außenministeriums. Materialien zu den Gesprächen von Gen. Gromyko mit österreichischen Staatsmännern im Mai 1965, 31.3.1965.

184 Ebd.

185 Ebd.

186 Ebd., hier: S. 23.

geworden. So lautete die Reihenfolge der Signatarstaaten Ungarn, Irland (als Initiator), die DDR, Bulgarien, „und dann ich (Rufzeichen)“.<sup>187</sup> Österreich war also vor den Warschauer-Pakt-Mitgliedern ČSSR, Rumänien, Polen und den übrigen Staaten an der Reihe. Davon hätten auch alle Anwesenden mit großer Aufmerksamkeit Notiz genommen. So bedankte sich Wodak im Anschluss auch bei Kuznecov für die „besondere Ehre“, die Österreich erwiesen worden war, der darauf erwidert habe, dass die Sowjetunion „einer weiteren Zusammenarbeit mit uns mit Interesse entgegensehen“.<sup>188</sup>

Auf die erwähnte Zusammenarbeit setzte Moskau insbesondere in Bezug auf die Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz. Der oben zitierte Hinweis auf die besondere Rolle der österreichischen Neutralität, die „nicht gleichgültig gegenüber den Fragen der europäischen Sicherheit“ sein könne und von der Moskau – im Gegenzug für das ihr entgegengebrachte Vertrauen – konkrete Taten erwartete, wurde unter Brežnev ab Mitte 1966 auch in Hinblick auf eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz zum Leitmotiv der sowjetisch-österreichischen Beziehungen.

---

187 ÖStA/AdR, II-pol. 1968, UN 202/5, Karton 1453, Österreichische Botschaft Moskau an das Außenamt Wien, 1.7.1968.

188 Ebd.

## Wiederentdeckung der Konferenzidee unter Brežnev

Häufig wird Molotovs Initiative 1954 als Ursprung für die Idee einer KSZE genannt.<sup>1</sup> Inwieweit Molotovs Konzept wirklich als „Blaupause“<sup>2</sup> für eine KSZE gesehen werden kann und tatsächlich Ursprung beziehungsweise Bezugspunkt für spätere Vorschläge unter ähnlichem Namen war, lässt sich mangels entsprechender eindeutiger Äußerungen oder Quellen nicht abschließend beantworten. Der russische Historiker Andrej Zagorskij widerspricht der These, dass der Molotov-Plan das Vorbild für die spätere KSZE war, da dieser Vorstoß, trotz äußerer Ähnlichkeiten, eine völlig andere Ausrichtung als die östlichen bzw. sowjetischen Vorschläge Mitte der 1960er-Jahre gehabt hätten, die (später) Ausdruck des Chruščev'schen Tauwetters gewesen seien und dem Wunsch nach mehr außenpolitischer Mitsprache auch innerhalb des Warschauer Paktes entsprachen.<sup>3</sup> In der polnischen Literatur wird Rapacki mit seinem Vorschlag von 1964, die auf dem Tisch liegenden Vorschläge zur europäischen Sicherheit im Rahmen einer gesamteuropäischen Konferenz lösen zu wollen, üblicherweise als Urheber der KSZE dargestellt.<sup>4</sup> Auch Zagorskij sieht klar diese polnische Initiative vor der UN-Generalversammlung im Dezember 1964 als Grundlage für die KSZE-Idee.<sup>5</sup>

Morgan hingegen argumentiert ausgewogener und merkt an, dass es durchaus Ähnlichkeiten zwischen Molotovs und Brežnevs Konzept eines europäischen Sicherheitssystems gegeben habe, Brežnevs Absicht aber eine „bescheidenere“ war. Beide hätten die Ansicht

---

1 So bezeichnet etwa Vojtech Mastny Molotovs Vorschlag als „blueprint“ für die KSZE, siehe Mastny, *Soviet foreign policy*, S. 318; Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 47.

2 Mastny, *Soviet foreign policy*, S. 318.

3 Zagorskij, *Chel'sinkskij Process*, S. 21. Zagorskij sieht die polnische Initiative Ende 1964 als Ursprung der KSZE. Der Rapacki-Plan, der im Jänner des Folgejahres vom Politischen Beratenden Ausschuss (PBA) des Warschauer Paktes offiziell bestätigt wurde, der Wunsch nach einer „größeren außenpolitischen Selbständigkeit der ‚kleineren‘ Mitglieder der Blöcke sowohl im Osten als auch im Westen“ war und Rapackis Vorschlag somit „eine der späten Erscheinungen von Chruščevs ‚Tauwetterpolitik‘“ gewesen sei. (Ebd.).

4 Siehe dazu die Literaturangaben in Jarzabek, *Preserving the Status Quo or Promoting Change?*, S. 144.

5 Zagorskij, *Chel'sinkskij Process*, S. 21.

geteilt, dass Deutschlands Streben nach einer Wiedervereinigung eine Gefahr für den Frieden war. Hatte Molotov aber vordergründig eine Wiedervereinigung Deutschlands als Einsatz für sein Propagandaspiel genutzt, so spielte Brežnev mit offeneren Karten und verhehlte nicht das sowjetische Ziel, die Teilung des Landes bestätigen zu wollen.<sup>6</sup> So seien auch Brežnevs Ziele – wie jene Molotovs – die Auflösung der NATO und eine Entkoppelung der Westeuropäer von den USA gewesen, doch im Unterschied zu Molotov habe Brežnev diese auf längere Sicht anvisiert – als erstes und primäres Ziel „wollte [Brežnev] die Grenzen zwischen Ost und West verschärfen, während Molotov sie verwischen wollte“.<sup>7</sup> Brežnevs Logik hinter der Konferenzidee sei gewesen, so Morgan, dass der sowjetische Block durch die Anerkennung der DDR durch die BRD und die Anerkennung der Unverletzlichkeit der Nachkriegsgrenzen „ein internationales Gütesiegel der Legitimität“ erhalten würde.<sup>8</sup>

In dieser Henne-Ei-Debatte blieb ein Faktor überraschenderweise unbeleuchtet: dass die Forderung nach „einer Sicherheitskonferenz“ nicht gleichzusetzen ist mit der konkreten Initiierung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Es ist müßig zu debattieren, wann und von wem der Begriff einer „gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz“ erstmals benutzt wurde; oder warum welche Vorschläge, die allesamt nur sehr schablonenhaft und ohne detailliertes Konzept dahinter formuliert wurden, als „Ursprung“ der späteren KSZE betrachtet werden können. Unbestreitbar ist, dass eine europäische Sicherheitskonferenz als Schlagwort bereits geraume Zeit im Raum stand, als Brežnev das Amt des Generalsekretärs antrat. Eine europäische Sicherheitskonferenz war aber zu diesem Zeitpunkt, wenn überhaupt, nicht viel mehr als eine vage Vorstellung.

Dies änderte sich vorerst auch unter Brežnev nicht. Das Konferenzprojekt wurde nicht sofort mit konkreten Inhalten gefüllt, sondern Schritt für Schritt weiterentwickelt. Gerade darin liegt der entscheidende Unterschied zu früheren Aufrufen und Forderungen. Brežnev schwor erst die KPdSU und dann den Warschauer Pakt auf das neue außenpolitische Ziel ein, woraufhin eine diplomatische Großoffensive folgte, in der die Warschauer-Pakt-Staaten dazu übergingen, das Projekt intensiv zu bewerben und im (bi- wie multilateralen) Dialog mit anderen Staaten – darunter auch kleineren und neutralen Staaten – zu sondieren. Es ist in entscheidendem Maße Brežnevs Westpolitik und seinem beharrlichen Festhalten am Konferenzprojekt zu verdanken, dass der Weg nach Helsinki geebnet wurde. Mögen andere Köpfe eine Sicherheitskonferenz schon früher gefordert haben, so war Brežnev der treibende Motor hinter der tatsächlichen Umsetzung der Konferenzidee. Damit unterschied sich sein Vorhaben eklatant von den systematisch vorgebrachten, schablonenhaften und propagandistischen Aufrufen vor seiner Amtszeit. Zu Beginn dieser scheinbar vom polnischen

6 Morgan, *The Final Act*, S. 74–78, hier insb. S. 78.

7 Ebd., S. 74–78, Zitate S. 78.

8 Ebd. Morgan schreibt wörtlich: „[...] the governments of the Soviet bloc would gain an international stamp of legitimacy.“



Vorpreschen überrumpelt, machte sich Brežnev die Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz rasch zu eigen und definierte sie als sein außenpolitisches Hauptziel.

### **Die Sicherheitskonferenz als sowjetische Agenda**

Auf dem XXIII. Parteitag der KPdSU von März bis April 1966 war es zur offiziellen sowjetischen politischen Agenda geworden, die endgültige Festlegung der Grenzen im Rahmen einer „angemessenen internationalen Konferenz zur Erörterung der Sicherheit“ anstreben zu wollen. Bei dieser Gelegenheit gingen weder Brežnev noch Kosygin auf eine besondere Rolle für die neutralen Staaten für ein Zustandekommen dieser Konferenz ein, so kam das Wort „Neutralität“ weder in der Rede Brežnevs noch in jener Kosygin vor.<sup>9</sup> Es ist allerdings nicht verwunderlich, dass das sowjetische Augenmerk in Europa zu diesem Zeitpunkt in erster Linie auf Frankreich lag, hatte Charles de Gaulle doch soeben angekündigt, aus den Militärstrukturen der NATO austreten zu wollen.

Brežnev scheute bekanntlich nicht davor zurück, für seine Ziele auch mit ideologischen Gegnern zusammenzuarbeiten, und sah in de Gaulle einen wichtigen Partner. Auch Paris war strikt gegen die Pläne eingetreten, was die beiden Länder „automatisch in eine partielle Interessensgemeinschaft“ brachte, die für beide Seiten vorteilhaft war.<sup>10</sup> De Gaulle habe in der Interessenübereinstimmung einen wichtigen Schlüssel gesehen, „schließlich verbesserte sie seine Position als Dialogpartner Moskaus und erhöhte gleichzeitig die Wirkung der eigenen Drohpolitik“.<sup>11</sup>

Im Frühjahr 1966 war aus sowjetischer Sicht nun, nachdem Frankreich den bereits angekündigten Austritt aus den NATO-Militärstrukturen offiziell verkündet hatte<sup>12</sup>, ein idealer Zeitpunkt gekommen, um das Konferenzprojekt aus der Schublade zu holen. Mit der Forderung nach einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz konnte die Sowjetunion sich nicht nur als Wahrerin des Friedens darstellen, man wollte auch jenen zivilgesellschaftlichen und politischen Kräften in Westeuropa, die sich von einer US-Hegemonie abzuwenden suchten, „neue Dynamik“ verleihen<sup>13</sup> und sah in der Uneinigkeit innerhalb der NATO den perfekten Nährboden für eine erneute Initiative. In einem ersten Schritt musste aber die eigene Partei auf das neue außenpolitische Ziel eingeschworen werden, was am Parteitag vollzogen wurde.

Am 25. März 1966 hatte die BRD unter Bundeskanzler Ludwig Erhard eine „Friedensnote“ an die Warschauer-Pakt-Staaten gerichtet, in der die westdeutsche Regierung erklärte, das Ziel der Wiederherstellung der deutschen Einheit ausschließlich mit friedlichen Mit-

9 Vigor, *The Soviet View on War, Peace and Neutrality*, S. 193.

10 Siehe dazu im Detail Burkard Schmitt, *Frankreich und die Nukleardebatte der Atlantischen Allianz 1956–1966*. München 1998, S. 195.

11 Ebd.

12 Ebd., S. 222f.

13 RGANI, F. 2, op. 3, d. 49, Rede L. I. Brežnevs auf dem Plenum des ZK der KPdSU, 12.12.1966, S. 10.

teln erreichen zu wollen, und bilaterale Gewaltverzichtsabkommen anbot.<sup>14</sup> Diese „Friedensnote“ hatte zwar Bezug auf den Rapacki-Plan genommen, nicht aber dessen Forderung, diese Fragen im Rahmen einer Konferenz zu klären, aufgegriffen.<sup>15</sup>

Anders als das improvisierte Treffen im Jänner 1965, als das Thema eigentlich nicht auf der Tagesordnung gestanden wäre, war das Bukarester Treffen des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Paktes gänzlich dem Thema Sicherheitskonferenz gewidmet.<sup>16</sup> Beginnend mit der Bukarest-Deklaration am 6. Juli 1966 wurde eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz offiziell zu einem der politischen Hauptziele des sowjetischen Blocks erklärt.<sup>17</sup> Ziel einer solchen Konferenz sei es, den Blockgegensatz zu überwinden. Die Warschauer-Pakt-Staaten forderten in ihrer Erklärung die Errichtung eines europäischen Sicherheitssystems, inklusive einem Truppenabzug aus Europa, einer Auflösung der Bündnisse, der Reduktion militärischer Streitkräfte in der BRD und der DDR, die Anerkennung der bestehenden Grenzen, Gewaltverzicht sowie auch eine Ausweitung der wissenschaftlich-technischen und kulturellen Zusammenarbeit.<sup>18</sup>

Csaba Békés sieht in dieser Resolution „die erste ernsthafte Initiative zu einer institutionellen Regelung der Ost-West-Beziehungen, und [...] den ersten wichtigen Schritt am Weg zur Helsinki-Schlussakte 1975“.<sup>19</sup> Die Bukarest-Deklaration ist aber auch als Antwort auf die bundesdeutsche Friedensnote zu betrachten, indem sie die – in der Friedensnote ausgeklammerten – Konferenzpläne weiterspann, Inhalte und Maßnahmen der anvisierten Konferenz konkretisierte und damit der „Strategie Bonns [...], das Junktum zwischen europäischer Sicherheit und Wiedervereinigung mittels elaborierter ‚Deutschland-Pläne‘ durchzusetzen“, eine eindeutige Absage erteilte.<sup>20</sup>

Die Bukarest-Deklaration verhehlte nicht die Absicht, dass eine Sicherheitskonferenz sich aus Sicht des Warschauer Paktes in erster Linie mit der Deutschen Frage beschäftigen sollte, wurde vom Westen doch explizit die Anerkennung zweier deutscher Staaten durch den Westen und, direkt an die BRD gerichtet, eine Abkehr vom Alleinvertretungsanspruch und eine Anerkennung der Grenze zwischen BRD und DDR gefordert.<sup>21</sup> Békés bezeichnet die Deklaration insofern als „etwas vorzeitig“, zeigten sich die meisten westlichen Staaten zu diesem Zeitpunkt doch – mit Betonung auf: noch – nicht bereit, auf diese Forderungen

14 Note der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 25. März 1966 zur deutschen Friedenspolitik, in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 32–36.

15 Siehe dazu: Matthias Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983. Die Umkehrung der Diplomatie. Berlin – München – Boston 2015, S. 71–73.

16 Békés, The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process, S. 115.

17 Jarzabek, Preserving the Status Quo or Promoting Change?, S. 144.

18 Siehe dazu Morgan, The Final Act, S. 80f.

19 Békés, The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process, S. 115.

20 Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983, S. 73.

21 Erklärung der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrags vom 6. Juli 1966 in Bukarest zur europäischen Sicherheit, in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 425–435; siehe auch: Békés, The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process, S. 115f.

einzugehen.<sup>22</sup> In den Jahren 1970–1973 sollte Brežnev auf bilateraler Ebene – und mit der Schlussakte auf multilateraler Ebene – schließlich aber erreichen, dass die westlichen Staaten – und allen voran die BRD – eben diese Forderungen akzeptierten. Anders als in Bukarest angedacht, war es allerdings notwendig, die Beziehungen mit Bonn als „letzte Etappe“ vor und nicht erst im Rahmen der Konferenz zu regeln.<sup>23</sup>

In der Bukarest-Deklaration vom 6. Juli 1966 verband der Politische Beratende Ausschuss der Warschauer-Pakt-Staaten die Forderung nach einer Sicherheitskonferenz schließlich erstmals öffentlichkeitswirksam mit der Strategie, die neutralen Staaten als Fürsprecher und Sprachrohr ihrer Entspannungspolitik zu nutzen. Dies entsprach keinem grundsätzlichen Strategiewechsel, hatte Moskau doch auch schon zuvor versucht, in Westeuropa Verbündete gegen die atomaren Pläne der NATO zu rekrutieren, und im März 1965 angeregt, insbesondere den neutralen Status Österreichs zu nutzen und Wien stärker in die europäische Sicherheitspolitik einzubinden.<sup>24</sup> Die Warschauer-Pakt-Staaten sprachen die europäischen neutralen Staaten in Bukarest direkt als gewünschte Fürsprecher und mögliche Initiatoren an: Diese „könnten [...] eine positive Rolle bei der Einberufung einer solchen Konferenz spielen“.<sup>25</sup> Die Logik dahinter war wohl, dass eine Initiative von einem neutralen Staat für den Westen leichter annehmbar wäre, gleichzeitig konnte man mit Verweis auf die angeblichen internationalen Verpflichtungen eines neutralen Staates Druck auf diesen aufbauen, durch die Unterstützung der Initiative für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa die Glaubwürdigkeit der eigenen Neutralität zu stärken. Ab der Verkündung der Bukarest-Deklaration begannen sich die Diskussionen zum Thema Sicherheitskonferenz im Westen zu intensivieren. Die Sowjetdiplomatie fokussierte sich neben Frankreich vor allem auf die Neutrale und die kleineren NATO-Staaten, um den Vorschlag voranzutreiben.<sup>26</sup>

Mit der Bukarester Deklaration, die die neutralen Staaten direkt als gewünschte Motoren einer Sicherheitskonferenz ansprach, wuchs der Druck auf Österreich.<sup>27</sup> Der Idee einer Sicherheitskonferenz stand man in Wien grundsätzlich positiv gegenüber – und zwar „von allem Anfang an, schon seit 1964“, wie Ludwig Steiner – 1964 Staatssekretär im Außenministerium, ab 1972 Politischer Direktor – in einer Rede betonte.<sup>28</sup>

22 Békés, *The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process*, S. 115f.

23 Siehe dazu das entsprechende Kapitel in diesem Buch.

24 AVP RF, F. 066, op. 49, p. 237, d. 7, S. 21–28, hier: S. 23, Botschaft der UdSSR in Österreich. Botschafter V. Avilov an die Dritte Europäische Abteilung des sowjetischen Außenministeriums. Materialien zu den Gesprächen von Gen. Gromyko mit österreichischen Staatsmännern im Mai 1965, 31.3.1965.

25 Erklärung der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrags vom 6. Juli 1966 in Bukarest zur europäischen Sicherheit, in: Schramm – Riggert – Friedel, *Sicherheitskonferenz in Europa*, S. 425–435.

26 Petri Hakkarainen, *A State of Peace in Europe. West Germany and the CSCE, 1966–1975*. New York – Oxford 2011, S. 20; siehe auch Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983*, S. 71–73.

27 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 86–89; Mueller, *A Good Example of Peaceful Coexistence?*, S. 165.

28 Ludwig Steiner, *Über die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*. Rede. Wien, 25.9.1975. Online abrufbar unter: [https://www.cvce.eu/obj/vortrag\\_von\\_ludwig\\_steiner\\_uber\\_die\\_](https://www.cvce.eu/obj/vortrag_von_ludwig_steiner_uber_die_)

Beim Besuch des Vorsitzenden des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR, Podgornyj, in Wien im Herbst 1966 habe dieser betont, „dass die Sowjetunion jede österreichische Initiative im Zusammenhang mit einer gesamteuropäischen Konferenz begrüßen würde“. <sup>29</sup> Sowohl zu diesem Zeitpunkt als auch danach machte Österreich wiederholt klar, dass es eine solche Konferenz zwar unterstützen, nicht jedoch die Initiative ergreifen könne. <sup>30</sup> Man wollte offenbar vermeiden, vom Osten als Propagandaplattform benutzt oder im Westen auch nur als solche gesehen zu werden. Nichtsdestotrotz wurde der Besuch von beiden Seiten positiv bewertet und man freute sich in Wien besonders über den großen Niederschlag von Podgornyjs Wien-Besuch in der sowjetischen Presse. <sup>31</sup>

Die österreichische Diplomatie blieb aber nicht untätig, was konkrete Sondierungen zu Fragen der europäischen Sicherheit anging. Ein Forum, das gleichzeitig auch als Abwehrinstrument gegenüber sowjetischem Druck genutzt wurde, war die „Neuner-/Zehnergruppe“, die auf Initiative Rumäniens geschaffen wurde.

### **„Gründliche Vorbereitung“ gegen den Willen Moskaus: Der Zehnerklub**

Bukarest hatte bereits im Dezember 1963 angeregt, im Rahmen der UN ein multilaterales und blockübergreifendes Forum zur Erörterung der „Verbesserung der gutnachbar-schaftlichen Beziehungen zwischen europäischen Staaten mit verschiedenen sozialen und politischen Systemen“ zu schaffen. Rumänien wollte das Thema auf die Tagesordnung der XVIII. UN-Generalversammlung setzen und startete entsprechende Sondierungen, wobei im Vorfeld zugesichert wurde, „keinen Ost-West-Streit entfachen zu wollen und weder die DDR- noch die Berlin-Frage aufzuwerfen“, wie die österreichische UN-Delegation dem Außenministerium in einer Depesche mitteilte. So sei man auch an Österreich herangetreten und habe die Bitte geäußert, „dass Österreich aufgrund seiner praktischen Erfahrungen in der Debatte sprechen sollte“. <sup>32</sup>

---

konferenz\_uber\_sicherheit\_und\_zusammenarbeit\_in\_europa\_wien\_25\_september\_1975-de-350f9e2e-80f4-45aa-a3ef-9455e245c56f.html, S. 2. In einem Interview mit Benjamin Gilde bestätigte er dies und gab an, dass die Befürwortung der Konferenzidee auf Franz Karasek, bis 1964 an der Botschaft in Moskau tätig und dann Kabinettschef unter Bundeskanzler Klaus, zurückging. Siehe Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 57.

29 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2\_ Information über die Sowjetunion, Stand: Anfang März 1968. Kapitel III Bilaterale Politische Beziehungen zu Österreich, März 1968, S. 58.

30 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 87f.

31 AVP RF, F. 066, op. 50, p. 239, d. 3, S. 3–6, hier: S. 5. Aus dem Dienstagebuch des Außenministers der RSFSR, Michail A. Men'sikov. Gespräch mit dem österreichischen Botschafter Wodak am 21.12.1966. „In Diplomatenkreisen sei aufgefallen, dass die Reise Kosygins nach Frankreich keinen vergleichbaren Niederschlag in der [sowjetischen] Presse gefunden habe“, so Wodak im Gespräch (Ebd.).

32 SBKA, VII.1 Länderboxen Rumänien, Box 1, „Herrn Bundesminister. Sprechprogramm Rumänien“: Unterlagen zu bilateralen Beziehungen betr. den Besuch des rumänischen Außenministers Manescu in Wien (Information zu Zl. 38. 520-4a (Pol) 63), 1963.

Die westlichen Staaten reagierten reserviert, aber nicht ablehnend auf die Initiative.<sup>33</sup> Der tatsächliche Resolutionsentwurf, der von Rumänien zirkuliert wurde, habe den westlichen Erwartungen jedoch nicht entsprochen, da er unter anderem die Empfehlung enthielt, dass der UN-Generalsekretär die „betreffenden Staaten“ um Vorschläge zur Verbesserung der Beziehungen befragen solle. Dieser Passus sei im Westen dahingehend gedeutet worden, dass der Vorschlag „die Erörterung der Deutschland-Frage zur Folge haben müsse“, weshalb die Initiative auf klare Ablehnung gestoßen sei. Auch habe sich im Laufe der Konsultationen „aufgrund verschiedener Informationen“ herausgestellt, dass es sich um eine rein rumänische Initiative handle, an der auch der Osten „kein Interesse“ zeige.<sup>34</sup>

Angesichts der fehlenden Unterstützung in Ost und West war Rumänien geneigt, einen Vertragungsantrag einzubringen, an dem sich, dem rumänischen Wunsch entsprechend, auch die neutralen Staaten Schweden, Finnland, Irland und Österreich hätten beteiligen sollen. Während die BRD, die USA und Frankreich einer Vertagung kritisch gegenüberstanden und das Thema doch lieber „ganz unter den Tisch fallen [ge]lassen“ hätten, zeigten sich Großbritannien und die Niederlande bemüht, eine gesichtswahrende Lösung für Rumänien zu finden, um dieses in Bezug auf eigenständige Initiativen „nicht zu entmutigen“.<sup>35</sup> Um einer negativen Reaktion vorzubeugen, nahm der Vorsitzende der Politischen Kommission einen etwaigen Vertragungsantrag vorweg und schlug am 5. Dezember 1963 von sich aus vor, die von Rumänien angeregte Diskussion aufgrund Zeitmangels auf eine zukünftige Generalversammlung zu vertagen. Die österreichische Delegation zeigte sich ob dieser Entwicklung erleichtert. Während die anderen drei neutralen Staaten Bukarest zu diesem Zeitpunkt bereits eine Absage erteilt hatten, „konnte von österreichischer Seite durch die veränderte Lage vermieden werden, den Rumänen [...] die beabsichtigte negative Antwort zu geben“, wie man dem Außenministerium zufrieden mitteilte.<sup>36</sup> Österreich hatte also langen Atem bewiesen und zugewartet, bis sich das Thema von selbst erledigt hatte. In den Beziehungen zu Rumänien machte sich diese Taktik bezahlt, wurde doch das „österreichische Interesse an der rumänischen Initiative“ in Bukarest sehr positiv aufgenommen.<sup>37</sup>

Am 21. Dezember 1965 schließlich nahm der Erste Ausschuss (Ausschuss für Abrüstung und internationale Sicherheit) der Vereinten Nationen die Resolution über „Maßnahmen auf regionaler Ebene zur Verbesserung der gutnachbarschaftlichen Beziehungen zwischen europäischen Staaten mit unterschiedlichen sozialen und politischen Systemen“ an.<sup>38</sup> Damit wurde ein blockübergreifendes Forum ins Leben gerufen, das zum Ziel hatte, die gutnachbarschaftlichen Beziehungen innerhalb Europas – und insbesondere zwischen

---

33 Ebd.

34 Ebd.

35 Ebd.

36 Ebd.

37 Ebd.

38 UNA(01)/R3, A/RES/2129 (XX), Actions on regional level with a view of improving good neighbourly relations among European States having different social and political systems, 21. Dezember 1965. Online

europäischen Staaten mit unterschiedlichen sozialen und politischen Systemen – zu stärken.<sup>39</sup> Der entscheidende Unterschied zur früheren Initiative war, dass sich ein konkreter Kreis an Staaten – anstelle von „betreffenden Staaten“ – an der rumänischen Initiative beteiligt hatte und in der Folge mit dieser Aufgabe betraut wurde.<sup>40</sup> Diese „Neunergruppe“ bestand aus drei Warschauer-Pakt-Staaten (Rumänien, Bulgarien und Ungarn), drei neutralen Staaten (Österreich, Finnland und Schweden), dem bündnisfreien Jugoslawien sowie zwei NATO-Staaten (Belgien und Dänemark). 1967 schloss sich mit den Niederlanden ein weiterer NATO-Staat an und erweiterte die Gruppe zum „Zehnerclub“.<sup>41</sup>

Die Gruppe der Neun/Zehn stellt bis dato maximal eine Randnotiz in Arbeiten zu den Ost-West-Beziehungen der 1960er- und beginnenden 1970er-Jahren dar.<sup>42</sup> Dies mag auch daran liegen, dass die Gruppe nicht als Institution auftrat, sondern sie vielmehr ein loser Zusammenschluss für bi- wie auch multilateralen informellen Interessenaustausch blieb. So gibt es auch keinen einheitlichen Namen für den Zusammenschluss. In zeitgenössischen Dokumenten und der Literatur finden sich Neuner-/Zehnergruppe, Gruppe der Neun/Zehn, Neuner-/Zehnerclub etc. als Bezeichnung.

Eine wesentliche Errungenschaft der Gruppe war es, dass nach ihrer Gründung die diplomatischen Fäden zwischen allen Teilnehmerstaaten geknüpft und die Beziehungen auf bi- wie auch multilateraler Ebene gepflegt wurden. Vor 1965 unterhielten nur Jugoslawien und die drei neutralen Staaten volle diplomatische Beziehungen mit den jeweils anderen acht Staaten.<sup>43</sup> Auch wenn unmittelbar nach der Gründung innerhalb der UN keine Aktivitäten aufgenommen worden seien, habe sich ein „Gruppeninteresse“ formiert, das Ausdruck in Besuchen, Communiqués und gegenseitiger Unterstützung von Vorschlägen in anderen internationalen Organisationen gefunden habe.<sup>44</sup>

Welche konkreten „Früchte“ die Konsultation im Rahmen der Gruppe brachte – und welche auch bilateralen Treffen und Gespräche von den jeweiligen Akteuren überhaupt als im Rahmen der Gruppe stattgehabt verstanden wurden und sich als Teil der Arbeit subsummieren lassen – lässt sich aufgrund der nicht klar definierten Struktur nur schwer beantworten und bedürfte eingehenderer wissenschaftlicher Forschung. Insbesondere von Interesse wäre auch die Frage, wie die Bildung der Gruppe innerhalb des Warschauer Pakts im Vorfeld erörtert wurde und welche Erwartungen an oder Absichten für die Gruppe – auch vonseiten der sowjetischen Führung – bestanden. Von österreichischer Seite wurde

---

abrufbar unter: <https://digitallibrary.un.org/record/203471>; siehe auch: Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 77.

39 UNA(01)/R3, A/RES/2129 (XX), *Actions on regional level with a view of improving good neighbourly relations among European States having different social and political systems*, 21.12.1965.

40 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 77.

41 Zagorskij, *Chel'sinskij Process*, S. 21f.; Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 76–81.

42 Zur bislang ausführlichste Darstellung siehe: Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 76–81.

43 Ebd., S. 78.

44 Ebd.



jedenfalls schon bald angenommen, dass Moskau die Arbeit der Gruppe über die Satellitenstaaten gezielt hintertreiben würde.

Doch auch Finnland zeigte sich bei einer informellen Zusammenkunft der neun Außenminister zum Thema der europäischen Sicherheit am 4. Oktober 1966 in New York zögerlich gegenüber einer gesteigerten Betriebsamkeit der Gruppe. Der finnische Außenminister Ahti Karjalainen äußerte sich zu einem vorgeschlagenen offiziellen Außenministertreffen abwartend und vorsichtig, erklärte er doch gegenüber seinen Amtskollegen, dass „[w]enn wir, wie hier vorgeschlagen, ein Treffen der Außenminister der neun Länder planen, so möchte ich sagen, dass ein solches Treffen meiner Meinung nach sehr sorgfältig vorbereitet werden sollte“.<sup>45</sup> In dieselbe Kerbe schlug Todor Živkov bei Josef Klaus' Besuch in Sofia im Oktober 1967: Zwar „müssten Treffen des Neunerclubs grundsätzlich auf jedem Niveau möglich sein“, so Živkov, jene auf Ministerebene müssten jedoch „immer gut vorbereitet sein“, da sich „Improvisationen als schädlich“ erweisen könnten.<sup>46</sup>

Seit einem Zusammentreffen der Botschafter der neun Staaten in New York Anfang März 1967, bei dem Ungarn und Bulgarien einen „retardierenden Einfluß“ ausübten und die informellen Kontakte New York als „zum Abschluss gekommen“ bezeichneten, war das österreichische Außenministerium davon ausgegangen, dass die Sowjetunion über den Umweg über Bulgarien und Ungarn versuchte, die Zusammenarbeit der Gruppe zu beenden.<sup>47</sup> Auch wenn die sowjetische Führung in New York vordergründig noch Interesse an den Ost-West-Kontakten bekundet hatte,<sup>48</sup> witterte man in Wien hinter den „systematischen Obstruktionen“, mit denen Bulgarien und Ungarn die Arbeit des Neunerclubs fortan wiederholt hintertreiben, „zweifellos Moskau“. So wehrten sich Sofia und Budapest beispielsweise gegen jegliche protokollarische Aufzeichnungen von Treffen im Rahmen der Gruppe, um nicht den „Eindruck einer Institution“ zu erwecken.<sup>49</sup>

Živkov erklärte auch gegenüber Bundeskanzler Klaus bei dessen Besuch in Sofia im Oktober 1967, kein Interesse daran zu haben, dass der Neuner-Club sich zu einer „separaten Institution“ entwickle; stattdessen sehe Sofia in ihm ein nützliches Instrument für die allgemeine Liberalisierung der Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten.<sup>50</sup> So wurde auch im österreichisch-bulgarischen Abschlusskommunique festgehalten, dass beide Seiten den

45 Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja 1966, in: Ministry of Foreign Affairs of Finland (Hg.), Publications of the Foreign Ministry. Helsinki 1967, S. 26–27 (Rede veröffentlicht auf Englisch). Die Autorin bedankt sich bei Kimmo Rentola für den Hinweis auf dieses Dokument.

46 ÖStA/AdR, II-Pol, Pol. Berichte Sofia, Zl. 116-RES/67, Botschafter Nezbeda an das Auswärtige Amt in Wien, 30. Oktober 1967. Offizieller Besuch des Herrn Bundeskanzlers und des Herrn Bundesministers in Bulgarien, Protokoll der Arbeitssitzung am 18.10.1967, S. 7.

47 SBKA, VII.1 Länderboxen, Bulgarien, Box 1, Mappe (ohne Titel), S. 20, Offizieller Besuch des Herrn Bundeskanzlers in Bulgarien vom 17.–20.10.1967.

48 Protokoll der schweizerisch-österreichischen Arbeitssitzung anlässlich des Besuchs von Bundesminister Dr. Kurt Waldheim vom 26.4.1968, dodis.ch/33385, S. 10.

49 Ebd.

50 ÖStA/AdR, II-Pol, Pol. Berichte Sofia, Zl. 116-RES/67, S. 7.



„Wert der Kontakte“ für die gutnachbarschaftlichen Beziehungen zwischen europäischen Staaten mit verschiedenen Gesellschaftssystemen, wie sie seit der Gründung der „Neunergruppe“ „stattgefunden haben und stattfinden werden“, betonten.<sup>51</sup>

Dass Moskau der Gruppe äußerst skeptisch gegenüberstand, hing zweifellos auch mit den Beziehungen zum Initiator, Rumänien, zusammen. Bukarest, das seit Beginn der 1960er-Jahre einen immer eigenständigeren außenpolitischen Kurs einschlug,<sup>52</sup> ging am 31. Jänner 1967 sogar so weit, diplomatische Beziehungen mit Bonn aufzunehmen.<sup>53</sup> Dass Moskau daraufhin die übrigen beiden Warschauer-Pakt-Staaten in der Gruppe einspannte, um deren Arbeit zu behindern und um die außenpolitischen Ambitionen Rumäniens – insbesondere in Hinblick auf die Ausarbeitung einer eigenständigen Agenda für das „sowjetische“ Konferenzprojekt – in Zaum zu halten, scheint plausibel. Diese Vermutung hatte auch der finnische Außenminister Karjalainen, der auf die Frage Waldheims nach seiner Einschätzung, weshalb Moskau der Gruppe gegenüber „misstrauisch“ sei, antwortete, dass dies wohl „darauf zurückzuführen sei, dass Rumänien die Initiative zur Schaffung der 10er-Gruppe ergriffen habe“.<sup>54</sup>

Nachdem sich die Gruppe der gutnachbarschaftlichen Zusammenarbeit verschrieben hatte, waren die gesamteuropäische Zusammenarbeit und im Speziellen eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz wesentliche Themen der Konsultationen. Ging anfangs von Österreich noch wenig Initiative im Rahmen der Gruppe aus, habe die Ernennung von Kurt Waldheim zum Außenminister diesbezüglich eine Wende eingeläutet.<sup>55</sup> Das wurde auch außerhalb der Gruppe bemerkt: Die Schweizer Botschaft in Washington vermeldete beispielsweise, dass Wien – von Waldheim forciert – rasch eine „führende Rolle“ innerhalb der Gruppe zugekommen war.<sup>56</sup> Entsprechend erkundigte sich der Schweizer Bundespräsident Willy Spühler auch bei Waldheims Besuch im April 1968 nach der Gruppe. Waldheim gab an, dass er die Zusammenarbeit in der Zehnergruppe als nützliches Forum betrachte, um Österreichs Interessen in Bezug auf gesamteuropäische Zusammenarbeit in dieser blockübergreifenden Runde zu artikulieren und die Positionen bezüglich einer Si-

51 ÖStA/AdR, II-Pol, Pol. Berichte Sofia, Zl. 19223-6/67, Staatsbesuch des Herrn Bundeskanzlers in Bulgarien; Schlußkommuniqué, 10.11.1967, S. 3.

52 Siehe dazu im Detail: Tismăneanu, Gheorghiu-Dej and the Romanian Worker's Party.

53 Siehe dazu im Detail: Marius Stan, Seltsame Allianzen. Brandt, Ceaușescu und das Tauwetter des Kalten Krieges, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE. Graz – Wien 2020, S. 499–510; siehe auch den Beitrag von Mark Kramer im selben Band: Kramer, Die Brežnev-Doktrin und ihre Auswirkungen auf die „Ostpolitik“, hier insb. S. 225f.; siehe auch: Munteanu, When the Levee Breaks, S. 50f.

54 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 2“, 435-RES 69, Aussprache des Herrn Bundesministers mit dem finnischen Außenminister Karjalainen [am 18. September 1969], New York, 19.9.1969.

55 Fischer, Neutral Power in the CSCE, S. 79.

56 Schweizerische Botschaft in Washington (Felix Schnyder), Politischer Bericht (RP) Nr. 31, Budapest Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz, 11.4.1969, dodis.ch/33423, S. 5f.

cherheitskonferenz mit anderen (kleinen) Staaten abzustimmen. Gerade für die Neutralen bestünden hier „sicher Möglichkeiten“, aktiv zur europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit beizutragen, etwa auch über das Fernsehen, ohne jedoch einen „Eindruck von Propaganda“ entstehen lassen zu wollen.<sup>57</sup>

Österreich hatte die Rechnung nicht ohne Moskau gemacht, sondern ließ sich vielmehr von der Ablehnung vonseiten der Sowjetunion nicht beirren. So wusste Waldheim aus erster Hand, dass man der Gruppe in Moskau nicht positiv gesinnt war, hatte ihm der sowjetische Außenminister Gromyko doch bei seinem Besuch in Moskau im März 1968 persönlich mitgeteilt, dass die Zehnergruppe „nicht habilitiert sei, sich mit der Frage einer Sicherheitskonferenz zu befassen“, und es damit auch „nicht im Sinne der sowjetischen Politik, diesbezügliche Vorstöße [Anm.: zur Sicherheitskonferenz] des Zehnerklubs, der sich selbst ernannt habe, zu unterstützen“, so Waldheim im Gespräch mit dem Schweizer Bundespräsidenten und Außenminister Willy Spühler.<sup>58</sup> Für Waldheim, so berichtete er seinem Schweizer Amtskollegen, sei klar gewesen, dass die sowjetische Führung dem Klub deswegen skeptisch gegenüberstand, weil sie seiner Meinung nach befürchtete, dass die „Kontakte zwischen NATO-Staaten, Neutralen und Oststaaten [...] den Zusammenhang im Osten schwächen“ könnten.<sup>59</sup> Moskau hingegen argumentierte nach außen, dass die Intensivierung der Zusammenarbeit und das Streben nach einer gesamteuropäischen Konferenz gleichzeitig ablaufen müssten, beziehungsweise dass einer Konferenz jedenfalls Priorität einzuräumen sei.<sup>60</sup>

Wann genau Gromyko diese kritischen Äußerungen tätigte, ist nicht bekannt, dürfte es sich doch um ein informelles Gespräch gehandelt haben. In den sowjetischen Niederschriften der offiziellen Gespräche zwischen Waldheim und Gromyko am 19. und 22. März 1968 kommt die Zehnergruppe nicht vor.<sup>61</sup> Auch Waldheim selbst hatte in seinem Bericht an den Ministerrat am 26. März 1968, im Anschluss an die Moskau-Reise, diese Kritik Gromykos an der Zehnergruppe ausgespart.<sup>62</sup> Dass Gromyko der Gruppe gegenüber „sehr negativ“ eingestellt sei, berichtete hingegen auch der finnische Außenminister Karjalainen.<sup>63</sup>

57 Protokoll der schweizerisch-österreichischen Arbeitssitzung anlässlich des Besuchs von Bundesminister Dr. Kurt Waldheim vom 26.4.1968, dodis.ch/33385, S. 10.

58 Gespräch [von Außenminister Willy Spühler] mit Bundesminister Waldheim (im Rahmen des Staatsbesuchs von Bundespräsident Jonas) am 20. Mai 1969, dodis.ch/33389, S. 2.

59 Protokoll der schweizerisch-österreichischen Arbeitssitzung anlässlich des Besuchs von Bundesminister Dr. Kurt Waldheim vom 26.4.1968, dodis.ch/33385, S. 10.

60 Gespräch mit Bundesminister Waldheim (im Rahmen des Staatsbesuchs von Bundespräsident Jonas) am 20.4.1969, dodis.ch/33389, S. 2.

61 AVP RF F. 66, op. 47, p. 101, d. 11, Niederschrift des Gesprächs zwischen A. A. Gromyko mit dem Außenminister der Republik Österreich, K. Waldheim, am 19. und 22.3.1968, S. 23–29.

62 ÖStA/AdR, BKA, Ministerratsprotokolle (MRP) 2. Republik Klaus II, Nr. 77, Zl. 115.173-Pol/68, Bericht an den Ministerrat über seinen Besuch in der Sowjetunion, Ministerrat, Wien, 26.3.1968, S. 4.

63 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 2“, Zl. 438-RES 69, Aussprache des Herrn Bundesministers mit dem finnischen Außenminister Karjalainen. New York, 19.9.1969.

Waldheim referierte im Ministerrat von der „freundschaftlichen Atmosphäre“ des Moskaubesuchs und dem Lob der sowjetischen Seite, die festgestellt habe, „wie positiv sich die Beziehungen der beiden Staaten auf der Grundlage von Neutralität und Staatsvertrag entwickelt haben“ und welches hohe Ansehen Österreich international genieße. Auch sei mehrfach betont worden, dass Österreich einen „stabilisierenden Einfluss [...] im zentraleuropäischen Raum“ einnehme, „dessen Aufrechterhaltung im gesamteuropäischen Interesse gelegen sei.“<sup>64</sup>

Gegenüber dem Ministerrat berichtete Waldheim auch, dass er im Gespräch mit Gromyko erneut auf die „Notwendigkeit einer gründlichen Vorbereitung“ gepocht habe.<sup>65</sup> Diese Forderung der österreichischen Seite wird im sowjetischen Gesprächsprotokoll ausgespart. Gemäß diesem habe Waldheim auf die allgemein gehaltene Kritik Gromykos, dass viele Politiker sich zwar grundsätzlich für gesamteuropäische Sicherheit und Zusammenarbeit aussprechen, vor konkreten Schritten aber zurückschreckten, erwidert, dass Österreich die Wichtigkeit der gesamteuropäischen Zusammenarbeit und der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz anerkenne, man „die sowjetischen Überlegungen zu diesem Problem studieren werde und die Konsultationen zu dieser Frage über diplomatische Kanäle entsprechend fortsetzen werde“, woraufhin sich auch Gromyko für eine Fortführung des Meinungsaustauschs in dieser Frage ausgesprochen habe.<sup>66</sup>

Der österreichische Botschafter in Moskau, Walter Wodak, sprach Anfang Juni 1968 mit einem Gewährsmann und erkundigte sich nach den Gründen für die „eher brüske Ablehnung“, mit der Gromyko einer etwaigen Initiative in Richtung Sicherheitskonferenz vonseiten der Zehnergruppe reagiert hatte, die für die österreichische Seite „überraschend“ gewesen sei.<sup>67</sup> Wodaks Gesprächspartner habe ihm mitgeteilt, dass die sowjetische Führung „die so wichtige Frage der europäischen Sicherheitskonferenz lieber in einer zu diesem Zweck geschaffenen Gruppe [...] und nicht als einen der Tagesordnungspunkte einer Sitzung des Neunerklubs“ behandelt wissen wolle. Nach Meinung Moskaus sei die Neunergruppe „nicht mehr“ repräsentativ, da die sowjetischen „Interessen und Ansichten [...] in dieser Gruppe nicht mehr genügend stark vertreten“ seien.<sup>68</sup> Wodak schlug als möglichen Kompromiss vor, dass Polen oder die ČSSR der Gruppe auch beitreten könnten, worauf der

64 ÖStA/AdR, II-Pol, Pol. Berichte Moskau 1968, Zl. 36-Pol/68, Sowjetische Einstellung zum Neunerklub. Österreichische Botschaft in der UdSSR, 6. Juni 1968. Diese Formulierungen vonseiten Gromykos entsprechen auch dem offiziellen sowjetischen Gesprächsprotokoll, siehe: AVP RF F. 66, op. 47, p. 101, d. 11, hier: S. 26.

65 ÖStA/AdR, BKA, Ministerratsprotokolle (MRP) 2. Republik Klaus II, Nr. 77, Zl. 115.173-Pol/68, Bericht an den Ministerrat über seinen Besuch in der Sowjetunion, Ministerrat, Wien, 26.3.1968, S. 4.

66 AVP RF F. 66, op. 47, p. 101, d. 11, Niederschrift des Gesprächs zwischen A. A. Gromyko mit dem Außenminister der Republik Österreich, K. Waldheim, am 19. und 22.3.1968, S. 28f.

67 ÖStA/AdR, II-Pol, Pol. Berichte Moskau 1968, Zl. 36-Pol/68, Sowjetische Einstellung zum Neunerklub. Österreichische Botschaft in der UdSSR, 6.6.1968.

68 Ebd. Die Worte „nicht mehr“ sind im Original jeweils durch Unterstreichung hervorgehoben.

Gewährsmann jedoch nicht einging.<sup>69</sup> Angesichts Alexander Dubčeks liberalem Reformkurs und den zunehmenden Spannungen zwischen der Tschechoslowakei und der Sowjetunion konnte ein solcher Kompromissvorschlag freilich nur wenig erfolgversprechend sein.

Gegenüber Moskau argumentierte Wien, dass die Gruppe einen positiven Beitrag in Hinblick auf eine künftige Sicherheitskonferenz leiste, ermögliche sie doch einen informellen Austausch von östlichen und westlichen Positionen außerhalb der Blöcke. Waldheim habe auf Gromykos Kritik entgegnet, dass der Klub „dennoch eine nützliche Funktion“ erfülle. Bevor man sich der Frage einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz als solches widmen könne, müsse in einem ersten Schritt die gesamteuropäische Zusammenarbeit intensiviert werden. Die Gruppe aus östlichen, westlichen und neutralen Ländern könne gewissermaßen den Boden für eine Konferenz bereiten.<sup>70</sup>

Nützlich war diese Argumentation vor allem auch für die eigene Strategie, gegenüber Moskau das Interesse an einer Sicherheitskonferenz hervorstreichen, im selben Atemzug aber auf Zeit zu spielen. So wurde die „Gruppe der Neun“ von Waldheim auch als Beleg dafür genutzt, dass das von Österreich stets vorgebrachte Argument, eine Sicherheitskonferenz bedürfe einer „gründlichen Vorbereitung“, in Wien auch tatsächlich wörtlich genommen und die Vorbereitungen tatkräftig vorangetrieben wurden. Auch wenn das österreichische Engagement im Rahmen der Gruppe nicht von Moskau forciert wurde, konnte man zumindest aktives Engagement für die gesamteuropäische Zusammenarbeit vorweisen. Damit war das Engagement in der Neunergruppe eine gelegene Antwort auf den Druck aus Moskau, in der Frage einer Sicherheitskonferenz aktiv zu werden – selbst angesichts der Tatsache, dass Moskau der Gruppe höchst misstrauisch gegenüberstand und mitunter, so wurde vermutet, sogar aktiv deren Arbeit behinderte.

Die blutige Niederschlagung des „Prager Frühlings“ im August 1968 brachte die Entspannungspolitik generell vorübergehend ins Stocken und hatte auch Auswirkungen auf die Arbeit der Gruppe, deren Aktivitäten allmählich verebbten.<sup>71</sup> Im April 1969 habe Rumänien, laut einem Bericht der Schweizer Botschaft in Washington, versucht, die Zehnergruppe zu reaktivieren, wobei die Hintergründe für den rumänischen Vorstoß nicht bekannt waren.<sup>72</sup> Vielleicht war man, nachdem Nicolae Ceaușescu für Brežnev beim Treffen des Politischen Beratenden Ausschusses im Vormonat zum Zünglein an der Waage geworden war, in Bukarest zum Schluss gekommen, dass dies den Spielraum für eine neuerliche Initiative eröffnen könne. Im Rahmen des Treffens in Budapest hatte Rumänien nämlich unerwartet auf die Linie Moskaus eingeschwenkt und gemeinsam mit Ungarn die Position unterstützt, dass eine Konferenz an keine Vorbedingungen geknüpft werden solle, was schließlich auch

---

69 Ebd.

70 Gespräch mit Bundesminister Waldheim (im Rahmen des Staatsbesuchs von Bundespräsident Jonas) am 20. Mai 1969, dodis.ch/33389, S. 2.

71 Zagorskij, Chel'sinskij Process, S. 21.

72 Schweizerische Botschaft in Washington (Felix Schnyder), Politischer Bericht (RP) Nr. 31, Budapester Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz, 11.4.1969, dodis.ch/33423, S. 5f.

Polen und die DDR akzeptierten.<sup>73</sup> Dieser Standpunkt wurde mit einer Reihe von anderen Konkretisierungen zum Konferenzprojekt vonseiten des Warschauer Pakts im sogenannten „Budapester Appell“ am 17. März 1969 veröffentlicht.<sup>74</sup>

Im September desselben Jahres unternahm der österreichische Außenminister bei der UN-Generalversammlung in New York einen Versuch, die Gruppe nicht nur neu zu beleben, sondern sie – unter Einschluss der Türkei, Italiens, Polens und der Tschechoslowakei – auf eine Gruppe der Vierzehn auszuweiten und konkrete Gespräche zu einer gesamteuropäischen Konferenz zu führen.<sup>75</sup> Die Eingeladenen hätten jedoch überrascht reagiert und wenig Enthusiasmus gezeigt.<sup>76</sup>

Es sei, so Fischer, in erster Linie am Unwillen der Supermächte gelegen, dass die Gruppe der Neun/Zehn keine größere Wirkung entfalten konnte.<sup>77</sup> Anzumerken ist aber auch, dass die Gruppe durch die wachsende Dynamik auch im Westen, angestoßen vom Budapester Appell des Warschauer Pakts vom 17. März 1969, spätestens aber mit der finnischen Initiative im Mai 1969, schlicht obsolet geworden sein dürfte, wurde die Sicherheitskonferenz nun doch in einem größeren Rahmen blockübergreifend diskutiert.

Zudem wurden auch innerhalb der Gruppe die Differenzen in Bezug auf die politischen Interessen, die die Teilnehmerstaaten hinsichtlich der Konferenz hatten, immer größer. Insbesondere Rumänien zeigte sich gewillt, die Gruppe „für seine politischen Zwecke zu benutzen“, wie Waldheim im Gespräch mit Karjalainen anerkennen musste.<sup>78</sup> Der Besuch des finnischen Präsidenten Urho Kekkonen in Rumänien im September 1969 verdeutlichte die Unvereinbarkeit zwischen der zunehmenden Vereinnahmung der Gruppe durch Rumänien und dem finnischen Vorstoß. Der österreichische Botschafter in Finnland, Erich Pichler, konnte vom dortigen Außenministerium in Erfahrung bringen, dass sich bei den Besprechungen zwischen Kekkonen und Ceaușescu gezeigt habe, dass Rumänien „seinen eigenen Weg im Rahmen des Zehnerklubs gehen will“ und diesen als „Kanal“ für die eigene Entspannungspolitik nützen wolle. Dabei gehe Bukarest nicht von der Meinung ab, dass für eine Sicherheitskonferenz die Anerkennung der bestehenden Grenzen und der DDR als Vorbedingungen erfüllt sein müssten, während Finnlands Initiative an keine Vorbedingungen geknüpft sei.<sup>79</sup> Somit stellte Rumänien im Rahmen der Zehnergruppe eine Forderung, die den Beschlüssen des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Paktes vom

73 Békés, Hungary, the Soviet Bloc, the German Question, and the CSCE Process, S. 107.

74 Aufruf zu einer Europäischen Sicherheitskonferenz vom 17.3.1969, in: Vojtech Mastny – Malcolm Byrne (Hg.), *A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact, 1955–1991*. Budapest 2005, S. 330f.

75 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 79 (FN 197).

76 Ebd.

77 Ebd., S. 80.

78 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 2“, 435-RES 69, Aussprache des Herrn Bundesministers mit dem finnischen Außenminister Karjalainen [am 18. September 1969], New York, 19.9.1969.

79 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 1“, GZ 157053-4/69, Offizieller Besuch des finnischen Staatspräsidenten Dr. Kekkonen in Rumänien, 26.9.1969.

März 1969 („Budapester Appell“), die Rumänien ein halbes Jahr zuvor nicht nur mitgetragen hatte, sondern die erst durch einen Deal zwischen Brežnev und Ceaușescu ermöglicht worden waren, widersprach. Auch die rumänische Idee, die Sicherheitskonferenz auf die Tagesordnung der Vereinten Nationen zu setzen, wurde von Helsinki strikt abgelehnt.<sup>80</sup> Karjalainen kam daher zum Schluss, dass „die Sicherheitskonferenz völlig von der 10er-Gruppe getrennt bleiben müsse“.<sup>81</sup>

Den Teilnehmerstaaten habe die Gruppe gewissermaßen als Versuchsplattform gedient, auf der Kontakte geknüpft und blockübergreifend Ideen diskutiert und gemeinsame Interessen sondiert wurden.<sup>82</sup> Thomas Fischer bezeichnet die Gruppe als „Vorspiel zur N+N“, der informellen Gruppe der Neutralen und bündnisfreien Staaten im Rahmen der KSZE, da sich die Bemühungen der Neutralen und Nichtpaktgebundenen Staaten innerhalb der KSZE auf dieselben Themen – Souveränität, Gleichheit, Zusammenarbeit – wie schon die Neuner-/Zehnergruppe konzentrierten.<sup>83</sup> Dabei muss aber angemerkt werden, dass es auf ein Neues dem Bestreben Rumäniens (und keines künftigen N+N-Staates) zu verdanken war, dass die der Gruppe zugrunde liegende Idee, nämlich außerhalb der Blöcke und abseits von hierarchischem Blockdenken zu verhandeln, als Modus für die KSZE festgelegt wurde.<sup>84</sup> Eine Parallele zwischen der Gruppe der Neun/Zehn und der N+N-Bewegung ließe sich noch ziehen, nämlich jene, dass der Handlungsspielraum für einzelne Staaten, unabhängig von ihrer Neutralität oder Blockfreiheit, von den Supermächten definiert wurde, und Aktivitäten außerhalb deren Einflusses nur eingeschränkt akzeptiert wurden.

Angesichts Moskaus Ablehnung gegen eine von ihm losgelöste multilaterale Erörterung des Konferenzprojektes ist es wenig verwunderlich, dass auch der Vorschlag des ungarischen Außenministers János Péter, der von diesem am 17. Jänner 1967 erstmals und in den folgenden Jahren immer wieder vorgebracht wurde, auf keine Gegenliebe vonseiten Moskaus stieß: Péter schlug vor, einen Rahmen für enge Zusammenarbeit zwischen „den Ländern des Donautals und den mitteleuropäischen Staaten“ (Ungarn, Tschechoslowakei, Jugoslawien und Österreich) zu schaffen und die Bande der ehemaligen Monarchie zu nutzen, um Fragen der europäischen Sicherheit zu erörtern und auf die Einberufung einer solchen Konferenz hinzuwirken. Gegenüber Moskau habe er – erfolglos – zu argumentieren versucht, dass sich das neutrale Österreich durch eine solche Zusammenarbeit „dem Ostblock weiter annähern könnte“.<sup>85</sup>

---

80 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 2“, 435-RES 69, Aussprache des Herrn Bundesministers mit dem finnischen Außenminister Karjalainen [am 18. September 1969], New York, 19.9.1969.

81 Ebd.

82 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 78.

83 Ebd., S. 76.

84 Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 83.

85 Békés, *Hungary, the Soviet Bloc, the German Question, and the CSCE Process*, S. 99f.



## Eine gesamteuropäische Konferenz als Mehrwert für die Neutralen?

Waren „eigenmächtige“ Aktionen, wie sich an der sowjetischen Ablehnung der Neunergruppe oder einer „Donaugruppe“ zeigte, unerwünscht, so änderte dies nichts an Moskaus Strategie, die neutralen Staaten als Fürsprecher ihres Konferenzprojekts einzuspannen zu wollen. Wie bereits nach dem Staatsbesuch Podgornyjs wurde auch beim Besuch von Bundeskanzler Klaus im März 1967 im Kommuniqué festgehalten, dass beide Seiten darin übereinstimmen würden, dass die Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz zu Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von Nutzen wäre. Im Moskauer Kommuniqué wurde überdies ein weiterer sowjetisch-österreichischer Meinungsaustausch zum Thema der Sicherheitskonferenz festgelegt.<sup>86</sup>

Einen noch deutlicheren Appell an die Neutralen als der Budapester Appell enthielt die Erklärung der kommunistischen Arbeiterparteien Europas in Karlovy Vary/Karlsbad vom 26. April 1967, die neben der Bitte an die neutralen Staaten, aktiv zu werden, auch eine „Motivationshilfe“ anbot: Der Mehrwert, den die Neutralen von einer Sicherheitskonferenz hätten, wäre nämlich die erneute Bestätigung ihrer Neutralität:

„Das System der europäischen Sicherheit muß die Anerkennung des Prinzips der Neutralität und der bedingungslosen Respektierung der Unantastbarkeit der neutralen Länder einschließen. Eine aktive Friedenspolitik der neutralen Länder und ihr Beitrag zur Sache der Abrüstung würden die Schaffung eines solchen Systems begünstigen.“<sup>87</sup>

Wolfgang Mueller folgert, dass sich die Erklärung in Karlovy Vary somit vor allem an die „jüngeren“ Neutralen Österreich und Finnland richtete, wurde doch eine neuerliche Bestätigung ihrer Neutralität im Rahmen der Konferenz in Aussicht gestellt. Da das Prestige der finnischen Neutralität zu diesem Zeitpunkt sowohl in Ost als auch in West gering war, habe, so Mueller, Österreich als von den Sowjets favorisierter Adressat gegolten.<sup>88</sup> Diese These ist durchaus plausibel, lässt sich auf Basis der vorliegenden Akten allerdings weder eindeutig be- noch widerlegen.

Ein Widerspruch zur angeführten These bleibt bestehen, der unterschiedliche Schlussfolgerungen zulässt. Die Tatsache, dass die Warschauer-Pakt-Staaten an die neutralen Staaten appellierten, heißt nicht automatisch, dass Finnland hier mitgemeint war. Der neutrale Status Finnlands wurde von sowjetischer Seite nach dem Abschluss des Vertrags über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand von 1948 immer wieder offen infrage gestellt.<sup>89</sup> Wenngleich sich nach dem Sturz Chruščevs – und bis zur Niederschla-

86 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Dossier bilateraler und multilateraler Fragen anlässlich Außenminister Waldheims Besuch in Moskau im April 1968, S. 7.

87 Erklärung der auf der Konferenz in Karlsbad vertretenen kommunistischen und Arbeiterparteien Europas vom 26. April 1967 (Auszüge), in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 440–444, hier: S. 442.

88 Mueller, A Good Example of Peaceful Coexistence?, S. 165.

89 Aunesluoma – Rainio-Niemi, Neutrality as Identity?, S. 51–78.



gung des Prager Frühlings 1968 –, wie Aunesluoma und Rainio-Niemi angeben, „die Stimmung in Moskau zu ändern [begann], was die Erwünschtheit der aktiven Neutralitätspolitik Finnlands“ betroffen habe,<sup>90</sup> ist bislang ungeklärt, inwiefern Finnland in den Aufrufen an die neutralen Staaten 1966 und 1967 „mitgemeint“ war. Eine offizielle Reaktion vonseiten Finnlands zum Aufruf in Karlovy Vary ist leider nicht bekannt.<sup>91</sup> Es scheint, als hätte Helsinki sich bewusst davor gehütet, auf eine Erklärung der kommunistischen Parteien in Europa zu reagieren.

Auch die Signale der sowjetischen Presse blieben zweideutig. So wurde am 15. Mai 1967 in der „Izvestija“ ein Artikel über die nordischen Staaten und ihre Rolle in der europäischen Sicherheit veröffentlicht. Diese hätten „zweifelloso positive Voraussetzungen zur Sicherung des Friedens“, wobei Finnlands „gutnachbarschaftlichen Beziehungen“ mit der Sowjetunion besonders unterstrichen wurden. Lob erhielt die finnische Regierung in diesem Artikel auch für ihre Politik, die beiden deutschen Staaten gleich zu behandeln und sowohl mit der DDR als auch mit der BRD konsularische, aber keine diplomatischen Beziehungen zu unterhalten. Das Wort „Neutralität“ wird in Bezug auf Finnland jedoch nicht verwendet, wiewohl die schwedische Neutralität als „einer der friedensfördernden Faktoren im Norden“ hervorgehoben wurde.<sup>92</sup> Zwei Tage später besuchte der finnische Außenminister Karjalainen Moskau, um unter vier Augen mit seinem Amtskollegen Gromyko und Außenhandelsminister Nikolaj S. Patolitschew zu sprechen. Botschafter Erich Pichler konnte über den außenpolitischen Inhalt dieser Unterredungen nicht mehr in Erfahrung bringen, als dass „über aktuelle internationale Fragen“, darunter die Lage in Vietnam, die Deutsche Frage und „die europäische Lage im Allgemeinen“ gesprochen worden war.<sup>93</sup>

In jedem Fall wäre der „Mehrwert“ einer Bestätigung der Neutralität für Finnland ungleich höher gewesen als für Österreich, weshalb es zweifelhaft scheint, dass Moskau und der Warschauer Pakt das Signal, dass eine Initiative die Chance böte, die eigene Neutralität unter Beweis zu stellen, nicht auch – und sogar primär – mit Blick auf Finnland ausgesendet hatten. Denn während eine Bestätigung seiner Neutralität für Helsinki ein absolutes Hauptziel gewesen war, hätte diese für Österreich kaum einen Mehrwert bedeutet. Dessen ungeachtet wurde vonseiten Moskaus auf Österreich großer Druck ausgeübt. Im März 1968 fasste das österreichische Außenministerium zusammen, dass „[g]egen Österreich [...] mehrmals [...] der Vorwurf erhoben“ worden sei, so etwa in der „Pravda“ vom 5. Februar 1968, dass Österreich „die Möglichkeiten seiner Neutralität nicht in vollem Maße ausnüt-

90 Ebd., S. 55.

91 In der verfügbaren Literatur zur Vorgeschichte der KSZE und der finnischen Initiative wird keine finnische Reaktion auf die Erklärung von Karlovy Vary erwähnt. Wie intern in Helsinki über den Aufruf von Karlovy Vary gedacht wurde, blieb von der Forschung bislang unbeantwortet.

92 ÖStA/AdR, II-Pol/Politische Berichte, Helsinki 1967, Zl. 61-Pol/67, Artikel der Izvestija über Finnland und die übrigen nordischen Staaten. Helsinki, 16.5.1967.

93 ÖStA/AdR, II-Pol/Politische Berichte, Helsinki 1967, Zl. 63-Pol/67, Besprechungen des finnischen Außenministers Dr. Karjalainen mit Gromyko und Patolitschew [17.–18. Mai 1967]. Helsinki, 20.5.1967.

ze, um aktiver an der Suche nach einer Lösung der europäischen Probleme mitzuwirken sowie der revanchistischen Gefahr, die von der BRD ausgehe, entgegenzuwirken“.<sup>94</sup>

Es ist durchaus überraschend, dass sich der österreichische Botschafter in Helsinki nicht danach erkundigt zu haben scheint, wie man finnischerseits über den Aufruf an die neutralen Staaten dachte. Jedenfalls findet sich in den Politischen Berichten aus Helsinki, die Botschafter Pichler im Laufe des Jahres 1967 an das Wiener Außenministerium sandte, kein Hinweis auf den Aufruf oder darauf, dass die Erklärung von Karlovy Vary eine besondere Rolle für neutrale Staaten im Rahmen einer europäischen Sicherheitskonferenz vorsah, zwischen Wien und Helsinki erörtert worden wäre.<sup>95</sup> Unter Umständen wurde diese Thematik auch mit Bedacht auf Helsinkis Vorsicht in dieser Frage nicht auf offiziellem Wege angesprochen.

Innerhalb des Wiener Außenministeriums wiederum wurde die Erklärung der Warschauer-Pakt-Staaten breit rezipiert. So nahm das Außenministerium auch aufmerksam zur Kenntnis, dass anlässlich des 12. Jahrestags der Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrags der Passus aus Brežnevs Rede in Karlovy Vary, „dass ein europäisches Sicherheitssystem die Anerkennung des Neutralitätsprinzips und eine bedingungslose Achtung der Integrität der neutralen Staaten beinhalten müsse“, in einem Kommentar der „Izvestija“ „beinahe wörtlich“ wiederholt wurde. In der „Pravda“ war zum Staatsvertragsjubiläum gar zu lesen, dass sich „die Stimmen gemehrt [hätten], die die [österreichische] Regierung zu aktiven Handlungen zugunsten des Friedens und zur aktiven Zusammenarbeit im Interesse der Schaffung eines festen Systems der europäischen Sicherheit aufrufen.“<sup>96</sup>

Die sowjetische Absicht hinter der Idee einer neutralen Vermittlerrolle hingegen wurde vielfach erklärt: zum einen habe man gehofft, dass die Fürsprache durch die Neutralen sachdienlich wäre, nachdem sich gezeigt hatte, dass die direkt von den kommunistischen Staaten kommenden Vorschläge vom Westen nicht akzeptiert würden.<sup>97</sup> Entsprechend habe Brežnev versucht, „die Neutralen vor den Karren seines Prestigeprojekts zu spannen“.<sup>98</sup> Eine Initiative der Neutralen – indem sie „ihre guten Dienste“ zur Verfügung stellen sollten, wie Brežnev in seiner Rede in Karlovy Vary forderte, würde der Festigung des europäischen Friedens dienen.<sup>99</sup> Zum anderen, auch diese Vorstellung legte Brežnev in seiner Rede dar, könne für eine Reihe von europäischen Ländern, speziell im Norden, Neutralität eine „Al-

94 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2\_Information über die Sowjetunion, Stand: Anfang März 1968. Kapitel III Bilaterale Politische Beziehungen zu Österreich, März 1968, S. 58.

95 ÖStA/AdR, II-Pol/Politische Berichte, Helsinki 1967.

96 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Information über die Sowjetunion, Stand: Anfang März 1968. Kapitel III Bilaterale Politische Beziehungen zu Österreich, März 1968, S. 58.

97 Mueller, *A Good Example of Peaceful Coexistence?*, S. 165; Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 57.

98 Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 57.

99 Rede des Leiters der Delegation der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, Leonid Il'ič Brežnev, bei der Konferenz der kommunistischen und Arbeiterparteien Europas in Karlovy Vary, zit. n. Thomas Fischer, *Die Sowjetunion, Österreich und die finnische KSZE-Initiative vom 5. Mai 1969*, in: Wolfgang Mueller – Michael Portmann (Hg.), *Osteuropa vom Weltkrieg zur Wende. Zentraleuropa-Studien* 10.

ternative zur Mitgliedschaft in militärisch-politischen Gruppen“ sein.<sup>100</sup> Das Modell der Neutralität sollte also attraktiv auf die (kleineren) NATO-Staaten wirken.

Die Kommunistischen Parteien Österreichs und Belgiens schossen aber über das Ziel hinaus, als sie sich – gemeinsam mit den Bruderparteien in Finnland und Luxemburg – in einer Konferenz kommunistischer Parteien dem Neutralitätsthema widmen wollten. Letzteren beiden ließ das Moskauer Politbüro ausrichten – nachdem die belgischen Kommunisten Moskau informiert hatten –, dass „das Stellen der Frage über die Neutralität als ‚Alternative zur NATO und zum Warschauer Pakt‘ kaum gerechtfertigt ist“ und diese vier Parteien ihre Bemühungen lieber auf Maßnahmen konzentrieren sollten, die der unmittelbaren Aufgabe dienen – der Vorbereitung einer Sicherheitskonferenz und der Mobilisierung der Bevölkerung.<sup>101</sup> Offensichtlich fürchtete man im Kreml, dass ein derart plumpes Propagieren des Neutralitätsmodells als NATO-Alternative ausgerechnet durch westeuropäische kommunistische Parteien einen gegenteiligen Effekt haben würde.

Es dauerte noch lange, bis das offizielle Finnland und Österreich die Erklärung von Karlovy Vary und die Frage einer etwaigen Bestätigung ihrer Neutralität auf bilateralem Wege erörterten. Von 4.–5. März 1970 besuchte der politische Direktor des österreichischen Außenministeriums, Arno Halusa, Helsinki, um mit seinem finnischen Amtskollegen Risto Hyvärinen Konsultationen zur gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz durchzuführen. Laut zusammenfassendem Protokoll wurden die Karlsbader Erklärung und der sowjetische Vorschlag, die Position der neutralen Staaten dieser entsprechend auf einer gesamteuropäischen Konferenz zu bestätigen, dabei zur Sprache gebracht. Hyvärinen habe aber klargestellt, dass sich der finnische Neutralitätsbegriff nicht mit jenem der Sowjetunion decke, werde doch in Moskau vielfach „Neutralität als Instrument zum Kampf gegen den Imperialismus“ definiert. Aus diesem Grunde lehnte Finnland eine Behandlung der Neutralitätsfrage oder einer Neutralitätsgarantie auf der Konferenz ab. Man könne, so der Gesprächspartner weiter, allerdings nicht sicher sein, ob diese Frage nicht von sowjetischer Seite aufgebracht würde.<sup>102</sup>

Im Vormonat hatte Botschafter Pichler noch von Überlegungen der finnischen Regierung berichtet, ebendiese Debatte als Tagesordnungspunkt für die KSZE vorzuschlagen und damit „der finnischen Neutralität eine genauere internationale Anerkennung und

---

Wien 2007, S. 313–340, hier: S. 320; Zitat auch in Mueller, *A Good Example of Peaceful Coexistence?*, S. 165.

100 Mueller, *A Good Example of Peaceful Coexistence?*, S. 165.

101 RGANI, F. 3, op. 72, d. 311, S. 25, 52. Politbüro-Beschluss (Prot. 150/III) und Beilage. Über die Antwort an die Führung der kommunistischen Parteien Finnlands und Luxemburgs, 7.12.1969.

102 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1970, Kt. 1622, Mappe „Finnland II“, Zl. 83192-II/70. Zusammenfassendes Protokoll über die österreichisch-finnischen Arbeitsgespräche zwischen Botschafter Dr. Halusa und dem politischen Direktor im finnischen Außenministerium, Botschafter Hyvärinen, am 4. und 5. März 1970 in Helsinki.

eventuell eine internationale Garantie zu geben<sup>103</sup>, doch beurteilte man in Helsinki die Gefahr schließlich offenbar größer als den Nutzen. Ab spätestens März 1970 setzten sich in Helsinki also jene Stimmen durch, die keinesfalls einen Mehrwert in einer generellen Neutralitätsdebatte sahen, da sie für die Neutralen die Gefahr barg, die Definitionsmacht über die eigene politische Auslegung der Neutralität aus der Hand geben zu müssen. Diese Überlegung widersprach aber nicht dem grundsätzlichen Engagement für eine gesamt-europäische Konferenz, wie sie Finnland mit ihrem Aufruf vom 5. Mai 1969 bekräftigte, und einer erhofften Steigerung des Prestiges der eigenen Neutralität, was einer indirekten Bestätigung gleichkam.

In Karlovy Vary hatten sich die Warschauer-Pakt-Staaten – als Reaktion auf die Eröffnung diplomatischer Beziehungen zwischen Bukarest und Bonn Anfang 1967 – darüber hinaus darauf geeinigt, keine diplomatischen Beziehungen mit der BRD aufzunehmen oder die Beziehungen mit ihr zu verbessern, solange die westdeutsche Regierung die unwider-rufliche Existenz zweier deutscher Staaten und die Unantastbarkeit der Oder-Neiße-Linie als Grenze zwischen diesen Staaten nicht anerkannte.<sup>104</sup> Die Sorge darüber, dass sich die neue tschechoslowakische Regierung unter Alexander Dubček nicht mehr an diese Übereinkunft gebunden fühlen und eine neue Außenpolitik in Bezug auf Westdeutschland entwickeln könne, war ein wesentliches Motiv für die Entscheidung zur blutigen Niederschlagung der „antisozialistischen“ Kräfte in Prag 1968.<sup>105</sup>

### Zwischen Friedensrhetorik und Brežnev-Doktrin

Die Hauptanliegen, die Brežnev im Rahmen einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz realisieren wollte, waren die Festigung der europäischen Nachkriegsgrenzen und die Wahrung der politischen und sozialen Struktur im sozialistischen Lager. Diese Anliegen betrachtete er als Grundlage einer tatsächlichen Entspannung und Befriedung in Europa. So lautende Gedanken und Forderungen äußerte er nicht nur bei öffentlichen Auftritten, sondern auch in Gesprächen mit ausländischen Staats- und Regierungschefs, die er für „seine“ Konferenz gewinnen wollte.<sup>106</sup> Kurzum, der *einzig*e Weg zum Frieden lag für Brežnev in der Absicherung des Status quo, den er im Rahmen einer gesamteuropäischen Konferenz ein für alle Mal in Stein meißeln wollte.

Nach sowjetischer Diktion war Frieden gleichbedeutend mit innerer wie äußerer Sicherheit, wobei das autokratische System mitunter auch Repression, Zensur und Gleichschaltung in Kunst, Kultur und Medien als „friedensstiftende“, für die eigenen Sicherheits-

103 ÖStA/AdR, Politische Berichte Helsinki 1970, Zl. 9-Pol/70, Finnland und die Garantie der Neutralität. Helsinki, 2.2.1970.

104 Kramer, Die Brežnev-Doktrin und ihre Auswirkungen auf die „Ostpolitik“, S. 225f.

105 Ebd., S. 231.

106 Siehe dazu Susanne Schattenberg, Leonid Breschnew. Staatsmann und Schauspieler im Schatten Stalins. Eine Biographie. Köln – Weimar – Wien 2017, S. 479–481.

interessen legitime Mittel verstand, mithilfe derer das sozialistische System im Inneren abgesichert werden sollte.<sup>107</sup> Eine klare Grenzziehung und Abgrenzung sowie das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten sollte wiederum „schädlichen“ westlichen Einflüssen Einhalt gebieten. Westliche Vorstellungen von Frieden, die Demokratie, individuelle Freiheiten, die Rechte der oder des Einzelnen und potenzielle Transformation – auch von Grenzen – miteinschlossen, standen dem sowjetischen Friedenskonzept diametral entgegen.<sup>108</sup> Die Diskussionen um eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz waren von diesem grundsätzlichen Widerspruch geprägt, auch insofern, als dass in Ost und West sowohl idealistische, pragmatische als auch dogmatische Akteure mit unterschiedlichen Erwartungshaltungen und daraus resultierenden Taktiken an die Konferenzidee – und schließlich auch an die Verhandlungen im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – herangingen.

Brežnev selbst hatte den „Großen Vaterländischen Krieg“ an der Front miterlebt.<sup>109</sup> Ohne von außen ein Urteil über das Innenleben und die persönlichen Motive Brežnevs für seine Politik abgeben zu wollen, dürfte unbestritten sein, dass Brežnevs persönliche Erfahrung, die Schrecken des Krieges hautnah miterlebt zu haben, prägende Spuren hinterließ. Die eigene Kriegserfahrung, so betonte Brežnev fortwährend, hätten seine tiefe Überzeugung (mit-)geformt, dass es in Europa keinen Krieg mehr geben dürfe.<sup>110</sup> Als Grundlage dafür betrachtete er eine endgültige Regelung jener Fragen, die nach dem Zweiten Weltkrieg offen geblieben waren. Der Generalsekretär habe es als persönliche Mission angesehen, „etwas Großes, Maßgebendes für Europa zu vollbringen“.<sup>111</sup> Diesem Wunsch gemäß war er überzeugt davon, dass durch die Festlegung von Prinzipien wie der „Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen“, der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“, „Gleichheit“, „Unabhängigkeit“ und „Gewaltverzicht“ auf gesamteuropäischer Ebene als allgemein anerkannte Normen der internationalen Beziehungen „alle Staaten und Völker Europas nur gewinnen würden“.<sup>112</sup>

107 Ebd., S. 478–521.

108 Die Autorin bedankt sich an dieser Stelle bei Svetlana Savranskaya und Michael Cotey Morgan, die auf diese unterschiedlichen Friedenskonzeptionen im Rahmen der Konferenz „The Soviet Union and the Neutral States on the Road to the Helsinki Final Act 1975“ am 25. März 2022 in Graz explizit hingewiesen haben.

109 An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Brežnev zugeschriebene Heldenrolle im Krieg – die er selbst, inklusive Heldenorden, gerne annahm – wohl eine Überhöhung seines tatsächlichen Aufgabenbereichs als Politoffizier war. Dies kritisierte sein ehemaliger Kamerad Petro Hryhorenko in seinen Erinnerungen. Brežnev habe (wie er selbst) nur an zweitrangigen Kriegsschauplätzen gedient. Vgl. Pjotr Grigorenko, *Erinnerungen*. München 1981; siehe auch Schattenberg, Leonid Breschnew, S. 93–125 und 440–444.

110 So erinnert sich z. B. der ehemalige Leiter der Ersten Europäischen Abteilung des sowjetischen Außenministeriums, Jurij V. Dubinin, in seinen 1997 erschienenen Memoiren. Siehe: Jurij V. Dubinin, *Diplomatičeskaja byl'. Zapiski posla vo Francii*. Moskau 1997, S. 169f.; siehe auch: Schattenberg, Leonid Breschnew, S. 93–125 und 440–444.

111 Dubinin, *Diplomatičeskaja byl'*, S. 170.

112 Ebd., S. 173.

Um seine Ziele zu erreichen, war Brežnev durchaus auch bereit, ideologische Kompromisse einzugehen. Michail Prozumenščikov beschreibt Brežnev treffend als einen Vertreter „jener Generation von sowjetischen Politikern [...], die in eine eigentümliche Nische zwischen den typischen Akteuren der stalinistischen Epoche [...]“<sup>113</sup> und der Zeit von Michail Gorbačevs Perestrojka fielen.<sup>114</sup> So sei Brežnev in ideologischen Fragen im Vergleich zur Generation davor mitunter „relativ flexibel“ gewesen, wenn es um das Finden von Kompromissen mit ideologischen Gegnern gegangen sei, sofern er diese als für seine Agenda nützlich betrachtete.

Dass diese ideologische Kompromissbereitschaft für das eigene Lager keine Gültigkeit hatte, war für Brežnev augenscheinlich kein Widerspruch zu seiner „Friedenspolitik“, sondern vielmehr deren zynische Durchsetzung. Die Niederschlagung des „Prager Frühlings“ und die sogenannte „Brežnev-Doktrin“ als nachträgliche Rechtfertigung der militärischen Intervention machte deutlich, welche Grenzen Brežnev Liberalisierungsbewegungen setzte, um seine Vorstellung von Sicherheit und Frieden im sowjetischen Block zu behaupten. Zu ideologischen Kompromissen war er in Prag nicht bereit. Zu groß war die Sorge vor einem Spill-over-Effekt und einer Desintegration des Warschauer Pakts.<sup>115</sup> Obwohl man sich in Prag vor außenpolitischen Reformen aus Vorsicht vor einer sowjetischen Antwort hütete, ging im Kreml dennoch das Gespenst einer möglicherweise bevorstehenden außenpolitischen Neuausrichtung um.<sup>116</sup> So war man in Moskau der Meinung, „ein Schwenk in Richtung Neutralität à la Jugoslawien oder Österreich oder gar eine Ausrichtung nach Westen – könne nicht mehr ausgeschlossen werden“.<sup>117</sup> Die erhoffte positive Tendenz einer „neutralistischen Bewegung“, die „radikale, pro-sowjetische Änderungen in internationa-

113 Anm.: Zu diesen zählten laut Prozumenščikov: Suslov, Pel'se, Gromyko, der 1973 abgesetzte Šelest und teilweise auch Kosygin. Siehe: Michail Prozumenščikov, Brežnev und Brandts „neue Ostpolitik“, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 97–117, hier: S. 115.

114 Ebd., S. 115.

115 Zur Vorgeschichte und den Motiven des Kremls für die Entscheidung zur Invasion in der Tschechoslowakei siehe im Detail: Mark Kramer, *The Kremlin, the Prague Spring, and the Brezhnev Doctrine*, in: Vladimir Tismaneanu (Hg.), *Promises of 1968: Crisis, Illusion, Utopia*. Budapest 2010, S. 285–370, zur sowjetischen Furcht vor einem möglichen „Spillover“ siehe insbesondere S. 329–334; siehe auch: Kramer, *Die Brežnev-Doktrin und ihre Auswirkungen auf die „Ostpolitik“*, S. 232.

116 Oldřich Tuma, 1968: Die Tschechoslowakei, die Politik der Vereinigten Staaten und die Entspannungspolitik, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 461–476, hier: S. 470f.; siehe auch: Kramer, *Die Brežnev-Doktrin und ihre Auswirkungen auf die „Ostpolitik“*, S. 232; siehe auch: Pichoja, *Čechoslovákija, 1968 god: Vzgljad iz Moskvy: Po dokumentam CK KPSS*, S. 5.

117 Kramer, *Die Brežnev-Doktrin und ihre Auswirkungen auf die „Ostpolitik“*, S. 231; siehe auch das fast wortgleiche, englischsprachige Zitat in Kramer, *The Kremlin, the Prague Spring, and the Brezhnev Doctrine*, S. 323: „some in Moscow came to fear that a major shift in Czechoslovak foreign policy – perhaps even a shift toward neutrality (à la Yugoslavia) or alignment with the West – could no longer be ruled out“.



len Beziehungen“ bewirken würde, wurde durch den „Prager Frühling“ stark erschüttert.<sup>118</sup> Denn während das Modell der Neutralität attraktiv auf die (kleineren) NATO-Staaten wirken sollte, war es als Modell für die Warschauer-Pakt-Staaten unerwünscht, wie sich bereits 1956 in Ungarn gezeigt hatte.<sup>119</sup>

Dass durch die innenpolitischen Reformen zumindest die Einstellung gegenüber der „westlichen Welt“ innerhalb der tschechoslowakischen Bevölkerung im Wandel begriffen war, zeigte sich auch am Beispiel Österreich. Das durch den „Eisernen Vorhang“ und die Propaganda aufrechterhaltene negative Österreichbild, das bis dahin von einer vermeintlich schwierigen Wirtschaftslage und vielen Arbeitslosen geprägt war, habe erste Risse bekommen.<sup>120</sup> Eine Annäherung an Österreich sei von den Reformkommunisten positiv bewertet und die Darstellung der tatsächlichen Situation in Österreich durch den Wegfall der Zensur in den tschechoslowakischen Medien erstmals wieder ermöglicht worden. Eine wichtige Funktion dabei habe der Tourismus gespielt, konnten sich tschechoslowakische Bürgerinnen und Bürger nun doch selbst ein Bild von den vollen Auslagen der Geschäfte machen. Österreich sei somit – vorübergehend – zur „Auslage“ der westlichen Welt geworden.<sup>121</sup>

Auch dies war in Moskau freilich unerwünscht. Mit der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ erreichte der Kreml sein Ziel, die kommunistische Ordnung in Prag wiederherzustellen und den Warschauer Pakt zu konsolidieren – und das „mit verhältnismäßig wenig Einbußen sowohl im Inneren als auch international“. Brežnev selbst war überzeugt, dass es keine Entspannung gegeben hätte, „[h]ätte es die Tschechoslowakei nicht gegeben [...]“.<sup>122</sup>

Im Inneren wurden die Spielregeln für die sozialistischen Staaten mit der Implementierung der sogenannten „Brežnev-Doktrin“ verschärft. Bereits vor dem Einmarsch in Prag am 28. Juni 1968 hatte der sowjetische Außenminister Gromyko in einer Rede vor dem Obersten Sowjet klar dargelegt, dass es eine „heilige Pflicht“ der sowjetischen Außenpolitik sei, nicht zuzulassen, dass sozialistische Staaten aus der Gemeinschaft herausbrechen.<sup>124</sup> Diese Leitlinie wurde nach dem Einmarsch von Warschauer-Pakt-Truppen breit rezipiert und von Brežnev selbst am 13. November in seiner Rede auf dem V. Parteitag der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei bestätigt, erklärte er doch, dass die Souveränität einzelner sozialistischer Staaten innerhalb der sozialistischen Gemeinschaft nur so weit ginge, wie sie sich „weder in feindlicher Weise gegen den Sozialismus in ihrem eigenen Land noch

---

118 Vigor, *The Soviet View on War, Peace and Neutrality*, S. 194.

119 Ruggenthaler, *On the Significance of Austrian Neutrality for Soviet Foreign Policy under Nikita S. Khrushchev*.

120 Karl Peterlik, *Komplexe Beziehungen. ČSSR*, in: Oliver Rathkolb – Otto M. Maschke – Stefan August Lütgenau (Hg.), *Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990*. Wien 2002, S. 611–645, hier: S. 626.

121 Ebd.

122 Kramer, *Die Brežnev-Doktrin und ihre Auswirkungen auf die „Ostpolitik“*, S. 236.

123 So in einem Diktat an Anatolij Černjaev im April 1973, siehe: Černjaev, *Moja žizn i moe vremja*, S. 292, zit. n. Schattenberg, Leonid Breschnew, S. 479.

124 Zit. n. Kramer, *Die Brežnev-Doktrin und ihre Auswirkungen auf die „Ostpolitik“*, S. 236.

gegen die fundamentalen Interessen der anderen sozialistischen Länder richten“.<sup>125</sup> Damit legte Brežnev eine strengere Gangart der sowjetisch-osteuropäischen Beziehungen fest und legitimierte explizit auch Präventivmaßnahmen gegen „Abweichler“ innerhalb des Blocks.

Die Niederschlagung des „Prager Frühlings“ und die Verkündung der Brežnev-Doktrin verfehlten aber auch nicht ihre Wirkung auf den Westen, wo man Brežnev „endgültig als ernstzunehmenden außenpolitischen Akteur und starken Gegner erkannte“.<sup>126</sup> Dies galt insbesondere für Bonn. Das Signal aus Moskau, dass Änderungen am politischen und territorialen Status quo in Osteuropa nicht toleriert würden, bewirkte ein Umdenken in deren „Ostpolitik“. Wenn auch von Brandt und Bahr weiterhin nach außen postuliert, nahm die Führung in Bonn von der Idee eines Wandels durch Annäherung Abschied und orientierte sich, um das übergeordnete Ziel der Entspannung zu erreichen, fortan am Status quo.<sup>127</sup> Diese Neuausrichtung der bundesdeutschen Ostpolitik sei ein gewichtiger Schritt in Richtung Helsinki 1975 gewesen.<sup>128</sup>

In seiner Rede am 8. Mai 1975 anlässlich der feierlichen Versammlung im Kremlpalast wies Brežnev darauf hin, dass der „Kampf für den Frieden weitergeführt wird“ und jedes Volk das Recht darauf habe, „unter Bedingungen zuverlässiger Sicherheit und dauerhaftem Frieden“ zu leben.<sup>129</sup> Dabei verwies er auf die Wichtigkeit der auf der KSZE ausgearbeiteten Dokumente, die „die Grundlagen eines dauerhaften Friedens in Europa, Prinzipien friedlicher, gutnachbarschaftlicher Beziehungen zwischen den Staaten dieses Kontinents und Formen fruchtbarer und gegenseitig vorteilhafter Zusammenarbeit zwischen ihnen“ bestimmen würden.<sup>130</sup>

Die KSZE fand nicht nur Eingang in seine Rede, sie war auch der Grund für die Entscheidung, keine Militärparaden anlässlich des 30-jährigen Jubiläums des „Tages des Sieges“ abhalten zu wollen. Der bewusste Verzicht auf eine Parade entsprach dem Wunsch Brežnevs, sich selbst als Friedenspolitiker und die Sowjetunion als Wahrerin des Friedens zu inszenieren – eines Friedens, als dessen Basis die Bestätigung des Status quo in Europa gesehen wurde.

Brežnev hatte dies den Führern der kommunistischen Parteien bereits auf dem KP-Gipfel in Budapest am 18. März angekündigt.<sup>131</sup> Man müsse bei den Feierlichkeiten „die

125 Ebd., S. 237.

126 Schattenberg, Leonid Breschnev, S. 478f.

127 Kramer, Die Brežnev-Doktrin und ihre Auswirkungen auf die „Ostpolitik“, S. 240–244.

128 Andrey Edemskiy, Dealing with Bonn. Leonid Brezhnev and the Soviet response to West German Ostpolitik, in: Carole Fink – Bernd Schaefer (Hg.), Ostpolitik, 1969–1974. Cambridge 2009, S. 15–38, hier: S. 21; Mark Kramer, The Czechoslovak Crisis and the Brežnev Doctrine, in: Carole Fink – Philippe Gassert – Detlef Junker (Hg.), 1968: The World Transformed. Cambridge 1998, S. 111–171, hier: S. 166f.

129 Reč' tovarišča Brežneva, in: Pravda 9.5.1975, S. 1f., hier: S. 2.

130 Ebd.

131 Das Gesprächsprotokoll wurde im Original wie auch in englischer Übersetzung (übersetzt von Svetlana Savranskaya für das National Security Archive) durch das Wilson Center Digital Archive veröffentlicht: History and Public Policy Program Digital Archive, Library of Congress, Manuscript Division, Dmitrii

internationale Situation der Entspannung berücksichtigen“, weshalb eine Militärparade „unzweckmäßig“ wäre, so Brežnev weiter:

„Es besteht keine Notwendigkeit, während des intensiven Kampfes für den Frieden, den wir auf der internationalen Bühne begonnen haben, mit Panzern und Raketen auf dem [Roten] Platz zu rasseln.“<sup>132</sup>

---

Antonovich Volkogonov papers, 1887–1995, Reel 16, Container 24, Record of Conversation of Brezhnev with Leaders of Fraternal Parties of Socialist Countries, 18. März 1975. Online abrufbar unter: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121171> [27.4.2022]. Die Volkogonov-Papers konnten von der Autorin auch im Davis Center for Russian and East European Studies der Harvard-Universität eingesehen werden.

132 Ebd.

## Der Weg zu multilateralen Verhandlungen

In seiner Rede vor dem Plenum des ZK der KPdSU am 12. Dezember 1966 freute sich Brežnev, mit der Bukarest-Deklaration ein „Dokument von großer internationaler Bedeutung“ formuliert zu haben, „dem die Imperialisten bisher nichts entgegenhalten können“.<sup>1</sup> Sie habe der Diskussion über eine gesamteuropäische Konferenz und die gesamteuropäische Sicherheit und Zusammenarbeit „neue Dynamik“ verliehen und zivilgesellschaftliche, aber auch politische Kräfte in Westeuropa dazu angeregt, sich um eine „selbständige Politik“ im Sinne einer „Befreiung vom amerikanischen Diktat“ und um Zusammenarbeit mit den sozialistischen Staaten zu bemühen. Insbesondere Frankreich komme dabei „besondere Bedeutung“ zu, habe sich doch herausgestellt, „dass es in der Sowjetunion und in Frankreich ähnliche Positionen auch in jenen Fragen gibt, wie der Nachkriegsgrenzen Deutschlands, der Verhinderung eines Zuganges zu Kernwaffen für die BRD“.

Seit Ende 1964 weckte Charles de Gaulles kritische Linie gegenüber der Europapolitik der USA und der BRD und die gemeinsame Ablehnung des MLF-Projekts und schließlich seine Entscheidung im März 1966, aus den militärischen Strukturen der NATO auszutreten, im Kreml die Hoffnung, dass die Spannungen zwischen Paris und Washington zu einer Annäherung zwischen Moskau und Paris führen könnten.<sup>2</sup> Dass Moskau und Paris in wesentlichen Fragen wie der Unverletzlichkeit der Grenzen, der Vermeidung von Krieg und der klaren Ablehnung eines Zugangs zu Atomwaffen vonseiten der BRD dieselben Ansichten teilten, ließ den französischen Präsidenten in den Augen des sowjetischen Generalsekretärs, aller früherer Ablehnung zum Trotz, zum gewichtigen Partner in Westeuropa werden.<sup>3</sup> Für de Gaulle sei – im absoluten Widerspruch zur sowjetischen Führung – jedoch immer festgestanden, dass das Streben nach einer langfristigen Normalisierung der Ost-West-Beziehungen, trotz Übereinstimmung der französischen und sowjetischen Positionen

---

1 RGANI, F. 2, op. 3, d. 49, Rede L. I. Brežnevs auf dem Plenum des ZK der KPdSU, 12.12.1966, S. 10.

2 Marie Pierre-Rey, De Gaulle, French Diplomacy, and Franco-Soviet Relations as Seen from Moscow, in: Christian Nuenlist – Anna Locher – Garret Martin (Hg.), *Globalizing de Gaulle. International Perspectives on French Foreign Policies, 1958–1969*. Lanham – New York et al. 2016, S. 25–42.

3 Radchenko, *Die Sowjetunion, China und die Entspannungspolitik*, S. 251f.

in vielen Bereichen, „nicht zu opportunistischen und übereilten Positionen führen darf, die der westlichen Solidarität schaden könnten“.<sup>4</sup> Ab 1967 erkannte man in Moskau allmählich, dass de Gaulles ursprünglich positiv bewertete Europa-Konzeption („vom Atlantik zum Ural“) der eigenen durchaus gefährlich werden konnte, rief der französische Präsident doch die sowjetischen Satellitenstaaten dazu auf, sich von der Hegemonie Moskaus loszusagen.<sup>5</sup>

Brežnev postulierte auch Ende 1966, mit seiner Europapolitik die NATO erschüttern und den Rückzug der Amerikaner aus Europa erreichen zu wollen. Er machte gleichzeitig aber auch deutlich, dass das vorrangige Ziel die Fixierung der Nachkriegsgrenzen sei. Brežnev umriss seine Zielsetzung folgendermaßen:

„Kurz gesagt besteht das Ziel der Europa-Politik der Sowjetunion darin, die für uns vorteilhaften Ergebnisse des vergangenen Krieges und der Nachkriegsentwicklung zu festigen, das Bündnis der wichtigsten Kräfte des gegenwärtigen Imperialismus – die USA und die BRD – zu schwächen, die NATO ins Wanken zu bringen; nicht zuzulassen, dass die westdeutschen Revanchisten und Militaristen an Kraft gewinnen, und vor allem nicht zuzulassen, dass sie an Atomwaffen gelangen; auf dieser Grundlage die Sicherheit unserer westlichen Grenzen und jener unserer befreundeten sozialistischen Länder zu konsolidieren und Bedingungen für eine breitere und beiderseitig vorteilhafte Zusammenarbeit von Ländern in Europa mit unterschiedlichen Gesellschaftssystemen zu schaffen.“<sup>6</sup>

Dass Leonid I. Brežnev insgeheim sehr wohl bereit war, eine Teilnahme der USA auf der von ihm anvisierten gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz zu akzeptieren, war ein offenes Geheimnis, das man auch in Wien kannte. Bereits im Juni 1966 vermutete der österreichische Botschafter in Moskau, Walter Wodak, hinter dem Wortlaut des Kommuniqués anlässlich Kosygins Staatsbesuch in Finnland (13.–18. Juni 1966), in dem es hieß, dass an einer Europäischen Sicherheitskonferenz „alle entsprechenden Staaten teilnehmen sollten“, einen Hinweis auf diese Bereitschaft und vermerkte: „Also auch die USA!“<sup>7</sup>

Ähnlich verklausulierte Formulierungen, die die Teilnahme der USA – je nach Standpunkt – indirekt mit ein- oder zumindest nicht ausschlossen, fanden Eingang in die österreichischen Konsultationen zur Sicherheitskonferenz. So betonten etwa Bundeskanzler Klaus und der bulgarische Ministerratpräsident Živkov bei Klaus' Besuch in Sofia im Oktober 1967 im Abschlusskommunique nicht nur ihre „positive Einstellung zur Einberufung einer wohlvorbereiteten gesamteuropäischen Konferenz“, sondern sie sprachen sich auch für die „Teilnahme aller interessierten Staaten“ an dieser Konferenz aus.<sup>8</sup>

4 Pierre-Rey, De Gaulle, French Diplomacy, and Franco-Soviet Relations as Seen from Moscow.

5 Ebd.

6 RGANI, F. 2, op. 3, d. 49, Rede L. I. Brežnevs auf dem Plenum des ZK der KPdSU, 12.12.1966, S. 9f.

7 ÖStA/AdR, Politische Berichte, Moskau 1966, Zl. 48-Pol/66, Staatsbesuch Kosygins in Finnland, sowjetisch-finnisches Kommuniqué. Hervorhebung im Original.

8 ÖStA/AdR, Politische Berichte, Sofia 1967, Zl. 19223-6/67, Staatsbesuch des Herrn Bundeskanzlers in Bulgarien; Schlusskommunique, 10. November 1967, S. 3.

Im Wiener Außenministerium spannt man den Gedanken, unter welchen Bedingungen Moskau zu einer offiziellen Zustimmung einer US-Teilnahme bereit wäre, offenbar weiter. Außenminister Waldheim zog nach seinem Besuch in der Sowjetunion im Frühjahr 1968 aus den sowjetischen Reaktionen auf den österreichischen Standpunkt, dass die USA an einer solchen Konferenz teilnehmen sollten, den – wie sich herausstellen sollte, korrekten – Schluss, dass man in Moskau einer Teilnahme der Vereinigten Staaten nicht grundsätzlich negativ entgegenstand, aber im Gegenzug eine Teilnahme der DDR „einhandeln“ wolle.<sup>9</sup> Der bulgarische Außenminister Ivan Bašev bestätigte Waldheim bei einem Besuch in Wien im November 1969 in dieser Annahme und sprach offen über das vom Warschauer Pakt anvisierte „Tauschgeschäft“.<sup>10</sup> Nach der Bukarest-Deklaration und dem intensiven Werben von östlicher Seite für eine Sicherheitskonferenz, aber auch als Reaktion auf die bundesdeutsche „Ostpolitik“ wurde innerhalb der NATO auf der Frühjahrstagung am 6./7. April 1967 der Beschluss gefasst, Konsultationen über die europäische Sicherheit innerhalb des Bündnisses zu starten. Unter der Ägide des belgischen Außenministers Pierre Harmel wurde der sogenannte „Harmel-Bericht“ ausgearbeitet, der eine indirekte westliche Antwort auf die Konferenzofferte des Warschauer Pakts darstellte.<sup>11</sup> Die NATO erklärte mit der Annahme des „Harmel-Berichts“ am 13./14. Dezember 1967 Sicherheit und Entspannung als gleichberechtigte Elemente des Bündniszwecks, setzte aber auch fest, keine institutionelle Entspannungspolitik zu betreiben, sondern gewissermaßen als „Clearingstelle“ zu fungieren.<sup>12</sup> Den Vorschlägen des Warschauer Pakts war man insofern entgegengekommen, als dass die NATO ihre Bereitschaft verkündete, sowohl bi- als auch multilateral mit den kommunistischen Staaten verhandeln zu wollen.<sup>13</sup> Die konkrete Umsetzung des Berichts wurde zu einem Kernthema innerhalb der internen Diskussionen.

Parallel zur Verabschiedung des „Harmel-Berichts“ wurde auch das Strategiepapier zur „Flexiblen Antwort“ (MC 14/3)<sup>14</sup> vom NATO-Militärausschuss offiziell als neue Verteidigungsstrategie angenommen und löste damit das Konzept der „Massiven Vergeltung“ ab.<sup>15</sup>

9 Protokoll der schweizerisch-österreichischen Arbeitssitzung anlässlich des Besuchs von Bundesminister Dr. Kurt Waldheim vom 26.4.1968, dodis.ch/33385, S. 7.

10 ÖStA/AdR, II-pol. 1969, Kt. 1493 (Botswana-Burundi), Zl. 167006-6/69. Zusammenfassendes Protokoll über das Arbeitsgespräch zwischen Bundesminister Waldheim und dem bulgarischen Außenminister Bashev am 17.11.1969 in Wien.

11 Siehe dazu im Detail: Helga Haftendorn, Entstehung und Bedeutung des Harmel-Berichtes der NATO von 1967, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 40/2/1992, S. 169–221.

12 Dieter Krüger, Nationales Interesse und gemeinsamer Bündniszweck. Die Nordatlantische Allianz und die Vorbereitung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 1964–1972, in: Michael Borchart – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE. Graz – Wien 2020, S. 617–641, hier: S. 626.

13 Ebd.

14 Anm.: Mit „MC“ werden Dokumente des NATO-Militärausschusses (Military Committee) abgekürzt.

15 Dieter Krüger, Schlachtfeld Bundesrepublik? Europa, die deutsche Luftwaffe und der Strategiewechsel der NATO 1958 bis 1968, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 56/2/2008, S. 171–225, hier: S. 222.



Ein etwaiger, auch konventioneller, Angriff des Warschauer Pakts wäre somit nicht mehr zwingend mit einem nuklearen Gegenangriff, sondern flexibel, das heißt gemäß einem Stufenplan, beantwortet worden. Die neue Strategie war eine Reaktion auf die im Westen angenommene Überlegenheit des Warschauer Pakts im Bereich der konventionellen Kriegsführung in Europa.

Insbesondere die kleineren NATO-Staaten zeigten sich an engeren sicherheitspolitischen Absprachen innerhalb der NATO und an einer multilateralen Sicherheitskonferenz interessiert, da sie davon auch eine deutschlandpolitische Mitsprache erhofften.<sup>16</sup>

Auf der Frühjahrstagung im Juni 1968 in Reykjavik machte die NATO den Warschauer-Pakt-Staaten vordergründig ein Gegenangebot für eine Sicherheitskonferenz, die die Eigeninteressen der Allianz bedienen sollte: Auf der Agenda der vorgeschlagenen Konferenz sollte der ausgewogene und beidseitige Truppenabbau stehen.<sup>17</sup> Der Vorschlag über Verhandlungen über Truppenreduktionen wurde auch deshalb vorgebracht, weil die NATO, nachdem sich in der deutschen Frage kaum Fortschritte abzeichneten, etwas Substanzielles im Rahmen der Entspannungspolitik vorweisen und zeigen habe wollen, „dass der Westen die Détente ernst nahm“.<sup>18</sup> Weder herrschte zu diesem Zeitpunkt Einigkeit innerhalb der NATO, was die genauen Inhalte und den Zeitplan für diese Verhandlungen anging, noch rechnete man in dieser Frage mit einer positiven Antwort vonseiten der Sowjetunion und der Warschauer-Pakt-Staaten.<sup>19</sup>

### Ein neuer Frühling für die Sicherheitskonferenz?

Die Niederschlagung des „Prager Frühlings“ hatte klar aufgezeigt, dass etwaige Änderungen des politischen oder territorialen Status quo für den Kreml als Verhandlungsmasse außer Diskussion standen. Die Ereignisse vom August 1968 brachten die Entspannungspolitik nur kurz ins Stocken. Schon im darauffolgenden Frühjahr kam es zu einem „neuen Frühling“ für die Sicherheitskonferenz. Denn nachdem die sowjetische Führung in der Invasion der Tschechoslowakei – und den halbherzigen Reaktionen des Westens darauf – eine Bestätigung ihrer Herrschaft in Ostmitteleuropa erkannte, wurde der Verhandlungsprozess zu einer Sicherheitskonferenz schon im Frühjahr 1969 intensiviert.<sup>20</sup>

16 Krüger, Nationales Interesse und gemeinsamer Bündniszweck, S. 629.

17 Final Communiqué 24.–25.6.1968 ([www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_26740.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26740.htm?selectedLocale=en)); siehe zur Entwicklung des westlichen Aufrufs nach Ost-West-Verhandlungen über Truppenreduzierungen im Detail: Helga Haftendorn, Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982. 2. Aufl. Baden-Baden 1986; bzw. Helga Haftendorn, The Link between CSCE and MBFR. Two Sprouts from One Bulb, in: Andreas Wenger – Vojtech Mastny – Christian Nuenlist (Hg.), Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965–75. Oxon – New York 2008, S. 237–258.

18 Haftendorn, The Link between CSCE and MBFR, S. 239.

19 Ebd.

20 Edemskiy, Dealing with Bonn, S. 21; Kramer, The Czechoslovak Crisis and the Bre nev Doctrine, S. 166f.

Diese Botschaft verstand man auch in Bonn. Hatte die ursprüngliche Form von Ostpolitik auf Wandel (von außen, um liberale Veränderungen im Ostblock hervorzurufen) gesetzt und die Hoffnung beinhaltet, man könne sowohl Spannungen abbauen als auch Menschenrechte und Demokratisierung vorantreiben, so „erschien diese Vision (Anm.: nach der sowjetischen Invasion der Tschechoslowakei und der Promulgation der Brežnev-Doktrin) jedoch überwiegend als Wunschdenken“.<sup>21</sup> Entsprechend wurde die Ostpolitik in der Praxis angepasst und die Bonner Führung verabschiedete sich insgeheim vom vorgegebenen Ziel, Transformationen im sowjetischen Block zu unterstützen. Stattdessen wurde „Frieden und Annäherung [...] Vorrang eingeräumt gegenüber Demokratisierung und Menschenrechten“.<sup>22</sup> Auch betrachtete Brandts Regierung eine faktische Anerkennung der Ost-West-Teilung und des Status quo in Europa fortan als alternativlos.<sup>23</sup>

In Moskau war man darum bemüht, das Thema einer Sicherheitskonferenz rasch wieder auf die internationale Agenda zu setzen. Als ersten Schritt lud Brežnev im März 1969 zu einem Treffen des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Pakts in Budapest.<sup>24</sup> Es war das erste Treffen aller (verbliebenen) Warschauer-Pakt-Staaten auf dieser Ebene, nachdem Brežnev im Jahr davor entschieden hatte, dass Rumänien aufgrund der antizipierten Ablehnung jeglicher Militäraktion in der Tschechoslowakei nicht zum Treffen in Sofia im März 1968 eingeladen wurde – und Albanien inzwischen de jure aus dem Warschauer Pakt ausgetreten war.<sup>25</sup> Nach außen sollte die Geschlossenheit des Warschauer Pakts demonstriert werden, wofür auch unerwartete Allianzen gebildet und Kompromisse geschlossen wurden. So konnte Ceaușescu bei Brežnev erreichen, dass weder eine Deklaration zu China erlassen, noch die Beziehungen mit China im Kommuniqué angesprochen wurden,<sup>26</sup> im Gegenzug stimmte der rumänische Generalsekretär zu, dass der Warschauer Pakt im Bezug auf den erneuten Aufruf zu einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz keine Vorbedingungen stellte und somit keine westliche Anerkennung des Status quo in Europa schon vor der Konferenz zur Bedingung machte.<sup>27</sup>

So schlug der Warschauer Pakt im Budapester Appell vom 17. März 1969 auch andere Töne an und ließ von den Forderungen, die militärischen Allianzen aufzulösen oder fremde Truppen aus Europa abzuziehen, ab.<sup>28</sup> Die tatsächlichen Hauptziele Brežnevs blieben

21 Kramer, Die Brežnev-Doktrin und ihre Auswirkungen auf die „Ostpolitik“, S. 242.

22 Ebd.

23 Ebd., S. 241.

24 Morgan, *The Final Act*, S. 81.

25 Munteanu, *When the Levee Breaks*, S. 54–58.

26 Ebd., S. 57f.

27 Békés, *Hungary, the Soviet Bloc, the German Question, and the CSCE Process*, S. 107.

28 Aufruf zu einer Europäischen Sicherheitskonferenz vom 17.3.1969, in: Mastny – Byrne, *A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact, 1955–1991*, S. 330f. Siehe auch Csaba Békés, *Der Warschauer Pakt und der KSZE-Prozess*, in: Torsten Diedrich – Winfried Heinemann – Christian F. Ostermann (Hg.), *Der Warschauer Pakt*. Berlin 2009, S. 225–244; Morgan, *The Final Act*, S. 82f.; Fischer, *Austria and the Helsinki Process*, S. 173.

unverändert. Als „Hauptvoraussetzung für die Gewährleistung der europäischen Sicherheit“, die man im Rahmen einer Konferenz festigen wolle, wurden im Appell die Anerkennung des Status quo (innerdeutsche Grenze und Oder-Neiße-Linie), der Verzicht der BRD auf Verfügungsgewalt auf Kernwaffen sowie ein Sonderstatus für Berlin angeführt. In den Budapester Appell bezog die WVO auch erstmals die Abrüstungspläne des Westens mit ein und schlug vor, dass Rüstungskontrolle und Abrüstung auf der gesamteuropäischen Konferenz diskutiert werden könnten.<sup>29</sup>

Die NATO hatte im Anschluss an die Ereignisse in der Tschechoslowakei, die die Kräftekorrelation in Europa verändert hatte, die militärische Situation reevaluiert und die internen Konsultationen fortgesetzt.<sup>30</sup> Im Frühjahr 1969 erwärmten beide Seiten sich wieder für den Dialog, wobei die Motive unterschiedlich waren: Der Großteil der westeuropäischen Staaten wollte die Früchte der Detente ernten und die eigenen Verteidigungsausgaben senken. Für die USA hatte vor allem „ein gesichtswahrender Abzug aus Vietnam oberste Priorität“, wobei man Truppenabbau und Entspannung in Europa als diesem Ziel dienlich ansah.<sup>31</sup>

Auch hinter Moskaus neuerlichem Aufgreifen der gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz stand ein Konflikt außerhalb Europas, der eine Entspannung in Europa umso dringlicher erscheinen ließ. Im Frühjahr 1969 war der Konflikt mit China um den Ussuri erneut aufgeflammt. Angesichts des Konflikts im Osten war eine Entspannung im Westen in der sowjetischen Prioritätenliste nach oben gerutscht.<sup>32</sup> Brežnevs Prioritätenliste war durchaus von Ressentiments und Vorurteilen beeinflusst, wie Sergey Radchenko aufzeigen konnte. Brežnevs Sicht auf – und Misstrauen gegenüber – China und seine Bevölkerung bediente sich rassistischer Stereotype.<sup>33</sup> Er hingegen identifizierte sich als europäischer Staatsmann und sah die Sowjetunion als europäische Macht. Auch dieses Verständnis der eigenen europäischen Identität habe eine gewichtige Rolle für Brežnevs Bemühungen um eine politische Übereinkunft mit dem Westen gespielt.<sup>34</sup>

Die internationale Isolation der Kremlführung nach der sowjetischen Intervention in der ČSSR sollte endgültig der Vergangenheit angehören. Der Budapester Appell war ein Signal an die USA und die NATO, dass dem Kreml weiter am Konferenzprojekt gelegen war. Dass es sich nicht um reine Propaganda handelte, sollte durch die realistischeren Forderungen verdeutlicht werden.

Von den NATO-Staaten sei der Budapester Appell aufgrund des „relativ sachliche[n] Stil[s]“ positiv aufgenommen worden.<sup>35</sup> Dieser Umstand sowie das Interesse der meisten

---

29 Haftendorn, *The Link between CSCE and MBFR*, S. 240.

30 Ebd., S. 239.

31 Ebd., 240.

32 Siehe Morgan, *The Final Act*, S. 81.

33 Radchenko, *Die Sowjetunion, China und die Entspannungspolitik*, S. 248–250.

34 Ebd.

35 Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 52.

westlichen Staaten an der Détente, aber auch das Engagement Willy Brandts habe daher entscheidend dazu beigetragen, dass sich die NATO in ihrer Erklärung vom April 1969 dem sowjetischen Vorschlag gegenüber offen gezeigt habe.<sup>36</sup> Im Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats am 10. und 11. April in Washington sprachen sich die Beteiligten dafür aus, „in enger gegenseitiger Konsultation bei der Sowjetunion und den anderen Ländern Osteuropas herauszufinden, welche konkreten Probleme sich am ehesten für fruchtbare Verhandlungen und eine baldige Lösung eignen“.<sup>37</sup> Entsprechend wurde der NATO-Rat angewiesen, bis zur nächsten Sitzung eine Liste möglicher Verhandlungsthemen vorzubereiten. Eine europäische Friedensregelung, so das Kommuniqué weiter, würde „konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Lage in Berlin [...] und zur Beseitigung von Einschränkungen des Verkehrs und der Verbindungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands“ erfordern. Für die deutsche Frage müsse „eine friedliche Lösung gefunden werden, die auf der freien Entscheidung des deutschen Volkes und auf den Interessen der europäischen Sicherheit fußt“.<sup>38</sup>

### Die finnische Initiative

„Einer muss nur anfangen, dann kommen die übrigen schon nach.“ Mit diesen Worten habe der sowjetische Botschafter den finnischen Außenminister Karjalainen kürzlich aufgefordert, Finnland möge den Beginn machen und sich positiv für die baldige Abhaltung einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz aussprechen, wie Karjalainen dem  sterreichischen Botschafter im März 1969 mitteilte.<sup>39</sup> Am 5. Mai 1969 ergriff Finnland mit einem Memorandum die Initiative für die Abhaltung einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz. Während zeitgenössisch gemutmaßt wurde, Helsinki handle damit in erster Linie als Handlanger Moskaus, waren die Gründe, die Kekkonen zu diesem Schritt bewogen, durchaus (auch) eigennütziger Natur.<sup>40</sup> So gab Kekkonen nicht schlicht dem Druck aus Moskau

36 Ebd.

37 Kommuniqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates am 10. und 11. April in Washington (Auszüge), in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 70f., hier: S. 71.

38 Ebd.

39  StA/AdR, II-Pol/Politische Berichte, Helsinki. Außenminister Dr. Karjalainen zur Frage der Abhaltung einer europäischen Sicherheitskonferenz. Helsinki, 21.4.1969.

40 Kimmo Rentola, Finnlands Ruf nach einer Europäischen Sicherheitskonferenz im Jahr 1969, in: Michael Borchart – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE, Graz – Wien 2020, S. 645–655; Kimmo Rentola, Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz und die stille Krise zwischen Finnland und der Sowjetunion 1968–1971, in: Dominik Geppert – Udo Wengst (Hg.), Neutralität – Chance oder Chimäre? Konzepte des Dritten Weges für Deutschland und die Welt, 1945–1990. München 2005, S. 177–202; zur finnischen KSZE-Initiative siehe auch: Thomas Fischer, „A Mustard Seed Grew Into a Bushi Tree“: The Finnish CSCE-Initiative of 5 May 1969, in: Cold War History 9/2009, S. 177–201; Fischer, Neutral Power in the CSCE, S. 89–100.

nach, sich positiv zu einer KSZE zu äußern und eine solche zu propagieren, sondern tat dies mit einem „Kniff“, indem er, eine „aktive Neutralität[-spolitik]“ verfolgend, Helsinki als Austragungsort zur Verfügung stellte.<sup>41</sup>

Kekkonens außenpolitisches Manöver stand damit in der Tradition der sogenannten „Nachthemdenrede“, in der der finnische Präsident am 23. Jänner 1952 vorgeschlagen hatte, ein neutrales Skandinavien zu schaffen.<sup>42</sup> Dass dieser Vorstoß als „Nachthemdenrede“ Bekanntheit erlangte, rührte daher, dass Kekkonen seine Rede aufgrund einer Erkrankung nicht wie geplant öffentlich halten konnte und den Text stattdessen vom Krankenbett aus – quasi im Nachthemd – in der Zeitung „Maakansa“ veröffentlichen ließ.<sup>43</sup> Die Rede war ein geschickter Schachzug Kekkonens gewesen, der sich bezüglich einer Umsetzung seiner Idee keinen Illusionen hingab. Vielmehr war sein Vorstoß ein Versuch, sich öffentlich an die skandinavischen Nachbarn zu binden, ohne Moskau vor den Kopf zu stoßen.<sup>44</sup> Mehr als das, kam sie dem Kreml als Grundlage für die wenig später veröffentlichte, ebenfalls propagandistische Nutzung der Neutralität im Rahmen der „Stalin-Note“ entgegen.<sup>45</sup> Kekkonen hatte den internationalen Imageschaden, als sowjetischer Handlanger dazustehen, einkalkuliert, stand hinter dem Vorschlag doch insgeheim der geschickte Versuch, ein Mittel zu finden, das Helsinki enger an die skandinavischen Nachbarstaaten band und damit ein kleines Stück weit aus dem sowjetischen Einfluss führte, ohne dass dieser Vorstoß von Moskau hätte zurückgewiesen werden können.<sup>46</sup>

Mehr als 17 Jahre später wandte Kekkonen einen ähnlichen Kniff an, indem er eine sowjetische Idee aufnahm und in einer Weise uminterpretierte, die Finnlands Interessen diene und von Moskau schwerlich hätte offen abgelehnt werden können. Das österreichische Außenministerium ging im Herbst 1969 bereits richtigerweise davon aus, dass die „ursprüngliche Annahme“, dass Finnland die Initiative auf Zuruf Moskaus ergriffen habe, „wenig wahrscheinlich“ sei. Vielmehr dürfte Finnland „die Absicht verfolgt haben, von sich aus allfälligen weitergehenden sowjetischen Wünschen zuvorzukommen und sich gegenüber künftigen Pressionsversuchen in der Konferenz- oder Deutschlandfrage abzusichern“.<sup>47</sup>

41 Morgan, *The Final Act*, S. 87. Morgan zitiert die grundlegenden Arbeiten zu den finnischen Absichten von K. Rentola nicht, kommt aber – in verkürzter Form – zu ähnlichen Einschätzungen, was das finnische Motiv sowohl in Bezug auf ein Gleichgewicht in den Beziehungen zu beiden deutschen Staaten sowie der Schutzwirkung der Initiative vor dem Hintergrund der Niederschlagung des Prager Frühlings betrifft.

42 Die Rede ist in englischer Übersetzung abgedruckt in: Tuomas Vilkkuna (Hg.), *Neutrality: The Finnish Position. Speeches by Dr. Urho Kekkonen, President of Finland*. London 1970, S. 53–56.

43 Peter Ruggenthaler, *Im Schatten der Stalin-Note: Der Kreml und Kekkonens Initiative für ein neutrales Skandinavien*, in: JHK 2013, S. 91–106, hier: S. 99.

44 Ebd., S. 103.

45 Ebd., S. 105.

46 Ebd., S. 103.

47 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 2“, GZ 157987 – 69, Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in Helsinki vom 8.–12. November 1969, Informationen für den Herrn Bundesminister. o. D. [Oktober 1969].

Heute scheint klar, dass die KSZE-Initiative die internationale Anerkennung für die finnische Neutralität stärken sollte und eine Reaktion auf die „stille Krise“ zwischen Helsinki und Moskau war, die sich ab 1968 abgezeichnet hatte. Von sowjetischer Seite stand die finnische Neutralität ab dem Frühjahr 1968 zunehmend in Kritik, fürchtete der Kreml doch, sie könne unerwünschtes Modell für die Tschechoslowakei, Jugoslawien, Rumänien oder auch Ungarn sein.<sup>48</sup>

Im Kern ging es Kekkonen um eine internationale Bestätigung der Neutralität, die zumindest vorübergehend Druck aus Moskau verringern sollte. Die Niederschlagung des Prager Frühlings 1968 hatte der politischen Führung, aber auch der Bevölkerung Finnlands vor Augen geführt, wie schnell und einfach der Nachbar im Osten das eigene Land besetzen könne, und dass „der Westen [...] uns nicht helfen [wird]“, wie Kekkonen in seinem Tagebuch festhielt.<sup>49</sup>

Offen kritisiert wurde die „finnische Interpretation von Neutralität“ erstmals Anfang 1969.<sup>50</sup> Dass Finnland – im Gegensatz zu Schweden – das US-amerikanische Vorgehen in Vietnam nicht kritisierte, entsprach nicht Moskaus Konzeption einer vorteilhaften Neutralität. Doch die Zurückhaltung, die das offizielle Finnland übte, hatte einen simplen Grund: „Hätten die Finnen Washington kritisiert, dann mussten sie die Frage erwarten: Und warum hütet ihr eure Zungen so viel besser, wenn es um die Verbrechen der UdSSR geht?“<sup>51</sup> Während Moskau sich eine klare Positionierung und Kritik vonseiten Finnlands in der Vietnam-Frage erwartete, waren die USA mit der Position Finnlands sehr einverstanden und betrachteten Finnland als „neutral im besten Sinne“, wie William Rogers, Secretary of State, gegenüber seinem finnischen Amtskollegen im September 1969 bemerkte.<sup>52</sup> Entsprechend verbesserten sich die US-finnischen Beziehungen nach Richard Nixons Amtsantritt, während Washington der Kritik aus Schweden mit Unverständnis begegnete. Naturgemäß verhielt es sich in Moskau umgekehrt, wurde doch Schwedens Politik als „ein neues, erwünschtes Modell von Neutralität“ mit Lob bedacht.<sup>53</sup>

Strategisch war die Initiative auch für Finnlands Deutschlandpolitik hilfreich, konnte so doch dem sowjetischen Druck nach einer Anerkennung der DDR durch Finnland etwas entgegengesetzt werden. Finnland unterhielt zu beiden deutschen Staaten keine vollen diplomatischen Beziehungen, sondern nur solche auf der Ebene von Handelsdelegierten. Mit der Einladung zu einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz hatte Kekkonens Argument, zu beiden deutschen Staaten gleichwertige Beziehungen unterhalten zu wollen, auch gegenüber Kritikern im Land, die sich durch eine Anerkennung der DDR Vorteile in

48 Rentola, Finnlands Ruf nach einer Europäischen Sicherheitskonferenz, S. 646.

49 Ebd., S. 646.

50 Ebd.

51 Ebd., S. 647.

52 Ebd.

53 Ebd.



Moskau erhofften, an Boden gewonnen.<sup>54</sup> So unterstrich die finnische Regierung im Memorandum „seine unparteiische Haltung zu dem wichtigsten Problem der europäischen Sicherheit, der deutschen Frage“.<sup>55</sup> Diese Passage des finnischen Memorandums wurde in der „Pravda“ nicht zitiert.<sup>56</sup>

Darüber hinaus spielte auch die „Ostpolitik“ der BRD eine wesentliche Rolle. Kekkonen erhoffte sich von der KSZE als multilaterales Forum einen Kanal, über den Finnland sich mit der BRD austauschen könne. Frühere Versuche vonseiten der westdeutschen Sozialdemokratie, Finnland in eine bilaterale „Ostpolitik“ einzubinden, hatte man in Helsinki aus Rücksicht auf Moskau nicht riskieren wollen.<sup>57</sup>

Auffallend am finnischen Memorandum war die Tatsache, dass diese Einladung nicht nur an die europäischen Staaten, sondern auch an die USA und Kanada erging – obwohl die Warschauer-Pakt-Staaten sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht offiziell dazu bereit erklärt hatten, deren Teilnahme an einer solchen Konferenz zu akzeptieren.<sup>58</sup> Der Zeitpunkt der Initiative am Montag, den 5. Mai 1969, könnte auch mit einem weiteren Kniff verbunden gewesen sein, der in der Forschung bislang unbeachtet blieb. In der Sowjetunion stand mit dem „Tag des Sieges“ am Freitag ein Feiertag kurz bevor.<sup>59</sup> Dass Präsident Kekkonen die Einladung an die europäischen Staaten sowie die ehemaligen Alliierten USA und Kanada, Verhandlungen über eine europäische Sicherheitsordnung aufzunehmen, just in dieser Woche aussprach, dürfte kaum ein Zufall gewesen sein. Eine sofortige ablehnende Reaktion vonseiten Moskaus – und wenn auch nur aus propagandistischen Gründen, etwa aufgrund der Tatsache, dass die Einladung auch an die USA ging – war wohl nicht zu erwarten, solange sich die sowjetische Presse und Öffentlichkeit mit dem Sieg im „Großen Vaterländischen Krieg“ und den Kriegsfolgen beschäftigte. Dies verschaffte der finnischen Initiative auch die nötige Zeit, um sich international Gehör verschaffen zu können.

Die finnische Seite betonte wiederholt, dass unter anderem der Umstand, dass die Einladung auch an die beiden transatlantischen Staaten erging, die finnische Initiative klar vom

---

54 Ebd.

55 Memorandum der finnischen Regierung vom 5. Mai 1969, in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 654f.

56 Zagorskij, Chel` sinksij Akt, S. 33.

57 Rentola, Finnlands Ruf nach einer Europäischen Sicherheitskonferenz, S. 647f.

58 Békés, The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process, S. 124.

59 Anm.: Der Sieg im „Großen Vaterländischen Krieg“ wurde in der Sowjetunion am 9. Mai begangen, war doch die Tatsache, dass die deutsche Wehrmacht in der Nacht vom 8. auf den 9. Mai in Berlin-Karlshorst ihre Kapitulationsurkunde unterzeichnet hatte, vom Obersten Sowjet erst in den Morgenstunden am 9. Mai 1945 bekanntgegeben worden. Stalin hatte den 9. Mai 1945 zum „Tag des Sieges“ (Den' Pobedy) und zum arbeitsfreien Feiertag erklärt, Zweiteres allerdings im Dezember 1946 revidiert, sodass der 9. Mai ab 1947 wieder ein Werktag war. Erst im Jahr 1965 hatte Breznev den 9. Mai wieder zum arbeitsfreien Feiertag erklärt. Zum „Tag des Sieges“ siehe im Detail: Ludmila Lutz-Auras, Auf Stalin, Sieg und Vaterland. Politisierung der kollektiven Erinnerung an den Zweiten Weltkrieg in Russland. Wiesbaden 2013, S. 259–261.

Budapester Appell unterschied.<sup>60</sup> Man sehe die Initiative, so Außenminister Karjalainen bei seinem Besuch in Polen von 20.–23. Mai 1969, nicht „als Fortsetzung der Bestrebungen [...], die im Einklang mit der Budapester Proklamation stehen“, sondern als „selbständige Maßnahme“.<sup>61</sup>

In Polen wurde die finnische Initiative begrüßt und dem Besuch Karjalainens besondere Aufmerksamkeit geschenkt, wovon die Tatsache zeugte, dass Gomulka ihn persönlich empfing. Dies war eine besondere Ehre, denn es gehörte, so vermerkte der österreichische Botschafter Erich Pichler, „nicht zu den Gewohnheiten des Parteisekretärs [...], in Polen weilende Außenminister zu empfangen“.<sup>62</sup> Karjalainen versuchte, auf sehr diplomatische Weise, auf die Unterschiede zu den früheren Plänen Rapackis und Gomulkas und zum kürzlich veröffentlichten Appell des Warschauer Pakts hinzuweisen, hing davon doch auch ab, wie glaubwürdig die Initiative im ohnehin zweifelnden Westen als eigenständig angesehen würde. So erklärte er Gomulka, die vorangegangenen polnischen Initiativen seien in der Frage der europäischen Sicherheit „mehr auf Details“ eingegangen, die finnische Initiative sei hingegen zunächst auf die „Beschaffung von Material für spätere Maßnahmen“ gerichtet. Diese Hinweise prallten am höchst zufriedenen Gomulka allerdings ab, der nicht davon abließ, zu betonen, die finnische Initiative sei der nötige Impuls gewesen, um die von Polen und dem Warschauer Pakt schon lange geforderte gesamteuropäische Sicherheitskonferenz auch im Westen auf die Tagesordnung zu setzen.<sup>63</sup> Das finnische Memorandum fand in Polen rasche Verbreitung und nährte auch unter der Bevölkerung die Hoffnung, im Rahmen einer Sicherheitskonferenz eine Anerkennung der polnischen Grenzen und des Status quo in Europa zu erreichen.<sup>64</sup> Diese Euphorie ließ auch Karjalainen nicht unbeeindruckt, und bei seiner Abreise erklärte er gegenüber der Warschauer Presse konzilient, die „kleinen Unterschiede [bezüglich der mit einer Sicherheitskonferenz verbundenen Fragen] seien unwesentlich“.<sup>65</sup>

Insgeheim war für Moskau wohl schon seit Mitte der 1960er-Jahre klar, dass eine Sicherheitskonferenz ohne Teilnahme der USA unrealistisch sei – man wollte die Teilnahme der USA aber als Faustpfand für eine Teilnahme der DDR in der Schwebelage halten.<sup>66</sup>

60 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 2“, GZ 157987 – 69, Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in Helsinki vom 8.–12. November 1969, Informationen für den Herrn Bundesminister. o. D. [Oktober 1969].

61 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 2“ GZ 158292-4 Pol, Offizieller Besuch des finnischen Außenministers Dr. Karjalainen in Polen, 29.5.1969.

62 Ebd.

63 Ebd.

64 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 2“ Zl. 70-Pol/69, Das finnische Memorandum und die Sicherheit Polens. Helsinki, 21.8.1969.

65 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 2“ GZ 158292-4 Pol, Offizieller Besuch des finnischen Außenministers Dr. Karjalainen in Polen, 29.5.1969.

66 Békés, *The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process*, S. 124.

Davon, dass es intern – zumindest in Moskau – bereits vor der offiziellen Zustimmung zur Teilnahme der USA und Kanadas an einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz auf der Außenministertagung der Warschauer-Pakt-Staaten im Juni 1970 eine entsprechende Übereinkunft gab, zeugt eine Rede Brežnevs vom 26. Juni 1969 vor dem ZK der KPdSU. Hier bekannte er sich parteiintern explizit zu dieser Strategie eines „Tauschhandels“: Er gab an, keine Einwände gegen die Teilnahme der USA und Kanadas an einer gesamteuropäischen Tagung anmelden zu wollen, wenn die Deutsche Demokratische Republik auf der gleichen Grundlage wie die Bundesrepublik Deutschland und mit den gleichen Rechten wie andere europäische Staaten an dieser Konferenz teilnehmen würde.<sup>67</sup>

Der finnische Präsidenten Kekkonen, der im Rahmen eines „privaten Jagdausfluges“ von 19.–21. Mai 1969 in Leningrad Gespräche mit Kosygin führte, gab in einer anschließenden Pressekonferenz an, dass dieser sich nicht zur Tatsache der Überreichung des finnischen Memorandums in Washington und Ottawa geäußert habe, was Helsinki als stille Zustimmung deutete. Diese Information erreichte das österreichische Außenministerium am 20. Juni.<sup>68</sup>

Die sowjetische Regierung beantwortete den finnischen Aufruf am 6. Juni 1969 in einem Memorandum, das der sowjetische Botschafter an Außenminister Karjalainen übergab.<sup>69</sup> In diesem Schreiben erklärte sie ihre „umfassende Unterstützung“ der finnischen Initiative und schlug Konsultationen zwischen den beiden Regierungen vor. Die finnische Initiative würde, so das Memorandum, „den Zielen des Budapester Appells“ entsprechen. Sollte der finnische Außenminister, so die Weisung an den sowjetischen Botschafter, bei der Übergabe des Memorandums auf die Frage einer Teilnahme der USA und Kanadas, die im sowjetischen Memorandum keine Erwähnung findet, zu sprechen kommen, so habe er von den ihm diesbezüglich bereits vorliegenden Weisungen auszugehen.<sup>70</sup>

Beim Besuch Außenminister Waldheims in Helsinki von 10.–12. November 1969 teilte sein Amtskollege Karjalainen diesem mit, dass der sowjetische Vizeaußenminister Semenov sowohl vor als auch nach der Außenministerkonferenz der Warschauer-Pakt-Staaten in Prag (30.–31. Oktober 1969) Helsinki besucht habe. In den Gesprächen sei „aus seinen [Semenovs] Ausführungen [...] klarer als vorher hervorgegangen, dass Moskau gegen eine

---

67 RGANI, F. 2, op. 3, d. 168, S. 65–72, Auszug aus der Rede L. I. Brežnevs im ZK der KPdSU, 26.6.1969.

68 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 1“, Zl. 158.339-6(Pol)69, Äußerungen des finnischen Staatspräsidenten Kekkonen zur Frage der europ. Sicherheit, 20.6.1969.

69 RGANI, F. 3, op. 72, d. 266, S. 34–36. Zu Punkt 62 des Protokolls Nr. 127 der Sitzung des Politbüros des ZK der KPdSU. Weisungen an den sowjetischen Botschafter in Helsinki, 6.6.1969.

70 Ebd. Die bereits erteilten Weisungen, auf die hier Bezug genommen wird, sind leider nicht im Dokument vorhanden.

Teilnahme der USA und Kanadas nichts einzuwenden hätte, wenn dies auch nicht in der Prager Erklärung<sup>71</sup> niedergelegt worden sei“.<sup>72</sup>

Mit der Begründung, dass erst unlängst, im oben erwähnten Gespräch zwischen Kekkonen und Kosygin Ende Mai, „bereits ein Meinungs austausch zum gesamten Fragenkreis, der die bilateralen Fragen betrifft“ stattgefunden habe, verschob Moskau einen ursprünglich für Ende Juni 1969 vereinbarten offiziellen Finnland-Besuch des Vorsitzenden des Präsidiums des Obersten Sowjets, Nikolaj Podgornyj, auf den Herbst.<sup>73</sup> Der sowjetische Botschafter in Helsinki wurde angewiesen, Kekkonen über diese Planänderung zu informieren. Es liegt nahe, dass Moskau sich davor hütete, so schnell nach der finnischen Initiative einen offiziellen Besuch des sowjetischen Staatsoberhauptes in Helsinki durchzuführen. Dies hätte den Finnlandisierungsverdacht – nämlich, dass in Wahrheit Moskau hinter dem Aufruf stecken würde – im Westen nur weiter geschürt.

Für das Zustandekommen der tatsächlichen KSZE erachtet Benjamin Gilde die Rolle Finnlands als „überbewertet“.<sup>74</sup> So habe bereits die NATO-Erklärung vom April 1969 entsprechende Offenheit gegenüber dem sowjetischen Vorschlag gezeigt, was beweise, dass „[d]er Stein [...] Anfang Mai 1969 jedenfalls bereits im Rollen [war], die finnische Initiative hatte nur noch eine gewisse Beschleunigungswirkung“.<sup>75</sup> Ebendiese Beschleunigungswirkung ist aber nicht zu unterschätzen angesichts der Tatsache, dass damit ein Vorschlag auf dem Tisch lag, der sich an alle interessierten Staaten richtete. Wesentlicher als die Einladung an die USA war dabei die dezidierte Bitte an alle Adressaten, das Memorandum zu beantworten, also die Position der jeweiligen Regierung zur Sicherheitskonferenz publik zu machen. Damit wurde die Erörterung der Frage wieder multilateralisiert und ein Stück weiter weg von der Ebene der Blöcke hin zur autonomen Entscheidungsfindung der einzelnen Staaten und in deren politische Verantwortung verschoben. So waren auch die kleinen europäischen Staaten und die neutralen Staaten gefragt, öffentlich ihren Standpunkt kundzutun. Gerade für Österreich war die „Beschleunigungswirkung“ infolge der finnischen Initiative wesentlich, um fortan offensiver Wien als möglichen Konferenzort bewerben zu können, ohne automatisch in „Finnlandisierungsverdacht“ zu geraten.

71 In der Abschlussdeklaration der Außenministerkonferenz der Warschauer-Pakt-Staaten in Prag (30.–31. Oktober 1969) schlugen die Teilnehmer als Tagesordnungspunkte für die Sicherheitskonferenz nur noch zwei Punkte vor: Gewaltverzicht und Erweiterung der wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Beziehungen. Siehe dazu: Klaus Mehnert, Sicherheitskonferenz für Europa, in: Osteuropa 20/10/1970, S. 657–678, hier: S. 664f. Auch in dieser Erklärung wurde also die Frage einer möglichen Teilnahme der USA und Kanadas schlicht ausgespart.

72 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 2“, GZ 157987-4/69, Besuch Bundesministers Dr. Waldheim in Finnland (10.–12.11.1969); Zusammenfassendes Protokoll über die österr.-finnischen Arbeitsgespräche, 20.11.1969.

73 RGANI, F. 3, op. 72, d. 266, S. 26, Zu Punkt I56 des Protokolls Nr. 127 der Sitzung des Politbüros des ZK der KPdSU. Über die Verschiebung des offiziellen Besuchs Podgornyjs in Finnland, 5.6.1969.

74 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 51f.

75 Ebd., S. 52.

Diese Chance nutzte man in Wien unverzüglich. Österreich war der erste Staat, der die finnische Initiative in einer Deklaration vom 28. Mai 1969 positiv beantwortete.<sup>76</sup> In der Beantwortung blieb man aber dem Standpunkt, dass eine solche Konferenz einer gründlichen Vorbereitung bedürfe, treu.<sup>77</sup>

Gänzlich überraschend hätte die finnische Initiative für Wien im Übrigen nicht kommen müssen: Botschafter Pichler übermittelte am 5. Mai 1969 einen Bericht über Aussagen Karjalainens im Außenpolitischen Ausschuss des finnischen Reichstages *in der Vorwoche*, wo dieser erklärt habe, „dass eine Durchführung der Konferenz in Helsinki in Erwägung gezogen werden könnte“. Das gegenständliche Schreiben wurde jedoch erst am Tag der Veröffentlichung des finnischen Memorandums verfasst und langte am 14. Mai im Außenministerium ein.<sup>78</sup> Leise Signale für eine gesteigerte Aktivität vonseiten Finnlands gab es allerdings auch schon zuvor. So hatte Pichler bereits im Februar berichtet, dass der Leiter der Abteilung für Abrüstung und Spezialfragen im finnischen Außenministerium, Dr. Keijo Korhonen, sich im Rahmen eines Vortrags sehr positiv gegenüber erneuten Anstrengungen für ein europäisches Sicherheitssystem ausgesprochen hatte – auch vor dem Hintergrund der „frische[n] Erfahrung der Ereignisse im vorigen Sommer und Herbst in Mitteleuropa“, also der Niederschlagung des „Prager Frühlings“. Diese Anstrengungen würde Finnland als „unbedingt notwendig[...]“ erachten und auch in Zukunft nicht „auf seine auf Entspannung abzielenden Anstrengungen verzichten“.<sup>79</sup>

### Helsinki, Wien oder Genf?

Die Frage des Konferenzorts oder der Konferenzorte blieb lange Zeit offen. Schlussendlich fanden von 22. November 1972 bis 8. Juni 1973 multilaterale Vorgespräche im Kongresszentrum Dipoli bei Helsinki statt, wo prozedurale und inhaltliche Richtlinien für die kommenden Verhandlungen ausgearbeitet wurden.<sup>80</sup> Der Auftakt der eigentlichen KSZE-Verhandlungen erfolgte ebenfalls in Helsinki, durch ein Gipfeltreffen der Außenminister von 3.–7. Juli 1973.<sup>81</sup> Die Kommissionsphase der KSZE, also die Phase, in der die Texte der Schlussakte von den Delegationen der einzelnen Länder vorbereitet und ausverhandelt wurden, fand schließlich von 18. September 1973 bis 21. Juli 1975 in Genf statt.<sup>82</sup> Den

76 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 100.

77 Ebd.

78 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 2“, GZ150419-4/69, Bericht des finnischen Außenministers Dr. Karjalainen im Außenpolitischen Ausschuss des finnischen Reichstages. Helsinki, 5.5.1969.

79 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 2“, GZ 150419-4/69, Die Entwicklungserscheinungen im europäischen Sicherheitssystem; Vortrag des Leiters der Abteilung für Abrüstung und Spezialfragen im Außenministerium Dr. K. Korhonen. Helsinki, 6.2.1969.

80 Siehe dazu im Detail: Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 63–79.

81 Ebd., S. 79f.

82 Ebd., S. 85.

Abschluss der KSZE-Verhandlungen bildete ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Helsinki von 30. Juli bis 1. August 1975, dem Tag, an dem auch die Schlussakte unterzeichnet wurde.<sup>83</sup>

Hätte es auch eine „Wiener Schlussakte“ geben können? Die Frage des Orts hing schlussendlich von einer Reihe von Faktoren ab, die nur zum kleinsten Teil im Wirkungsbereich der österreichischen Akteure lagen. Wien verhielt sich gegenüber dem anfänglichen Druck aus Moskau rezeptiv und zögerlich, um nicht als Handlanger Moskaus in westliche Kritik zu geraten. Je konkreter das Konferenzprojekt wurde, desto offensiver warb man allerdings für Wien als einen möglichen, weiteren Konferenzort.

Wie intensiv der Druck auf Österreich schon vor dem finnischen Memorandum war, sich für eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz zu engagieren, zeigt sich unter anderem im direkten Vergleich mit der Schweiz. Im Eidgenössischen Politischen Departement<sup>84</sup> ging man im April 1968 schon gar nicht mehr davon aus, dass „den Russen weiterhin an einer solchen Konferenz gelegen ist“, da man in Bezug auf die Sicherheitskonferenz „von keiner Seite an die Schweiz herangereten“ sei, wie Außenminister Willy Spühler berichtete.<sup>85</sup> So zeigte man sich sehr dankbar über die Klarstellung aus Wien, dass das Thema für Moskau nach wie vor aktuell sei und die „seit längerer Zeit“ bestehenden Kontakte zwischen Moskau und Wien in dieser Frage weitergeführt würden. Waldheim berichtete, dass die Österreicher „in Moskau sehr intensiv angesprochen“ worden seien, man sich aber – wenig erfolgreich – mit Moskau darauf zu verständigen versucht habe, dass zuerst eine gesamteuropäische Zusammenarbeit verwirklicht werden solle.<sup>86</sup> Als weitere „Vorsichtsmaßnahme“, wie Waldheim sich in Bern ausdrückte, habe man gegenüber Moskau auch auf einer „gründliche[n] Vorbereitung“ bestanden, was eine Einigung auf die Agenda und insbesondere auch die Frage miteinschleife, welche Staaten teilnehmen sollten.<sup>87</sup> Waldheim teilte seinem Schweizer Amtskollegen mit, dass Österreich jedenfalls Moskaus weitere Schritte abwarten und keine Initiative ergreifen würde, „[o]bschon die Russen das offenbar gerne hätten“.<sup>88</sup>

Spühler erklärte sich den „besonders groß[en]“ Druck auf Österreich dadurch, dass „Moskau in Ihnen, wegen Ihres Verhältnisses zu Moskau, einen besonders geeigneten Katalysator sieht.“<sup>89</sup> Waldheim gab weiters zu bedenken, dass die sowjetische Führung wohl ge-

---

83 Ebd.

84 Anm.: Das EPD wurde 1979 umbenannt und wird seither als Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bezeichnet.

85 Protokoll der schweizerisch-österreichischen Arbeitssitzung anlässlich des Besuchs von Bundesminister Dr. Kurt Waldheim vom 26.4.1968, dodis.ch/33385, S. 6–8.

86 Ebd., S. 7.

87 Ebd., S. 7; 9.

88 Ebd.

89 Ebd., S. 8.



rade die Erfolgsaussichten eines formellen Vorstoßes sondieren und insbesondere im Westen Fürsprecher suchen würde – „und da bietet sich ihnen eben in erster Linie Wien an.“<sup>90</sup>

Den besonderen Fokus auf Wien in Bezug auf die Sicherheitskonferenz interpretierte der Ballhausplatz aber auch als Ausdruck der sowjetischen „Besorgnis“ darüber, dass „eine Ausweitung des Potentials der BRD [...] auch Österreich in den Sog ziehen [könnte].“<sup>91</sup>

In Bezug auf Österreich hatte der sowjetische Druck, eine Initiative für eine Sicherheitskonferenz zu unternehmen, nach dem „Prager Frühling“ vorerst abgenommen. Die Angst vor einer „Sogwirkung“ des Neutralitätsmodells auf die Tschechoslowakei führte im Kreml zu Misstrauen gegenüber Österreich. Am 21. August und in den Tagen danach war es wiederholt zu sowjetischen Grenzverletzungen des österreichischen Luftraums gekommen – eine sowjetische Machtdemonstration gegenüber dem neutralen Österreich.<sup>92</sup> Die Reaktionen Österreichs darauf blieben verhalten, was auch daran lag, dass Österreich – anders als während der Ungarn-Krise 1956<sup>93</sup> – keine expliziten Sicherheitszusagen vonseiten der USA erhielt.<sup>94</sup> In Washington ging man davon aus, dass sich die Militäraktion nicht über die Grenzen der Tschechoslowakei ausbreiten würde, auch hatte man Vertrauen in die „letztlich verlässlich prowestliche Haltung“ der österreichischen Neutralitätspolitik gefasst.<sup>95</sup> Außenminister Waldheim übte Zurückhaltung, war er sich doch bewusst, wo die Grenzen einer neutralen Politik lagen. Die Niederschlagung des „Prager Frühlings“ führte zu einer alternativlosen neutralen Position.<sup>96</sup> Tatsächlich entspannten sich die Beziehungen zwischen Moskau und Wien rasch, wovon die planmäßige, feierliche Eröffnung der Erdgas-Pipeline am 1. September in Baumgarten zeugte. Erstmals floss sowjetisches Gas durch den „Eisernen Vorhang“.<sup>97</sup>

Das Scheitern der österreichischen EWG-Assoziierung aufgrund von Vetos aus Italien und Frankreich mag einerseits mit einem kurzfristigen „Nachlassen“ des sowjetischen Drucks in Bezug auf eine Sicherheitskonferenz zu tun gehabt haben, hatte Moskau dadurch, dass eine Assoziierung vorerst nicht mehr im Raum stand, doch ein wichtiges sowjetisches Druckmittel auf Österreich verloren.<sup>98</sup> Andererseits vergrößerte gerade diese wirtschaftspolitische Niederlage das Interesse Österreichs an einer weiteren wirtschaftlichen Ostöffnung, was längerfristig auch für das sowjetische Konferenzprojekt von Vorteil sein würde.

90 Ebd., S. 9.

91 So Kurt Waldheim im Gespräch. Siehe Ebd.

92 Siehe dazu im Detail: Peter Ruggenthaler, *Der Neutralität verpflichtet: die sowjetisch-österreichischen Beziehungen 1968*, in: Stefan Karner – Natalja Tomilina – Alexander Tschubarjan et al. (Hg.), *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Bd. 1, Beiträge. Wien 2008, S. 993–1006.

93 Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik*, S. 164; 350f.

94 Ebd., S. 350f.; siehe auch: Ruggenthaler, *Der Neutralität verpflichtet*, S. 1005f.

95 Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik*, S. 351f.

96 Ebd.

97 Karner – Ruggenthaler, *Austria and the End of the Prague Spring*, S. 433.

98 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 89.

Auf seiner Herbsttagung 1968 hatte der Nordatlantikat die sicherheitspolitische Bedeutung des neutralen Österreichs und Jugoslawiens unterstrichen, was einer Warnung vor weiteren Interventionen gleichkam. Dieter Krüger sieht in dieser Erklärung überdies eine Reaktion auf den sowjetischen Versuch, Österreich und andere Neutrale für eine Konferenz zu instrumentalisieren.<sup>99</sup> Diese Erklärung, die US-Außenminister Dean Rusk in seiner Rede gemacht hatte und die auch Eingang in das Schlusskommunique fand<sup>100</sup>, war von Waldheim jedoch indirekt zurückgewiesen worden.<sup>101</sup> Der österreichische Außenminister betonte, dass die österreichische Neutralität sowie die territoriale Unversehrtheit der Grenzen die gemeinsame Verpflichtung der Signatarmächte des Staatsvertrags sei. Waldheims diplomatisch geschickte Reaktion wurde in der sowjetischen Presse positiv aufgenommen.<sup>102</sup>

Was die während des „Prager Frühlings“ geknüpften zarten Bande zwischen der Tschechoslowakei und Österreich betraf, änderte sich das Verhältnis nach der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ und der Beendigung der Reformpolitik wieder grundlegend. Gute Beziehungen zu Österreich hätten für das KP-Regime in der Phase der Wiederherstellung der Diktatur nach 1968/69 einer Schwächung der eigenen Position bedeutet.<sup>103</sup> Daher suchte das Regime in Prag erneut die Abgrenzung von Österreich. So ist es auch wenig verwunderlich, dass geflüchtete Reformer, Emigrantenorganisationen und „Wiener Tschechen“ im Fokus des tschechoslowakischen Geheimdienstes standen.<sup>104</sup> Zahlreiche tschechoslowakische Geheimdienstmitarbeiter, darunter Ladislav Bittman, die den Ideen des „Prager Frühlings“ verhaftet bleiben wollten, liefen allerdings über, was den Kampf des Regimes gegenüber seinen Gegnern in Österreich erheblich erschwerte.<sup>105</sup>

Dass das sowjetische Interesse ab 1968 in erster Linie Finnland geglückt habe, wie Thomas Fischer annahm, lässt sich auf Basis neuer Quellen nicht bestätigen.<sup>106</sup> Im Frühjahr

99 Krüger, Nationales Interesse und gemeinsamer Bündniszweck, S. 629.

100 Final Communiqué 24.–25.6.1968. Online abrufbar unter: [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_26740.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26740.htm?selectedLocale=en); Declaration adopted by Foreign Ministers and Representatives of Countries participating in the NATO Defence Program 24.–25.6.1968. Online abrufbar unter: [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_26739.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26739.htm?selectedLocale=en); FRUS 1964–1968, XIII, S. 722–725; AAPD 1968, S. 777–781.

101 Ruggenthaler, Der Neutralität verpflichtet, S. 1006.

102 Ebd.; siehe auch: Reiner Eger, Krisen an Österreichs Grenzen. Das Verhalten Österreichs während des Ungarnaufstandes 1956 und der tschechoslowakischen Krise 1968: ein Vergleich. Wien 1981, S. 98.

103 Paul Ullmann, Eine schwierige Nachbarschaft. Die Geschichte der diplomatischen Beziehungen zwischen Österreich und der Tschechoslowakei von 1945–1968. Wien 2006, S. 224.

104 Dieter Bacher – Harald Knoll, Österreich als Drehscheibe ausländischer Nachrichtendienste?, in: Stefan Karner et al. (Hg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Beiträge. Köln et al. 2008, S. 1063–1074, hier: S. 1068–1073.

105 Siegfried Beer – Igor Lukes, Spy, Scholar, Artist. The three careers of Ladislav Bittman, in: JIPSS 2/1/2008, S. 113–134.

106 Fischer, Die Sowjetunion, Österreich und die finnische KSZE-Initiative vom 5. Mai 1969; Fischer, Neutral Power in the CSCE, S. 89; Rentola, Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz und die stille Krise zwischen Finnland und der Sowjetunion 1968–1971.

1969 startete Moskau eine diplomatische Offensive in Bezug auf die Sicherheitskonferenz. Die Adressaten waren Finnland – und Österreich. So erklärte der Erste Sekretär der Sowjetischen Botschaft, Albert Dmitriev, dem österreichischen Botschafter Wodak am 17. April 1969, dass „die besondere Rolle und Funktion Österreichs als neutraler Staat es nahelege, dass gerade Österreich in der nun so stark diskutierten Frage der Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz initiativ hervortrete“.<sup>107</sup> Zur selben Zeit, so wusste man im österreichischen Außenministerium, war Moskau auch an Finnland herangetreten, sie mögen bezüglich der Sicherheitskonferenz „anfangen“.<sup>108</sup>

Mit solchen Aufforderungen, die offenließen, was genau man in Moskau erwartete, ließ die sowjetische Diplomatie die jeweiligen Adressaten offenbar bewusst im Dunkeln, schließlich beließ es der Botschaftssekretär auf Wodaks Rückfrage, an welche Initiative er denke, bei der lapidaren Antwort, dass er „keine konkreten Vorstellungen äußern könne“.<sup>109</sup>

Das erste Staatsoberhaupt, das nach der Niederschlagung des Prager Frühlings auf offizieller Ebene seine Hand in Richtung Österreich ausstreckte, war der Ministerpräsident der VR Bulgarien, Todor Živkov, der von 14.–18. April 1969 einen Staatsbesuch in Wien absolvierte.<sup>110</sup> Živkovs Wunschzettel an Österreich war sehr ähnlich formuliert wie jener des sowjetischen Botschaftssekretärs, auch er warb für ein stärkeres Engagement Österreichs in Bezug auf die Sicherheitskonferenz, was neben der zeitlichen Parallelität ein starkes Indiz dafür ist, dass die Initiativen Sofias und Moskaus vorab synchronisiert worden waren. Das Projekt der gesamt europäischen Sicherheitskonferenz, so erklärte Živkov gegenüber Klaus, böte Österreich sowohl die Möglichkeit, „tolle Arbeit für Europa“ zu leisten, als auch das neutrale Profil und das Ansehen Österreichs zu stärken.<sup>111</sup> Im Vergleich zum ebenso kleinen

107 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2\_ex 1240 Gespräche mit sowjetischen Diplomaten. Botschafter Walter Wodak an SPÖ-Parteivorsitzenden Bruno Kreisky. Information für den Herrn Parteivorsitzenden betr. Gespräch mit dem 1. Sekretär der Sowj. Botschaft, Herrn Albert Dimitrieff, am 17.4.1969.

108 ÖStA/AdR, II-Pol/Politische Berichte, Helsinki. Außenminister Dr. Karjalainen zur Frage der Abhaltung einer europäischen Sicherheitskonferenz. Helsinki, 21.4.1969.

109 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, ex 1240 Gespräche mit sowjetischen Diplomaten. Botschafter Walter Wodak an SPÖ-Parteivorsitzenden Bruno Kreisky. Information für den Herrn Parteivorsitzenden betr. Gespräch mit dem 1. Sekretär der Sowj. Botschaft, Herrn Albert Dimitrieff, am 17.4.1969.

110 CDA, F. 378b, op. 5, a.e. 386, Protokoll des Gesprächs zwischen dem Bundeskanzler der Republik Österreich, Josef Klaus, und dem Vorsitzenden des Ministerrates der VR Bulgarien, Todor Živkov, o. D. [14.–18.4.1969], S. 20. Darauf, dass Živkov Klaus Unterstützung für Wien als möglichen Konferenzort zugesagt habe, weist auch Iskra Baeva hin. Sie zitiert Živkov allerdings indirekt aus einem Gespräch zwischen Außenminister Ivan Bašev mit seinem tschechoslowakischen Amtskollegen Jan Marko im Folgemonat. Siehe: Iskra Baeva, *Avstrija – v sãrceto na Evropa, Bãlgarija – v sãrceto na Balkanite*, in: Petranka Fileva – Minka Zlateva (Hg.), *Avstrija – Bãlgarija: tradicii s bãdešte. Veliko Tãrnovo 2007*, S. 21–30, hier: S. 27f. Klaus habe darauf jedoch, so Bašev gegenüber Marko, „nicht mit großem Enthusiasmus“ reagiert (ebd.).

111 CDA, F. 378b, op. 5, a.e. 386, Protokoll des Gesprächs zwischen dem Bundeskanzler der Republik Österreich, Josef Klaus, und dem Vorsitzenden des Ministerrates der VR Bulgarien, Todor Živkov, o. D. [14.–18.4.1969], S. 20.

Bulgarien, so Živkov offen, habe Österreich durch seinen neutralen Status ungleich größere Möglichkeiten, sich international Gehör zu verschaffen.<sup>112</sup>

In Bezug auf eine mögliche Initiative äußerte sich der bulgarische Ministerpräsident konkreter, als man es aus Moskau gewohnt war. So sagte Živkov zu, „[w]enn Sie beispielsweise finden, dass es angebracht wäre, diese Konferenz in Österreich, in Wien, einzuberufen, werden wir Sie dabei unterstützen“.<sup>113</sup>

Die österreichische Bundesregierung sah sich im Frühjahr 1969 aber offenbar nicht beauftragt, von sich aus eine Einberufung zu initiieren. So erwiderte Klaus Živkov, Österreich könne „nicht vorschlagen, eine solche Konferenz einzuberufen“, da eine solche Initiative von den Supermächten ausgehen müsse. Man sei allerdings dankbar für den bulgarischen Zusage für eine aktive Beteiligung Österreichs an der künftigen Konferenzvorbereitung.<sup>114</sup>

Fast zur selben Zeit, von 18.–22. April 1969, absolvierte der Schweizer Außenminister und Chef des Politischen Departments, Willy Spühler, einen Staatsbesuch in Rumänien, wo er unter anderem mit seinem rumänischen Amtskollegen Corneliu Manescu Gespräche führte.<sup>115</sup> Ein Hauptgesprächsthema war das Projekt der Sicherheitskonferenz. Spühler erklärte nachdrücklich, dass die Schweiz nicht vorhabe, sich aktiv an etwaigen Konferenzvorbereitungen beteiligen zu wollen. Als möglicher Konferenzort stünde Genf, gemäß der grundsätzlichen Disponibilität der Schweiz, jedoch „natürlich immer zur Verfügung“.<sup>116</sup>

Für Moskau hatte die unklare Aufgabenstellung sowohl an Finnland als auch an Österreich, in irgendeiner, nicht klar definierten Form für die Einberufung der gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz aktiv zu werden, durchaus Vorteile, erwies sie sich doch als flexibles Druckmittel. Schließlich konnte in der Folge beanstandet werden, dass die Bitte nicht – oder nicht zur Gänze – erfüllt wurde. Die finnische Übererfüllung der geforderten Fürsprache bzw. Initiative machte dieser Taktik vorerst einen Strich durch die Rechnung.

Auf offizieller Ebene wurde die finnische KSZE-Initiative vom 5. Mai 1969 vonseiten Moskaus zwar begrüßt, doch hinter den Kulissen äußerte man sich größtenteils ablehnend, wenngleich die Gründe dafür weitgehend im Dunkeln liegen.<sup>117</sup> Die Tatsache, dass Finnland zur Konferenz lud und Helsinki als Konferenzort zur Verfügung stellte, hieß noch nicht, dass diese, sollte sie stattfinden, auch in Helsinki tagen würde. Nach einem Gespräch mit Kosygin im Mai 1969 bei einer Pressekonferenz gefragt, ob die Sowjetunion Helsinki als Tagungsort unterstützen würde, antwortete Kekkonen lapidar, dass man sowjetischerseits zumindest keinen Einwand vorgebracht habe. Der österreichische Botschafter in Finn-

---

112 Ebd.

113 Ebd.

114 Ebd., S. 20f.

115 Breitenmoser, *Sicherheit für Europa*, S. 81

116 Ebd., S. 81f., Zitat S. 82.

117 Rentola, *Finnlands Ruf nach einer Europäischen Sicherheitskonferenz im Jahr 1969*, S. 649f.

land, Erich Pichler, berichtete dem Außenministerium am 20. Juni 1969 von dieser „bemerkenswerten Antwort“.<sup>118</sup>

In Bezug auf Österreich erwies sich die finnische Initiative für Moskau allerdings als ein neues und durchaus wirkungsvolles Druckmittel. Nur wenige Tage nach der finnischen Initiative drückte der Erste Sekretär der Sowjetischen Botschaft gegenüber dem österreichischen Botschafter in Moskau, Walter Wodak, sein Bedauern aus, „daß nun Finnland und nicht Österreich in der Frage der Europäischen Sicherheitskonferenz eine Initiative ergriffen“ hätte, schließlich sei „[a]uch Österreich [...] eine solche Initiative ‚offen gestanden‘“.<sup>119</sup> Der Gesandte verwies darauf, dass auch Österreich „eine seiner Neutralität entsprechende internationale Aktivität entwickeln [müsse]“. Er nahm auch gleich vorweg, dass Österreich sich „in dieser Hinsicht nicht auf die Schweiz berufen“ könne, von der, im Unterschied zu Österreich, schon zahlreiche Initiativen ausgegangen seien. Er kritisierte, dass „eine solche Aktivität, die beweise, was Österreich aus seiner Neutralität zu machen gewillt sei“, noch ausstünde. Wodak wurde weiters darauf hingewiesen, dass es „in den Fragen von Krieg oder Frieden keine Neutralität“ gebe und ein neutraler Staat sich „nicht die von ihm sonst erwarteten Reserven auferlegen“ dürfe, „wenn es um die Erhaltung des Friedens gehe“.<sup>120</sup> Wenn Wien sich die angebotene Chance schon habe entgehen lassen, so das deutliche Signal aus Moskau, werde von der Alpenrepublik zumindest jetzt entsprechendes Engagement in Sachen Sicherheitskonferenz erwartet.

Dieses Engagement zeigte Österreich durchaus. Auf das finnische Memorandum vom 5. Mai 1969 reagierte man als erstes Land.<sup>121</sup> Über diese Tatsache, so Podgornyj gegenüber dem österreichischen Botschafter in Helsinki, Erich Pichler, sei man in Moskau besonders erfreut gewesen.<sup>122</sup>

Auch nach der finnischen Initiative hätte es höchstwahrscheinlich die Möglichkeit für Österreich gegeben, ein Gastgeber der Sicherheitskonferenz zu werden: Der belgische Außenminister Pierre Harmel habe seinen österreichischen Amtskollegen Waldheim im Juli 1969 wissen lassen, dass ihm bei seinem Besuch in Moskau mitgeteilt worden war, dass

118 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland“, Zl. 158.339-6(Pol)69, Äußerungen des finnischen Staatspräsidenten Kekkonen zur Frage der europ. Sicherheit, 20.6.1969.

119 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, ex 1240 Gespräche mit sowjetischen Diplomaten. Botschafter Walter Wodak an SPÖ-Parteivorsitzenden Bruno Kreisky. Information für den Herrn Parteivorsitzenden betr. Gespräch mit dem 1. Sekretär der Sowj. Botschaft, Herrn Albert Dimitrieff, 13.5.1969.

120 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, ex 1240 Gespräche mit sowjetischen Diplomaten. Botschafter Walter Wodak an SPÖ-Parteivorsitzenden Bruno Kreisky. Information für den Herrn Parteivorsitzenden betr. Gespräch mit dem 1. Sekretär der Sowj. Botschaft, Herrn Albert Dimitrieff, 13.5.1969.

121 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 101; siehe z. B. ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland 2“, GZ 157987 – 69, Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in Helsinki vom 8.–12. November 1969, Informationen für den Herrn Bundesminister. o. D. [Oktober 1969].

122 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Politische Berichte, Helsinki, Zl. 86-Pol/69. Gespräch mit dem Vorsitzenden des Präsidiums des Obersten Sowjets N. V. Podgornyj. Helsinki, 14.10.1969.

die finnische Initiative nur eine Formalität sei und von Österreich weitergeführt werden könne.<sup>123</sup> Dass daraufhin nichts unternommen worden war, sei an der Zurückhaltung des politischen Direktors des österreichischen Außenministeriums, Arno Halusas, gelegen, der nicht dachte, dass die Frage der Anerkennung der DDR – die Vorbedingung zur Konferenz – gelöst werden könne und der überdies davon ausgegangen war, dass Moskau direkt hinter der finnischen Initiative stand<sup>124</sup> – eine Fehleinschätzung, wie Kimmo Rentolas aktenbasierte Forschungen zur finnischen Initiative aufzeigen konnten.<sup>125</sup>

Zur selben Zeit wurden von der österreichischen Botschaft in Moskau Zweifel, wie ernst es der Sowjetunion mit der Sicherheitskonferenz aktuell sei, genährt. So berichtete Wodak über das außenpolitische Referat von Außenminister Gromyko vor dem Obersten Sowjet am 10. Juli 1969, das ihn in seiner Einschätzung bestätigt habe, dass der Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz und dem Problem der gesamteuropäischen Zusammenarbeit „derzeit keine besondere Position auf der Liste der sowjetischen Prioritäten“ zukomme.<sup>126</sup>

Eine weitere Fehleinschätzung, hatte Brežnev doch nur wenige Tage zuvor, am 26. Juni 1969, in seiner Rede im ZK der KPdSU der Vorbereitung der gesamteuropäischen Konferenz besondere Aufmerksamkeit geschenkt.<sup>127</sup> Hier hatte er auch angemerkt, dass die Beschlusentwürfe der Warschauer-Pakt-Staaten bezüglich der Konferenz von einigen westeuropäischen Staaten – darunter von Finnland, den skandinavischen Ländern und Österreich – positiv bewertet wurden und auch Frankreich und Italien keine Einwände hätten.

In direkten Gesprächen wurde der sowjetische Druck auf Österreich nicht geringer, im Gegenteil. So betonte etwa der Leiter der Zweiten Europäischen Abteilung des sowjetischen Außenministeriums, Valentin M. Falin, in einem Gespräch mit dem österreichischen Botschafter Walter Wodak am 13. November 1969, dass die Lage Österreichs aufgrund der jüngeren Neutralität anders sei als jene der beiden anderen neutralen Staaten, Schwedens und der Schweiz. Dass Finnland in dieser Aufzählung nicht als weiterer neutraler Staat erwähnt wurde, vermerkte Wodak mit einem Rufzeichen im Gesprächsprotokoll.<sup>128</sup> Falin betonte auch die „politischen Wirkungsmöglichkeiten neutraler Staaten“, was Wodak als Anspielung auf ein Gespräch wenige Tage zuvor mit einem Gewährsmann verstand, der

123 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154113-6/69, Zl. 161273-6/69, „Aufenthalt des belgischen Außenministers Harmel in Wien; Europäische Sicherheit“, 28.7.1969, einliegendes Telegramm Wien an Botschaft Moskau, S. 3. Zit. auch in Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 58f.

124 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 62f.; Fischer, Neutral Power in the CSCE, S. 101.

125 Rentola, Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz und die stille Krise zwischen Finnland und der Sowjetunion 1968–1971.

126 ÖStA/AdR, Politische Berichte, Moskau 1969, Zl. 30-Pol/69, Außenpolitisches Exposé Gromykos vor dem Obersten Sowjet der UdSSR, 20. Juli 1969.

127 F. 2, op. 3, d. 168, S. 65–72, Auszug aus der Rede L. I. Brežnevs im ZK der KPdSU, 26.6.1969.

128 ÖStA/AdR, BMAA, II-Pol, Pol. Berichte Moskau. Die Sowjetunion und Österreich, 14.11.1969.



angeregt hatte, Österreich solle sich „in die Vorbereitungen der europäischen Konferenz einschalten“.<sup>129</sup>

Ende November berichtete Botschafter Pichler aus Helsinki von einer sowjetisch-finnischen Kontroverse um das Buch „The Finnish Neutrality“ des finnischen UN-Botschafters Max Jakobson, das bereits im Vorjahr veröffentlicht worden war. Jakobsons Interpretation des sowjetisch-finnischen Freundschaftsvertrags, wonach die darin festgelegten „militärischen Konsultationen“ nur unter Zustimmung Finnlands und nach deren Vorstellung eingeleitet werden könnten. Eine bereits im Vorjahr von sowjetischen Rezensenten verfasste Kritik des Buches, in der diese Interpretation scharf zurückgewiesen wurde, wurde im November 1969 vom sowjetischen Nachrichtenbüro in Helsinki erstmals in finnischer Sprache veröffentlicht. „Hiesige politisch interessierte Kreise“, so Pichler, „fragen sich natürlich, warum Moskau die Veröffentlichung der Rezension in finnischer Sprache gerade jetzt beschloss, wo Finnland mit den Vorbereitungen für eine europäische Sicherheitskonferenz beschäftigt ist“. Dies nähe die Vermutung, dass dieser Schritt „als Wink des Kremls an die Adresse Helsinkis“ verstanden werden könne, „dass die Neutralitätspolitik Finnlands sich auch künftig nicht den Luxus erlauben dürfe, in Widerspruch zu sowjetischem Staatsinteresse zu geraten“.<sup>130</sup>

Am 3. Dezember 1969 übermittelte Falin einen Bericht über Österreichs Einstellung zu einer gesamteuropäischen Konferenz an den ehemaligen Hochkommissar L. F. Il'ičev, der von der Dritten Europäischen Abteilung des sowjetischen Außenministeriums gearbeitet und als Vorbereitung für die bevorstehenden Konsultationen mit dem Generalsekretär des österreichischen Außenministeriums, Wilhelm Platzer, erstellt worden war.<sup>131</sup> Zwei Wochen zuvor, am 14. November 1969, hatte Falin in einer Unterredung mit Wodak eine Andeutung gemacht, dass man die „politischen Wirkungsmöglichkeiten der neutralen Staaten“ nicht unterschätzen dürfe, und auf ein mögliches Engagement in Bezug auf die gesamteuropäische Konferenz angespielt. Wodak habe sich dazu „völlig rezeptiv verhalten“. Die konkreten Gesprächsinhalte mit Bezug zur gesamteuropäischen Konferenz, die offenbar besprochen wurden, sparte Wodak im Schriftstück allerdings aus, diese sollten der „mündliche[n] Berichterstattung vorbehalten“ bleiben.<sup>132</sup> Auf Basis des oben genannten Lageberichtes regte Falin in seinem Schreiben an Il'ičev an, „sich für eine aktivere Teilnahme Österreichs an der Vorbereitung der Konferenz auszusprechen“, da dies – ungeachtet unterschiedlicher Positionen in einzelnen Fragen – insgesamt zielführend für Moskau sein würde. Die österreichische Regierung stelle in letzter Zeit „größeres Engagement“ in Bezug

---

129 Ebd.

130 ÖStA/AdR/01, BMfAA, Sektion II-pol 1969, Kt. 1505, Mappe „Finnland“, GZ 152816 – 4/69, Präsident Kekkonen zur Auslegung der Beistandsverpflichtung im finnisch-sowjetischen Freundschafts-, Zusammenarbeits- und Hilfeleistungspakt. Helsinki, 28.11.1969.

131 AVP RF, F. 66, op. 48, p. 103, d. 13, S. 21–24, Schreiben von V. Falin an Gen. L. F. Il'ičev, 3.12.1969.

132 ÖStA/AdR, II-pol, Politische Berichte Moskau 1969, Zl. 46-Pol/69. Die Sowjetunion und Österreich. Moskau, 14.11.1969, S. 5.

auf die Vorbereitung einer gesamteuropäischen Konferenz zur Schau, wovon eine Reihe von Konsultationen zeuge, die das Wiener Außenministerium seit der Prager Tagung mit Vertretern sozialistischer wie auch kapitalistischer Länder<sup>133</sup> (darunter Bulgarien, Polen, Ungarn, Finnland, Schweden und der Schweiz) durchgeführt habe. Falin sah diese Aktivitäten gewissermaßen als Wiedergutmachung für die von Wien im Frühjahr versäumte Chance, keine Initiative ergriffen zu haben. Österreich bemühe sich augenscheinlich „in erster Linie, um seine internationale Autorität zu steigern und um in gewisser Weise den für Österreich nachteiligen Eindruck zu glätten, der daraus resultierte, dass die Unterstützung der Idee der Einberufung einer Konferenz von Finnland und nicht von [Österreich] ausging“.<sup>134</sup> Aus diesem Grunde sei auch zu erwarten, dass Österreich künftig Engagement für die Vorbereitung und Durchführung der Konferenz zeigen würde, was wiederum Moskau nach Meinung Falins für die eigene Agenda nutzen solle.

Die Frage „Wien, Genf oder Helsinki“? stellte sich parallel auch in Bezug auf die bilateralen Verhandlungen über die Begrenzung Strategischer Rüstung (Strategic Arms Limitation Talks, SALT) zwischen Washington und Moskau. Dass Helsinki in diesem Zusammenhang im Sommer 1969 als möglicher Verhandlungsort auftauchte, kam – nicht nur für Österreich – einigermaßen überraschend. Erst am 7. Juni 1969 hatte Botschafter Wodak gegenüber Falin das Interesse der österreichischen Bundesregierung, die bilateralen Veranstaltungen in Wien zu beherbergen, bekundet. Dessen Reaktion gab Anlass zur Hoffnung, meinte er doch, er persönlich würde davon ausgehen, „dass seine Regierung unsere Anregung gerne aufgreifen werde. Sie fühlten sich immer sehr wohl in Wien“. Bei dieser Gelegenheit fand Falin auch lobende Worte für die positive Haltung Österreichs zum Vorschlag der finnischen Regierung betreffend der europäischen Sicherheitskonferenz.<sup>135</sup>

Der politische Direktor im Wiener Außenministerium, Arno Halusa, hielt mit seiner Enttäuschung darüber, dass plötzlich auch Helsinki zur Debatte für die SALT-Verhandlungen stand, nicht zurück und erkundigte sich am 18. August beim finnischen Botschafter, wie es dazu gekommen sei.<sup>136</sup> Der Botschafter erklärte entschuldigend, dass Helsinki wohl dadurch ins Gespräch gekommen sei, dass ein Journalist Außenminister Karjalainen gefragt habe, ob die finnische Regierung damit einverstanden wäre, wenn die Verhandlungen in der Hauptstadt ihres Landes stattfinden würden. Karjalainen habe darauf geantwortet, dass man dazu bereit sei, sollten sowohl die USA als auch die UdSSR dies wünschen. Der finnische Botschafter versicherte in diesem Zusammenhang, dass jedoch nie beabsichtigt

133 Anm.: Valentin M. Falin unterscheidet im Schreiben zwischen „sozialistischen und kapitalistischen Ländern“, geht an dieser Stelle aber nicht auf den besonderen Status der Neutralität der von ihm aufgelisteten „kapitalistischen Länder“ ein.

134 Ebd.

135 ÖStA/AdR, II-pol, Politische Berichte Moskau 1969, Zl. 23-Pol/69. Amerikanisch-sowjetische Abrüstungsverhandlungen; Konferenzort. Moskau, 7.7.1969.

136 ÖStA/AdR, II-pol, Kt. 1505, Finnland 2, Zl. 162.144 – 4/Pol/69. Vorsprache des finnischen Botschafters, 18.8.1969.

gewesen sei, „gegen Österreich in Konkurrenz aufzutreten“, schon gar nicht angesichts der Tatsache, dass Österreich in Bezug auf die finnische Initiative zur Sicherheitskonferenz positiv reagiert habe.

In Wahrheit war es der amerikanische Außenminister William P. Rogers gewesen, der auf Vorschlag des designierten Chefdelegierten für die Verhandlungen, Gerard C. Smith, im Juni gegenüber Dobrynin Helsinki als möglichen SALT-Verhandlungsort neben Wien und Genf ins Spiel gebracht hatte.<sup>137</sup> Smith bereute diesen Vorschlag allerdings rasch, als sich herausstellte, dass die Verhandlungen nicht in den Sommermonaten, sondern im Herbst stattfinden würden. Nicht nur klimatische, auch taktische Bedingungen sprachen dagegen, warnte er in einem Brief an Rogers am 20. September 1969, schließlich wäre es nicht zielführend für Washington, die SALT-Verhandlungen „quasi in ihrem [Moskaus] Hinterhof“ stattfinden zu lassen.<sup>138</sup> Moskau aber hatte das diplomatische Eigentor bereits dankend angenommen und schlug explizit Helsinki vor, auch nachdem vonseiten des amerikanischen Außenministers erklärt worden war, dass man Helsinki – im Gegensatz zu Wien oder Genf – nicht als geeigneten Verhandlungsort sehe. Gegenüber Präsident Nixon zeigte sich Dobrynin am 20. Oktober nur zu einem Kompromiss bereit, den die Amerikaner als „gesichtswahrende Offerte“ annahmen: die Verhandlungen würden in Helsinki beginnen und könnten in Wien fortgesetzt werden.<sup>139</sup>

Mit dieser Lösung zeigte sich Wien schlussendlich doch noch zufrieden. Im Gespräch zwischen Wodak und Falin vom 14. November, nur drei Tage vor dem Auftakt der SALT-Verhandlungen in Helsinki, waren diese nur als Randnotiz Thema, da sich der Stv. Außenminister Semenov, der mit der Führung der sowjetischen Delegation bei den SALT-Gesprächen betraut worden war, aus diesem Grund entschuldigen ließ.<sup>140</sup> Nach Abschluss der SALT-Vorgespräche in Helsinki am 22. Dezember 1969 berichtete Botschafter Pichler aus Helsinki, dass die Durchführung dieser Vorgespräche und die anschließende alternierende Abhaltung der Verhandlungen in Wien und Helsinki für Finnland „ein großer außenpolitischer Erfolg [sei], findet doch die Neutralität des Landes so sichtbare Anerkennung“.<sup>141</sup> Im Jänner 1970 erklärte die sowjetische Regierung der österreichischen Regierung ihre Dankbarkeit und Anerkennung für die Einladung zur Fortführung der SALT-Gespräche in Wien. Das Politbüro wies den sowjetischen Botschafter an, zu erklären, dass man „[d]as Interesse daran, dass die österreichische Hauptstadt Ort wichtiger internationaler Treffen wird“, als einen Beweis für die Anstrengung Österreichs sehe, sich für die Entwicklung der

137 Arvid Schors, Doppelter Boden. Die SALT-Verhandlungen 1963–1979. Göttingen 2016, S. 154f.

138 Ebd. Zitat im Original: „it would be bad tactics for us to negotiate SALT with the Soviets, in effect, in their back yard“ (zit. n. ebd., S. 155).

139 Ebd.

140 ÖStA/AdR, II-pol, Politische Berichte Moskau 1969, Zl. 46-Pol/69. Die Sowjetunion und Österreich. Moskau, 14.11.1969, S. 1.

141 ÖStA/AdR, II-pol, Politische Berichte Helsinki 1969, ZL. 106-Pol/69. SALT-Vorgespräche 17.11.–22.12.1969 in Helsinki. Helsinki, 24.12.1969.

Zusammenarbeit zwischen Staaten und für die Lösung internationaler Probleme einzusetzen. Dass die SALT-Verhandlungen in Wien fortgesetzt würden, diene „zweifelloso der weiteren Erhöhung der Autorität des neutralen Österreichs“ und würde darüber hinaus auch zu einer „weiteren Stärkung der freundschaftlichen sowjetisch-österreichischen Beziehungen beitragen“.<sup>142</sup>

Offiziell gingen die Warschauer-Pakt-Staaten erst bei ihrem Außenministertreffen von 21.–22. Juni 1970 in Budapest auf Helsinki als möglichen Konferenzort für die gesamteuropäische Sicherheitskonferenz ein und erklärten, dass „die Initiative der finnischen Regierung, die Konferenz in Helsinki abzuhalten [...] [p]ositiv aufgenommen wird“.<sup>143</sup> Als Signal der Zustimmung konnte von Helsinki auch die Aufforderung der Warschauer-Pakt-Staaten in derselben Erklärung interpretiert werden, „schon in allernächster Zeit“ Vorbereitungsgespräche aufnehmen zu wollen.<sup>144</sup> Eine klare Zusage jedoch war dies noch nicht.

Die österreichische Reaktion auf die präzisierten Standpunkte des Warschauer Pakts und der NATO, die in einem Memorandum am 24. Juli 1970 an alle europäischen Staaten, die USA und Kanada übermittelt wurde, beinhaltete auch einen Hinweis darauf, dass Österreich, sollte sich „die Mehrzahl der interessierten Staaten für formlose Botschaftergespräche in Helsinki entscheiden“, an diesen teilnehmen würde, aber „auch bereit [wäre], falls die interessierten Staaten dies wünschen, Wien als Tagungsort [...] zur Verfügung zu stellen.“<sup>145</sup>

Kurz vor der Übermittlung – aber nach der Ausarbeitung<sup>146</sup> – des österreichischen Memorandums, von 17.–20. Juli 1970, waren der finnische Präsident Urho Kekkonen und seine Delegation nach Moskau eingeladen, um den sowjetisch-finnischen „Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe“ auf weitere 20 Jahre zu erneuern.<sup>147</sup> Von

142 RGANI, F. 3, op. 72, d. 314, S. 4; 28; 62. Politbüro-Beschluss (Prot. 151/IX) und Beilage. Über Weisungen an den sowjetischen Botschafter in Österreich im Zusammenhang mit der bevorstehenden Erneuerung der sowjetisch-amerikanischen Verhandlungen über die Begrenzung des strategischen Wettrüstens [SALT], 9.1.1970.

143 Memorandum der Konferenz der Außenminister der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrags am 21. und 22. Juni 1970 in Budapest zu Fragen der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz, abgedruckt in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 520–522, hier: S. 521.

144 Ebd., S. 522.

145 Memorandum der österreichischen Bundesregierung an die Regierungen aller europäischen Staaten sowie der Vereinigten Staaten und Kanadas zur Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz (übermittelt am 24. Juli 1970), in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 668–670, hier: S. 670; siehe auch: Österreichisches Memorandum zur Frage einer Konferenz über europäische Sicherheit (24. Juli 1970), in: Hans Mayrzedt – Waldemar Hummer (Hg.), 20 Jahre österreichische Neutralitäts- und Europapolitik (1955–1975). Dokumentation. Bd. 2. Wien 1976.

146 Siehe Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 66, FN 233. Das österreichische Memorandum wurde dem Ministerrat und der Presse bereits am 14.7. durch Kirchschräger vorgestellt.

147 RGANI, F. 3, op. 72, d. 355, Zu Punkt 72 des Protokolls Nr. 169 der Sitzung des Politbüros des ZK der KPdSU, 16. Juli 1970, Über die Maßnahmen im Zusammenhang mit dem offiziellen Besuch des finnischen Präsidenten U. Kekkonen in der UdSSR; RGANI, F. 3, op. 72, d. 356, Zu Punkt 84 des Protokolls

sowjetischer Seite wurde der begeisterte Jäger unter anderem mit einem Jagdgewehr M-C-11-1 beschenkt.<sup>148</sup> Im abschließenden Kommuniqué ist zu lesen, dass die sowjetische Seite – es fanden unter anderem Gespräche mit Brežnev, Podgornyj und Kosygin statt – „auf die Initiative Finnlands bezüglich der Konferenz und auf seine Rolle bei der Ausführung dieses Vorschlags hin[wies]“ und beide Seiten übereingekommen waren, dass es „notwendig [sei], die aktive Arbeit an der praktischen Vorbereitung und Durchführung der Konferenz fortzusetzen“. Auch habe sich Kekkonen über die in Budapest gefassten Beschlüsse zufrieden gezeigt.<sup>149</sup>

Kimmo Rentola bezeichnete die bilateralen Uneinigkeiten zwischen Finnland und der Sowjetunion in Bezug auf außenpolitische Fragen (Finnlands „zu neutrale“ Haltung gegenüber dem Vietnam-Krieg, Verweigerung einer Anerkennung der DDR, woraufhin Hinweise auf die finnische Neutralität in offiziellen sowjetischen Äußerungen nicht mehr vorkamen) als „stille Krise“, die sich bis 1971 fortsetzte und sich durch durchaus harte Töne vonseiten der Sowjetunion in inoffiziellen Gesprächen bemerkbar machte.<sup>150</sup> In Bezug auf die Frage des Konferenzorts – zumindest des Orts für die Vorgespräche – konnte sich Kekkonen allerdings erfolgreich in Stellung bringen. So unterbreitete er dem sowjetischen Botschafter im Oktober 1970 seine Überlegungen, welche möglichen weiteren Schritte Finnland „zur Aktivierung der Vorbereitung einer gesamteuropäischen Konferenz“ unternehmen könne.<sup>151</sup> Diese Vorschläge wurden vom Politbüro geprüft und man wies den sowjetischen Botschafter in Helsinki am 21. November an, sich bei Kekkonen für dessen Anregungen zu bedanken und ihm mitzuteilen, dass die Sowjetunion „wie schon früher“ dafür eintrete, „dass Finnland weiterhin eine aktive Rolle bei der Vorbereitung der gesamteuropäischen Konferenz spielt“ und man jeglichen neuerlichen Aufruf vonseiten Finnlands sehr begrüßen würde.<sup>152</sup> Man unterstütze den von Kekkonen geäußerten Gedanken eines neuen Aufrufs an die entsprechenden Staaten vonseiten Finnlands, in dem in aktualisierter Form die Meinung Finnlands zu den Zielen der Vorbereitungstreffen dargelegt werden solle. Größere Bedeutung allerdings, so solle der Botschafter Kekkonen schmeicheln, „hätte zweifellos

---

Nr. 169 der Sitzung des Politbüros des ZK der KPdSU, 17. Juli 1970, Über die sowjetische Position beim Abgleich des Protokolls über die Verlängerung des sowjetisch-finnischen Vertrags von 1948.

148 RGANI, F. 3, op. 72, d. 356, Zu Punkt 101 des Prot. Nr. 169 der Sitzung des Politbüros des ZK der KPdSU, 20. Juli 1970, Liste der Gastgeschenke an den finnischen Präsidenten Urho Kaleva Kekkonen und seine Begleiter (17.–20. Juli 1970), S. 82–84.

149 Kommuniqué über den Besuch des finnischen Staatspräsidenten, Urho Kekkonen, vom 17. bis 20. Juli 1970 in der Sowjetunion [Auszüge], abgedruckt in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 526; zum gleichlautenden russischen Original des Kommuniquéentwurfs siehe RGANI, F. 3, op. 72, d. 355, S. 85–91, hier: S. 88f.

150 Rentola, Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz und die stille Krise zwischen Finnland und der Sowjetunion 1968–1971, S. 177–202.

151 RGANI, F. 3, op. 72, d. 391, S. 29; S. 76–78, hier: S. 76. Politbüro-Beschluss (Prot. 184/17) und Beilage. Über die Weisungen an den sowjetischen Botschafter in Finnland, 21.11.1970.

152 Ebd.

eine öffentliche Erklärung des Präsidenten dazu, [...] angesichts des hohen internationalen Ansehens, das der Präsident in der Welt genießt“.<sup>153</sup>

Die Finnen reagierten prompt, sollte die anvisierte Initiative doch noch vor der NATO-Ratstagung im Dezember in Umlauf kommen – auch diesen finnischen Gedankengang, dass dies der Initiative zu mehr Aufmerksamkeit verhelfen würde, teilte man in Moskau.<sup>154</sup> Die finnische Regierung sandte am 24. November ein Aide-mémoire an alle europäischen Staaten, die USA und Kanada. Kekkonen war also bei seinem ursprünglichen Plan geblieben, in schriftlicher Form darzulegen, dass die Reaktionen der Regierungen auf das Memorandum vom 5. Mai 1969 eine „grundsätzlich positive Haltung“ gezeigt hätten und die finnische Regierung daher vorschläge, bilaterale Konsultationen der Missionschefs mit dem finnischen Außenministerium und später multilaterale Konsultationsgespräche in Helsinki zu führen.<sup>155</sup> Kekkonens Unterredung mit dem sowjetischen Botschafter hatte Früchte getragen. Durch den erneuten, von Moskau gutgeheißenen Aufruf konnte man einerseits bei der sowjetischen Führung punkten. Dass die vorbereitenden Verhandlungen in Helsinki stattfinden würden, war für Moskau zu diesem Zeitpunkt offenbar schon entschieden: im Politbüro-Beschluss behandelte man dieses Thema bereits als Tatsache. Gleichzeitig bot der erneute Aufruf auch die Chance, sich auf internationaler Bühne zu profilieren, indem man Helsinki erneut als Ort für die Vorbereitungsgespräche anbot.

Aus einem Gespräch mit Außenminister Väinö Olavi Leskinen im Jänner 1971 berichtete Botschafter Pichler, dass aufgrund der ablehnenden Haltung der NATO auch Finnland nicht mit baldigen Konsultationen rechnete.<sup>156</sup> Dennoch, der Aufruf verfehlte nicht das Ziel, „manche NATO-Alliierte zur Eile zu bewegen“.<sup>157</sup> Bei dieser Unterredung habe Leskinen, so Pichler weiter, auch leise Kritik an einer Aussage des österreichischen Außenministers Rudolf Kirchschläger am Vortag in Warschau geübt, wonach „Wien ein ausgezeichnete Ort für die Abhaltung der Sicherheitskonferenz wäre“.<sup>158</sup>

In Wien war man sich der zeitweise angespannten Beziehungen zwischen Moskau und Helsinki durchaus bewusst, zeigten sich diese doch auch bei der Wahl des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Ende 1971 in aller Deutlichkeit. Moskau unterstützte dabei nicht die Kandidatur des finnischen Bewerbers Max Jakobson, sondern jene Kurt Waldheims, der das Rennen schließlich für sich entscheiden konnte. Außenminister Kirchschläger

---

153 Ebd.

154 RGANI, F. 3, op. 72, d. 391, S. 29; S. 76–78, hier: S. 76. Politbüro-Beschluss (Prot. 184/17) und Beilage. Über die Weisungen an den sowjetischen Botschafter in Finnland, 21.11.1970.

155 Aide-mémoire der finnischen Regierung an die Regierungen aller europäischen Staaten sowie der Vereinigten Staaten und Kanadas vom 24. November 1970 zur Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz, in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 676f.

156 ÖStA/AdR, II-pol, Politische Berichte Helsinki 1971, Zl. 4 – Pol/71. Kommt es zur Sicherheitskonferenz in diesem Jahr? Helsinki, 15.1.1971.

157 Stephan Kieninger, *Dynamic Détente. The United States and Europe, 1964–1975*. Lanham 2016, S. 193.

158 ÖStA/AdR, II-pol, Politische Berichte Helsinki 1971, Zl. 4 – Pol/71. Kommt es zur Sicherheitskonferenz in diesem Jahr? Helsinki, 15.1.1971.



hatte vorab mit dem finnischen Botschafter in Österreich, Jussi Mäkinen, auf den jeweils eigenen Kandidaten gewettet.<sup>159</sup> Dieser verriet ihm nach der Wahl, dass er ursprünglich gar nicht an eine Wahl Jakobsons geglaubt habe, jedoch „in den letzten drei Wochen vor der Wahl [...] Zuversicht geschöpft“ habe, da ihm der sowjetische Botschafter A. V. Aristov mitgeteilt habe, dass die Sowjetunion für Jakobson stimmen würde.<sup>160</sup>

Ein Grundstein für die sowjetische Entscheidung – für Waldheim und gegen Jakobson – wurde vermutlich schon 1968 gelegt. In diesem Jahr hatte Jakobson, damals im finnischen Außenministerium beschäftigt und finnischer Botschafter bei den Vereinten Nationen, sein Buch zur Geschichte der finnischen Neutralität veröffentlicht und damit in Moskau für Verstimmung gesorgt. Waldheim wiederum hatte sich als österreichischer Außenminister während der Krise in der Tschechoslowakei und der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ 1968 durch sein umsichtiges Handeln und seine strikte Auslegung der Neutralitätspolitik in Moskau durchaus Respekt verschafft.

Moskaus Eintreten für Waldheim als UN-Generalsekretär könnte somit auch als Teil eines sowjetischen Kompromissangebots interpretiert werden: Österreich wurde mit einem UN-Generalsekretär „belohnt“, während auf Finnland fortan umso mehr Druck lag, die gesamteuropäische Sicherheitskonferenz in Helsinki abzuhalten, um die eigene Neutralität als Gastgeber dieser Konferenz unter Beweis stellen zu können.

Außenminister Rudolf Kirchschläger plädierte angesichts der angespannten Beziehungen aber dafür, diesen Umstand nicht auszunutzen, sondern in dieser Situation bewusst für Helsinki als Hauptaustragungsort der KSZE eintreten zu wollen. Wie er seinem Schweizer Amtskollegen mitteilte, war er der Meinung, dass „[d]er Vorteil der Wahl Wiens für Österreich den Nachteil der Schwächung Finnlands nicht aufwiegen würde“.<sup>161</sup>

Österreich gab zuvor und danach immer wieder zu verstehen, dass es Helsinki als Ort für die Vorgespräche nicht infrage stellen wolle, aber, etwa für eine spätere Etappe, bereitstünde. Dieses Interesse war in Moskau nicht nur bekannt, man war auch durchaus gewillt, aus Österreichs Bemühen um seinen Ruf als internationalen Begegnungs- und Verhandlungsort politisches Kapital zu schlagen. So beschloss das Moskauer Politbüro im April 1970:

„Um die Politik Österreichs zu beeinflussen und in der Position der Neutralität zu festigen, sollte das Interesse der österreichischen Regierung daran, dass internationale Verhandlungen, Konferenzen, Kongresse in Wien stattfinden und dass die Hauptstadt Österreichs zum Sitz neuer internationaler Organisationen wird, aktiver genützt werden“.<sup>162</sup>

159 ÖStA/AdR, II-pol, 1972, Box 1912 Finnland, Zl. 37-K/72. Amtsvermerk von Außenminister Waldheim an die österreichische Botschaft Helsinki, Tour d’horizon mit finn. Botsch. Mäkinen, 17.1.1972.

160 Ebd.

161 Besuch des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Österreich, Herrn Rudolf Kirchschläger, in Bern vom 27. bis 29. Januar 1972. Protokoll der Arbeitssitzung vom 27. Januar, dodis.ch/36429, S. 9.

162 RGANI, F. 3, op. 72, d. 331, Protokoll Nr. 160 der Sitzung des Politbüros des ZK der KPdSU, 17.4.1970, S. 6; 39–48 (Zitat S. 46, Hervorhebung durch die Autorin).

Das Motiv hinter dieser „aktiveren Nutzung“ war es, so der Beschluss weiter, der wachsenden Abhängigkeit Österreichs von der BRD entgegenzuwirken. Als Mittel der Wahl, um Wien unter Druck zu setzen, solle weiterhin vom Verweis auf die sowjetischen Rechte aus dem Staatsvertrag, der Österreich ein „Anschlussverbot“ auferlegte, Gebrauch gemacht werden. Gegebenenfalls sei es auch in den Kontakten zu anderen Staaten, insbesondere zu Frankreich und Italien, ratsam, „die politischen Motive der BRD gegenüber Österreich aufzudecken“.<sup>163</sup>

In direkten Kontakten mit Österreich wurde stets auf die Unvereinbarkeit einer EWG-Assoziierung mit dem Staatsvertrag und der Neutralität hingewiesen. Dabei spielte Moskau ein durchaus doppelzüniges Spiel, denn das Politbüro hatte intern spätestens im April 1970 akzeptiert, dass die Verhinderung eines Handelsabkommens illusorisch war und dass der Staatsvertrag der Sowjetunion keine Rechtsgrundlage dazu gab.<sup>164</sup> In Wien ahnte man davon nichts, denn trotz dieser Politbüro-internen Erkenntnis wurde die Sprachregelung nicht verändert. Im Gegenteil: das Politbüro entschied, fortan rhetorisch gegenüber Österreich noch größeren Gebrauch von den Moskau zugesicherten staatsvertraglichen Rechten zu machen und damit nach außen hin eine über die Realität hinausgehende Interpretation dieser Rechte beizubehalten.<sup>165</sup>

Eine klare und eindeutige Festlegung auf einen Hauptverhandlungsort bzw. Verhandlungsorte hätte zu diesem Zeitpunkt für Moskau schlichtweg keine Vorteile gebracht. Solange diese Frage offen blieb, konnte sie in alle Richtungen als Druckmittel eingesetzt werden. Und offen konnte die Ortsfrage wiederum so lange bleiben, solange der Weg zu einer Konferenz noch nicht frei war, ungeachtet dessen, ob dieser Weg schlussendlich (nur) nach Helsinki oder (auch) nach Wien führen sollte.

Wien als möglicher zusätzlicher Tagungsort oder auch Ort für die eigentliche Konferenz war tatsächlich lange Zeit nicht vom Tisch. Bundeskanzler Kreisky erzählte dem sowjetischen Botschafter A. V. Aristov bei einem Gespräch im März 1972 sehr offen über seine kürzlichen Reisen nach Paris, London, Brüssel, den Haag, Bonn und Luxemburg. In all diesen Ländern sei er gefragt worden, so Kreisky, wie Österreich zum Vorschlag stünde, die gesamteuropäische Konferenz in Wien einzuberufen.<sup>166</sup> Kreisky habe darauf in einer für ihn charakteristischen Manier geantwortet, „dass er einer Regierung vorstehe, und keinem Reisebüro“.<sup>167</sup> Er habe nicht vor, „in irgendeiner Form Werbung zu machen, Intrigen zu spinnen oder deshalb einen Konflikt mit Finnland anzufachen“. Der finnische Präsident Urho Kekkonen habe sehr viel zur Einberufung der gesamteuropäischen Konferenz beige-

---

163 Ebd.

164 Ebd.

165 Siehe dazu im Detail Kapitel „Moskau, Österreich und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“.

166 RGANI, F. 5, op. 64, d. 568, S. 46–50, hier: S. 46f. Aus dem Diensttagebuch von A. B. Aristov.

Niederschrift des Gesprächs des Botschafters der UdSSR in Österreich, A. B. Aristov, mit dem österreichischen Kanzler Bruno Kreisky, 17.3.1972.

167 Ebd.

tragen, und das letzte Wort liege daher bei ihm.<sup>168</sup> „Jedoch“, fuhr Kreisky fort, habe er auch nicht mit der grundsätzlichen und durchaus großen Bereitschaft Österreichs zurückgehalten, den Vorschlag zur Einberufung der gesamteuropäischen Konferenz in Wien anzunehmen. Werbung für Wien machte er aber sehr wohl, indem er ergänzte: „Ich kenne Helsinki gut und kenne auch Wien nicht schlecht. Was die technische Ausrüstung und die notwendigen Räumlichkeiten betrifft, so passt Wien besser für die Abhaltung der gesamteuropäischen Konferenz, wie auch für jegliche andere fortwährende Verhandlungen.“ Österreich wäre sowohl bereit, die Verhandlungen nach dem Muster der SALT-Verhandlungen, also alternierend in Wien und Helsinki, abzuhalten, oder aber die Vorbereitungskonferenz in Helsinki, die Konferenz als solche in Wien – oder umgekehrt – durchzuführen. Dies sei aber, fügte Kreisky hinzu, nicht das Entscheidende. „Die Hauptsache für uns ist, dass die Gesamteuropäische Konferenz einberufen wird.“<sup>169</sup>

Der österreichische Botschafter in Helsinki, Heinrich Pfusterschmid, berichtete insbesondere 1972 häufig von Finnlands großem Interesse an der Ausrichtung der Konferenz und der damit verbundenen Hoffnung auf größere außenpolitische Autorität. Aus seinen Beobachtungen zog er auch den korrekten Schluss, dass die Sowjetunion es „meisterhaft [versteh], das Land zu verunsichern, indem sie einmal erklärt, dass sie für Helsinki als Ort der Sicherheitskonferenz ist und im übrigen die Beziehungen bestens sind, dann wiederum einfließen lässt, dass man erst nach der multilateralen Vorbereitung über die weitere Entwicklung etwas sagen könne und da und dort indirekt durch Artikel Zweifel an der vielgepriesenen Freundschaft Finnlands andeute.“<sup>170</sup> In Hinblick auf die finnisch-österreichischen Beziehungen werde vonseiten Finnlands die österreichische Außenpolitik „mit einer nervösen Aufmerksamkeit im Hinblick auf eine mögliche Konkurrenz Österreichs in der Frage des Tagungsortes der KSZE beobachtet“.<sup>171</sup>

Noch im Mai 1973, als sich die Vorgespräche in Helsinki in der hitzigen Endphase befanden, erklärte Brežnev gegenüber Willy Brandt, dass die UdSSR „flexibel“ sei, was die Frage des Ortes für die eigentliche Konferenz betreffe. Er könne sich vorstellen, diese in Etappen in Helsinki, Genf und Wien abzuhalten. Brežnev erklärte, die UdSSR sehe dies als eine Abstimmungsfrage.<sup>172</sup>

---

168 Ebd.

169 Ebd.

170 ÖStA/AdR, II-pol, Pol. Berichte Helsinki 1972, Zl. 6-Pol/72, Österreichische Botschaft Helsinki [Pfusterschmid] an den Herrn Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten, Finnland und die Deutschlandfrage. Helsinki, 4.4.1972.

171 ÖStA/AdR, II-pol, Pol. Berichte Helsinki 1972, Zl. 451-Res/72. Österreichische Botschaft Helsinki [Pfusterschmid] an das Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in Finnland, Gesprächsthemen. Helsinki, 12.12.1972.

172 RGANI, F. 80. op. 1, d. 574, S. 73. Aufzeichnung des Gespräches des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, L. I. Brežnev, mit dem Bundeskanzler der BRD, W. Brandt, 20.5.1973. Dieses Dokument wurde, neben rund 100 weiteren Dokumenten zur Deutschlandpolitik der Jahre 1967 bis 1974 aus dem Bestand des Generalsekretärs der KPdSU, Leonid Il'ič Brežnev, im Rahmen eines Kooperationsprojekts der

Die Chancen für Wien waren jedoch stark gesunken. Am 18. Jänner 1973 hatten die Warschauer-Pakt-Staaten die Einladung der NATO zu Gesprächen über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen offiziell angenommen und Wien – statt Genf – als Ort dieser Gespräche vorgeschlagen. Die multilateralen Vorgespräche zu diesem Themenkomplex wurden am 31. Jänner in Wien aufgenommen.<sup>173</sup> Im Eidgenössischen Politischen Department war man davon überrascht und mutmaßte, ob es sich um „eine Geste der Ostblockstaaten gegenüber dem der Sicherheitskonferenz und den MBFR-Verhandlungen [sic] äußerst aufgeschlossenen Österreich“ handle, oder ob es ein taktischer Schachzug Moskaus sei, Helsinki als Verhandlungsort zu sichern, da nun in Genf die SALT-Verhandlungen, Wien durch die MBFR-Verhandlungen blockiert sei.<sup>174</sup> Dabei hatte der Generalsekretär im österreichischen Außenministerium, Walter Wodak, zuletzt noch erfolglos versucht, sich mit seinem Schweizer Amtskollegen auf einen „Tauschhandel“ zu einigen. Er erklärte Ernesto Thalmann im Dezember 1972, dass es „in Wien sehr begrüßt [würde], wenn die MBFR ihren Sitz in der Schweiz nehmen würde“, da Wien lieber die an die multilateralen Vorgespräche in Helsinki anschließenden Botschaftergespräche der KSZE beherbergen würde.<sup>175</sup> Insbesondere Frankreich war vehement dagegen aufgetreten, KSZE und MBFR am selben Ort abzuhalten.<sup>176</sup>

Ähnlich wie Österreich mit der MBFR erging es der Schweiz mit der KSZE: Man wurde aus taktischen Gründen zum Konferenzort erkoren, ohne selbst besonders großes Engagement dafür an den Tag gelegt zu haben.<sup>177</sup> Der Schweizer Bundesrat hatte im März 1972 auf eine Anfrage des Nationalrats in Bezug auf die gesamteuropäische Sicherheitskonferenz noch ausweichend geantwortet und auf die „generelle Disponibilität“ der Schweiz, also ihre Bereitschaft, ihr Territorium für Konferenzen, Verhandlungen und Vermittlungsgespräche zur Verfügung zu stellen, verwiesen.<sup>178</sup> Während der Vorgespräche in Helsinki im Frühjahr 1973 kristallisierte sich das Interesse der BRD, Italiens, Großbritanniens und Rumäniens

---

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (KAS, Berlin/Sankt Augustin) mit dem Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung (BIK, Graz/Wien) und dem Russischen Staatlichen Archiv für Neuere Geschichte (RGANI, Moskau), an dem die Autorin mitgearbeitet hat, erstmals als Faksimile und in deutschsprachiger Übersetzung veröffentlicht. Siehe: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Portal „Ostpolitik“. Online abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/web/wissenschaftliche-dienste-archiv/portal-ostpolitik>.

173 Haftendorn, *The Link between CSCE and MBFR*, S. 251f.

174 Breitenmoser, *Sicherheit für Europa*, S. 122 (FN 331).

175 Aufzeichnung von H. Miesch über das von Generalsekretär Ernesto Thalmann am 14./15.12.1972 mit Generalsekretär Walter Wodak in Wien geführte Gespräch, 5.1.1973, [dodis.ch/36400](https://dodis.ch/36400).

176 Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 129.

177 Siehe dazu im Detail: Philip Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozeß 1972–1983. Einfluß durch Neutralität*. München 2014, S. 73–79; Hans-Jörg Renk, *Der Weg der Schweiz nach Helsinki. Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972–1975*. Bern – Stuttgart – Wien 1996, S. 63–77.

178 Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozeß 1972–1983*, S. 73.

heraus, Genf als Gastgeber zu gewinnen.<sup>179</sup> Am 25. Mai 1973 brachte Finnland auf einer Plenarsitzung der Multilateralen Vorgespräche die Frage des Konferenzorts für die Hauptverhandlungen zur Diskussion und suchte nach Bestätigung für Helsinki.<sup>180</sup> Auf Antrag Rumäniens wurde die Ortsfrage an die Arbeitsgruppe für prozedurale Fragen weitergegeben, die am 29. Mai die Entscheidung über den Ort der Botschafterkonferenz fällte – für Genf.<sup>181</sup>

---

179 Ebd., S. 73–75.

180 Ebd., S. 75.

181 Ebd.

## Dialog und Konkretisierung

Nachdem sich die NATO im April 1969 in einer Erklärung schon grundsätzlich für die Abhaltung einer Konferenz ausgesprochen hatte, startete ab Herbst 1969 ein Kommunikative-Dialog zwischen Warschauer Pakt und NATO, in dem es um die Vorbedingungen für eine gesamteuropäische Konferenz, die Themen, die auf dieser erörtert werden sollten, sowie um den Zeitpunkt einer möglichen Einberufung ging.<sup>1</sup>

Im Oktober 1969 erklärten die Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten, die Tagesordnung für die Konferenz auf zwei Themenbereiche eingrenzen zu wollen: zum einen sollten Sicherheitsfragen und Gewaltverzicht auf der Tagesordnung stehen, zum anderen die Erweiterung der Handels-, Wirtschafts- und wissenschaftlich-technischen Beziehungen und eine Erweiterung der politischen Zusammenarbeit.<sup>2</sup>

Während weitgehender Konsens darüber herrschte, dass zwischenstaatliche Kooperationen in diesen konkreten Bereichen der Sicherheit in Europa zuträglich wären und integraler Bestandteil einer allen „entsprechenden“ Staaten offen stehenden gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz sein sollten, sorgten andere Themenvorschläge für Schwierigkeiten.

Ein wesentlicher Punkt, der im Verlauf der Diskussionen um die Tagesordnung einer gesamteuropäischen Konferenz zwischen Warschauer-Pakt-Staaten, NATO-Staaten und Neutralen zur Debatte stand, war, inwiefern im Rahmen einer gesamteuropäischen Sicherheit auch die Frage der Abrüstung auf der Agenda stehen sollte. Dabei war zu klären, nach welchem Schlüssel eine beidseitige Reduktion von Truppen auf dem europäischen Kontinent vonstatten gehen könnte. Die Warschauer-Pakt-Staaten waren im Bereich der konventionellen Streitkräfte klar in der Überzahl, hatten sie doch beispielsweise 1970 über 1,3 Millionen Soldaten und 19.000 Panzer in Mitteleuropa stationiert, denen 1,1 Millionen NATO-Soldaten und 7.600 Panzer gegenüberstanden.<sup>3</sup> Darüber hinaus hätte der

---

1 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 52.

2 Erklärung der Außenministerkonferenz der WVO-Staaten am 30./31.10.1969 in Prag betr. Europäische Sicherheitskonferenz, in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 473f.; Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 52.

3 Morgan, The Final Act, S. 95.



Warschauer Pakt im Kriegsfall natürlich auch einen geografischen Vorteil gehabt und das bestehende Kontingent in weniger als einem Monat sogar noch verdoppeln können, während die Stationierung von US-Truppen mehrere Wochen in Anspruch genommen hätte.<sup>4</sup>

Aus diesem Grund wurde vonseiten der NATO auch eine „ausgewogene“ Reduzierung mit dem Ziel einer (größeren) Balance gefordert, wobei intern große Differenzen in Bezug auf die konkreten Inhalte dieser Forderung herrschten. Darüber hinaus stellte sich auch die Frage nach dem anvisierten Verhandlungsformat. Sollte das Thema im Rahmen einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz von allen interessierten Staaten verhandelt werden oder war das ein Thema, das bilateral zwischen den Supermächten oder aber auf Basis der Militärböcke diskutiert werden sollte? Im Kern ging es neben der Sachebene auch darum, welche Staaten bei diesem Thema ein Mitspracherecht haben sollten.

Das Thema Truppenverminderung war der Vorschlag eines zu erörternden Themas, das nicht notwendigerweise im Rahmen der europäischen Sicherheitskonferenz verhandelt werden müsse, aber als wesentlicher Teilaspekt der europäischen Sicherheit gesehen wurde, weshalb man die Realisierung einer Sicherheitskonferenz auch in einer gewissen – von einzelnen NATO-Staaten unterschiedlich gewichteten – Weise von dieser Frage abhängig machte.

Das Thema „Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen zwischen den Ländern des Ostens und des Westens“ hingegen wurde am 5. Dezember 1969 von den NATO-Staaten in einer Erklärung zu Fragen der europäischen Sicherheit erstmals mit der sowjetischen Konferenzidee in Verbindung gebracht und als mögliches Verhandlungsthema ventiliert.<sup>5</sup> In der Folge wurde Freizügigkeit von den NATO-Mitgliedsstaaten explizit als Thema, das man auf der gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz erörtern wolle, festgelegt.<sup>6</sup> Innerhalb des Bündnisses herrschte zu diesem Zeitpunkt allerdings keine Einigkeit über eine gemeinsame Position zu diesem Themenbereich.<sup>7</sup>

## Truppenverminderung und Sicherheitskonferenz

Schon 1968 hatten sich die NATO-Staaten in Reykjavik – in Übereinstimmung mit dem Harmel-Bericht, der Sicherheit und Entspannung als zwei Seiten einer Medaille bezeichnet hatte – als Antwort auf die östliche Initiative zu einer Sicherheitskonferenz darauf festgelegt, Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen aufnehmen zu wollen, ohne allerdings intern einig über die konkrete Zielsetzung und das geplante

---

4 Ebd.

5 Erklärung der Mitgliedstaaten des Nordatlantischen Bündnisses vom 5. Dezember 1969 zu Fragen der europäischen Sicherheit, in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 105–108, hier: S. 107.

6 Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrats am 9. und 10. Dezember 1971 in Brüssel (Auszüge), in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 265–267, hier: S. 267.

7 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 55.

Verhandlungsformat zu sein.<sup>8</sup> Aus diesem Grund wurde im Dezember 1969 eine Arbeitsgruppe mit dem Thema befasst, die ihre Ergebnisse bei der NATO-Tagung in Rom im Mai 1970 präsentierte.<sup>9</sup>

Das Moskauer Politbüro stand diesem Vorhaben ablehnend gegenüber. So wurde der sowjetische Botschafter in Helsinki am 12. Februar 1970 angewiesen, den finnischen Außenminister aufzusuchen und ihm mitzuteilen, dass man eine Erörterung der beiderseitigen und ausgewogenen Verminderung von Streitkräften und Rüstung in Europa auf der anvisierten gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz als „nicht zweckmäßig“ betrachte.<sup>10</sup> Nicht nur „entsteht der Eindruck“, dass diese Frage „zu Propagandazwecken“ vorgebracht werde, auch würde sie als „Vorwand für die Hinauszögerung der Einberufung der Konferenz verwendet“. Dagegen, die Truppenverminderung auf die Tagesordnung zu setzen, spräche auch, dass es sich um eine Frage handle, die sich auf der Ebene der Blöcke stelle. Somit würden sich nicht nur die neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten bei diesem Thema „in der Praxis zurückziehen“.<sup>11</sup> Schon im Dezember hatte der sowjetische Botschafter Kekkonen aufsuchen sollen, um ihm zuzustimmen, dass das Thema der ausgewogenen Verminderung von Streitkräften und Rüstungen problematisch sei, und sollte dies mitunter mit der für die Neutralen angedachten Rolle auf einer gesamteuropäischen Konferenz zusätzlich untermauern. So sollte der sowjetische Botschafter Kekkonen mitteilen, dass das Stellen der Frage der Truppenverminderung „keinen unmittelbaren Bezug zu den neutralen Staaten [habe], die dazu aufgerufen sind, eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung und Durchführung der gesamteuropäischen Konferenz zu spielen“.<sup>12</sup>

Hinter den westlichen Bemühungen um Abrüstung stand ein Kernproblem der europäischen Sicherheit, verfügte die Sowjetunion gemeinsam mit ihren Verbündeten doch über mehr konventionelle Streitkräfte als der Westen.<sup>13</sup> Insbesondere Bonn wurde zu einem „Motor für die MBFR [Mutual Balanced Force Reductions]“, die beiderseitigen und ausgewogenen Truppenverminderungen, da man die Entspannung durch konkrete Rüstungs-

---

8 Haftendorn, *The Link between CSCE and MBFR*, S. 237.

9 Ebd., S. 239.

10 RGANI, F. 3, op. 72, d. 319, S. 6; 35–38. Politbüro-Beschluss (Prot. 154/IX) und Beilage. Über die Antwort auf das Memorandum des finnischen Außenministeriums zur Frage der Gesamteuropäischen Konferenz, 12.2.1970.

11 Ebd.

12 RGANI, F. 3, op. 72, d. 309 und d. 310, S. 39, Politbüro-Beschluss (Prot. 149/91) und Beilage. Über das Gespräch mit dem finnischen Präsidenten, Kekkonen, zur Frage der Vorbereitung einer gesamteuropäischen Konferenz.

13 Josef Holik, *Die konventionelle Abrüstung im Kalten Krieg. Ein Instrument für den politischen Wandel in Europa*, in: *Portal Militärgeschichte* (2014). Online abrufbar unter: [https://www.portal-militaergeschichte.de/holik\\_abrustung](https://www.portal-militaergeschichte.de/holik_abrustung)

kontrollmaßnahmen absichern, das Truppenungleichgewicht in Zentraleuropa reduzieren und einen unilateralen Abzug der US-Truppen zu verhindern suchte.<sup>14</sup>

Zur NATO-Tagung im Mai 1970 in Rom wurden Vertreter der Warschauer-Pakt-Staaten zur Präsentation der innerhalb einer NATO-Arbeitsgruppe festgelegten Richtlinien eingeladen. Diese blieben aber auch hier noch vage: Die Truppenverminderungen sollten nicht zum militärischen Nachteil einer Seite sein, reziprok ablaufen und sowohl fremde als auch eigene Truppen betreffen. Außerdem sollten adäquate Verifikations- und Kontrollmechanismen eingeführt werden. Der konkrete Inhalt dieser Formulierungen – von „reziprok“, „gegenseitig“ oder „ausgewogen“, blieb allerdings offen.<sup>15</sup> Ebenso blieb ungelöst, welcher Teilnehmerkreis an den Verhandlungen teilnehmen sollte, in welchem Gebiet Reduktionen vorgesehen waren oder was die einzelnen Phasen beinhalten sollten.<sup>16</sup>

Dies hing auch damit zusammen, dass die Positionen innerhalb der NATO im Bezug auf die Pläne höchst unterschiedlich waren. Bonn setzte auf eine stufenweise Reduzierung der Truppen. Unterstützung kam aus Italien und Großbritannien – jedoch aus höchst unterschiedlichen Motiven. London stand den geplanten Verhandlungen grundsätzlich skeptisch gegenüber, wollte jedoch in der Öffentlichkeit nicht als Blockierer einer Entspannung, sondern als Brückenbauer dastehen, und war insgeheim überzeugt, dass die Verhandlungen bis zu etwaigen tatsächlichen Reduktionen ohnehin sehr viel Zeit in Anspruch nehmen würden.<sup>17</sup> Italien wiederum hatte selbst kein unmittelbares Interesse an der Thematik, wohl aber daran, den Gipfel in Rom zu einem „beachtenswerten Erfolg“ zu machen.<sup>18</sup>

Frankreich lehnte Truppenverminderungen grundsätzlich ab und hatte sich aus der Debatte zurückgezogen, befürchtete man doch ein militärisches Vakuum und Destabilisierung in Europa, sollte die bestehende Militärsituation verändert werden.<sup>19</sup>

Washington befürwortete die Truppenverminderungen nach außen, die Position der USA war allerdings höchst zwiespältig. Zum einen betrachtete man den Vorschlag zu beidseitigen und ausgewogenen Truppenverminderungen als nützlich, um den östlichen Plänen zu einer gesamt europäischen Konferenz etwas entgegenzusetzen zu können. Obzwar es den eigenen strategischen Interessen eigentlich nicht entsprach, sah man in der Erörterung der Frage auch gegenüber den eigenen Alliierten ein Instrument, um unilaterale Reduktionen von NATO-Mitgliedsstaaten abzuwenden.<sup>20</sup>

---

14 Haftendorn, *The Link between CSCE and MBFR*, S. 239–241; zu den US-amerikanischen außenpolitischen Prioritäten der 1960er/70er-Jahre und der Nixon-Kissinger-Ära als „turning point“ der transatlantischen Beziehungen hin zu einer gegenüber einem emanzipierten, vereinigten Westeuropa zunehmend kritisch bis feindselig eingestellten US-Außenpolitik siehe grundlegend: Larres, *Uncertain Allies*.

15 Haftendorn, *The Link between CSCE and MBFR*, S. 242.

16 Ebd., S. 243.

17 Ebd., S. 242–245.

18 Ebd., S. 242.

19 Ebd., S. 245.

20 Ebd., S. 243.

Während Nixon und Kissinger der Meinung waren, dass eine gesamteuropäische Konferenz sich mit „vermeintlich weniger wichtigen Software-Themen wie Familienzusammenführungen und Kulturaustausch“ beschäftigen würde, betrachteten sie die Frage einer Truppenreduzierung als äußerst heikel. Folglich waren sie wenig angetan vom offensiven Vorgehen Bonns in dieser Frage.<sup>21</sup> Hatte Washington sich lange in Zurückhaltung und vagen Zusagen geübt, sahen sich Nixon und Kissinger im Mai 1971 schließlich aus innenpolitischen Gründen gezwungen, offensiver für die gegenseitige und ausgewogene Truppenverminderung einzutreten, da der demokratische Senator Mike Mansfield im Kongress einen Antrag auf Halbierung der US-amerikanischen Präsenz in Europa gestellt hatte.<sup>22</sup>

Die Warschauer-Pakt-Staaten signalisierten im Juni 1970, grundsätzlich zu Verhandlungen im Bereich der Abrüstung bereit zu sein, und bestätigten auch erstmals offiziell, einer Teilnahme der USA und Kanadas zuzustimmen, sofern auch die DDR an einer gesamteuropäischen Konferenz teilnehmen würde.<sup>23</sup> In Washington ging man weiterhin davon aus, dass Moskau sich trotz dieser Zustimmung vom Aufruf zu einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa erhoffte, den Einfluss der USA in Europa zu verringern. Ziel sei weiterhin eine Stärkung paneuropäischer Tendenzen, was man auch in der Namensgebung der Konferenz ausmachte: während diese im Westen als „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ bezeichnet wurde, wurde sie von der Sowjetunion „konsequent“ als „gesamteuropäische Konferenz“ bezeichnet.<sup>24</sup> Auch innerhalb der sowjetischen Diplomatie wurde die Entscheidung, die USA und Kanada teilnehmen zu lassen, nicht von allen für richtig empfunden. So habe der sowjetische Botschafter in Schweden und später in Finnland, Viktor Mal'cev, noch im Frühjahr 1971 geäußert, dass man die beiden Staaten besser von einer derartigen Konferenz ausschließen solle.<sup>25</sup>

Im Memorandum des Außenministertreffens legten die Warschauer-Pakt-Staaten fest, dass das Thema einer Reduzierung der in Europa stationierten Truppen durch ein auf der gesamteuropäischen Konferenz zu bildendes Organ behandelt werden könne „oder es sollte in einem anderen, für die interessierten Staaten annehmbaren Verfahren zur Sprache kommen“. Dabei gingen sie nicht direkt auf die NATO-Erklärung vom Vormonat ein.<sup>26</sup>

---

21 Kieninger, *Dynamic Détente*, S. 132–136.

22 Siehe dazu im Detail ebd., S. 139–141; siehe auch Morgan, *The Final Act*, S. 97; Haftendorn, *The Link between CSCE and MBFR*, S. 246.

23 Memorandum der Konferenz der Außenminister der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrags am 21. und 22. Juni 1970 in Budapest zu Fragen der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz, in: Schramm – Riggert – Friedel, *Sicherheitskonferenz in Europa*, S. 520–522.

24 NARA, CIA-RDP 79T-00975A-0232-0010-0001-2, CIA Records Search Tool (CREST), Central Intelligence Bulletin No. 0280/72, 22.11.1972, S. 10f.

25 Rentola, *Finnlands Ruf nach einer Europäischen Sicherheitskonferenz*, S. 651.

26 Memorandum der Konferenz der Außenminister der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrags am 21. und 22. Juni 1970 in Budapest zu Fragen der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz, in: Schramm – Riggert – Friedel, *Sicherheitskonferenz in Europa*, S. 520–522.

Das nächste Signal aus Moskau ließ auf sich warten. Auf dem XXIV. Parteikongress der KPdSU sprach sich Brežnev in seinem Rechenschaftsbericht für eine „Reduzierung der Streitkräfte und Rüstungen in den Gebieten [...], in denen militärische Konfrontationen besonders gefährlich sind, vor allem in Mitteleuropa“ aus, ohne dabei konkreter zu werden.<sup>27</sup> Sowjetisches Interesse an einer Truppenverminderung schloss die amerikanische Regierung aus den verklausulierten Äußerungen Brežnevs in Tiflis am 14. Mai 1971, als er in der für ihren guten Wein bekannten Sowjetrepublik das „merkliche Interesse, zum Teil auch Nervosität [der NATO-Staaten] in bezug auf die Einschränkung der Streitkräfte und Rüstungen in Mitteleuropa“ mit „einem Menschen [...], der den Geschmack eines Weines nur nach dessen Aussehen zu beurteilen sucht, ohne ihn gekostet zu haben“, verglich. Brežnev erklärte, dass man bestehende Unklarheiten beseitigen sollte, man müsse nur „die Entschlusskraft aufbringen, den sie interessierenden Vorschlag ‚auf den Geschmack hin‘ zu probieren, was in die diplomatische Sprache übertragen heißt, in Verhandlungen einzutreten“.<sup>28</sup> Zwei Tage später erkundigte sich der amerikanische Botschafter in Moskau, Jacob Beam, beim sowjetischen Außenminister Gromyko, ob aus diesen Äußerungen des sowjetischen Generalsekretärs geschlossen werden könne, dass die sowjetische Regierung bereit sei, über Truppenverminderungen zu verhandeln, was dieser bejaht habe.<sup>29</sup> Die sowjetische Bereitschaft zu einem Meinungs-austausch über Truppenreduzierungen mag der amerikanischen Regierung auch „ein Argument gegen Senator Mansfields Antrag“<sup>30</sup> verschafft haben, jedenfalls wurde dieser am 19. Mai vom Senat abgelehnt.<sup>31</sup>

Im Juni 1971, bei der Ministerratstagung in Lissabon, vereinbarten die NATO-Staaten, in bilateralen Gesprächen mit Moskau zu klären, wie ernst die sowjetische Führung die positiven Signale in Richtung einer MBFR meinte. Im Kommuniqué wurde die Frage einer Verbindung zwischen KSZE und MBFR offen gelassen.<sup>32</sup> Auf der Ratstagung im Dezember 1971 wurde schließlich die finnische Einladung zu multilateralen KSZE-Vorgesprächen offiziell angenommen. Im Kommuniqué wurde keine explizite Verbindung zu den beidseitigen und ausgewogenen Truppenverminderungen erwähnt. Dies lag auch daran, dass man sich innerhalb der NATO diesbezüglich nicht einig war: während sich die BRD, Belgien,

27 Rechenschaftsbericht des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, dem XXIV. Parteitag der KPdSU durch den Generalsekretär des ZK, Leonid Breschnjew, am 30. März 1971 unterbreitet, in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 567–570, hier: S. 569.

28 Rede des Generalsekretärs des ZK der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, Leonid Breschnjew, am 14. Mai 1971 in Tiflis zum 50. Jahrestag der Georgischen Sowjetrepublik (Auszug) in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 923.

29 Erklärung des amerikanischen Außenministeriums vom 17. Mai 1971 betr. beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen in Europa, in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 806f.

30 Friedrich-Karl Schramm – Wolfram-Georg Riggert – Alois Friedel, Einführung, in: Schramm – Riggert – Friedel (Hg), Sicherheitskonferenz in Europa, S. XXI.

31 Ebd., siehe dazu im Detail: Kieninger, *Dynamic Détente*, S. 139.

32 Haftendorn, *The Link between CSCE and MBFR*, S. 246.

die Niederlande und Luxemburg für eine Junktimierung aussprachen, trat Paris nach wie vor gegen jegliche Gespräche über Truppenverminderungen ein und sah die KSZE als vorrangiges Mittel zur Entspannung auch innerhalb der Blöcke. Die USA wiederum war für ein gesondertes Format mit eingeschränktem Teilnehmerkreis, da man fürchtete, dass eine Verbindung zwischen Truppenverminderungen und KSZE sich negativ auf den Erfolg Ersterer auswirken könnte.<sup>33</sup>

### Truppenverminderungen in Europa – Mitsprache für Österreich?

Im Mai und Juni 1970 hatten NATO und Warschauer Pakt ihre jeweiligen Standpunkte zum Thema Sicherheitskonferenz in Rom und Budapest präzisiert. So waren es auch Italien und Ungarn, die die österreichische Bundesregierung in der Folge stellvertretend für ihr jeweiliges Militärbündnis um eine offizielle Stellungnahme zum Konferenzprojekt baten.<sup>34</sup>

Außenminister Rudolf Kirchschläger kam dieser Bitte nach und ließ ein Memorandum ausarbeiten, das am 24. Juli 1970 an alle europäischen Staaten sowie an Kanada und die USA übermittelt wurde.<sup>35</sup> Darin betonte Österreich, den Vorschlag zur Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz über Sicherheit und Entspannung „von Anfang an begrüßt“ zu haben, zumal man doch „als immerwährend neutraler, zwischen den großen Militärblöcken gelegener Staat, ein natürliches Interesse an allen auf eine echte Entspannung gerichteten Bemühungen“ habe. Dabei hob die österreichische Regierung auch den positiven Effekt des Meinungsaustauschs über die europäische Sicherheit und Zusammenarbeit hervor, in dessen Rahmen „auch bilaterale Fragen erörtert werden konnten, deren Lösung zur Zusammenarbeit in Europa beiträgt“.

Indirekt verwies man damit auf die bilaterale „Nachbarschaftspolitik“, dem Bemühen um eine Wiederherstellung, Verbesserung und Intensivierung der Beziehungen zu den ostmitteleuropäischen Ländern.<sup>36</sup> Bilaterale Entspannungsbemühungen würden das Zusam-

33 Ebd., S. 248–250.

34 ÖStA/AdR, II-Pol-Int 12, GZL 80071-6/70, Zl. 89475-6/70, ‚Europäische Sicherheitskonferenz; österr. Memorandum‘, 15.7.1970, einliegendes Anschreiben; ÖStA/AdR, II-Pol/Int 12, GZL 80071-6/70, Notiz Kirchschlägers ‚Herrn Generalsekretär mit der Bitte um Vorlage an Herrn Bundeskanzler und Herrn Bundesminister für Justiz‘, o. D. [Juni 1970]; siehe auch Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 65f.

35 Memorandum der österreichischen Bundesregierung an die Regierungen aller europäischen Staaten sowie der Vereinigten Staaten und Kanadas zur Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz (übermittelt am 24. Juli 1970), in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 668–670; siehe auch Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 66.

36 Maximilian Graf, Österreichs „Ostpolitik“ im Kalten Krieg. Eine doppeldeutsche Sicht, in: Maximilian Graf – Agnes Meisinger (Hg.), Österreich im Kalten Krieg: neue Forschungen im internationalen Kontext. Zeitgeschichte im Kontext, Bd. 11. Göttingen 2016, S. 145–173, hier: S. 145f.; Kreisky, Im Strom der Politik, S. 42; zur Außenpolitik Kreiskys siehe Elisabeth Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik. Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm. Zeitgeschichte im Kontext, Bd. 2. Göttingen 2009.



mentreten einer gesamteuropäischen Konferenz nicht behindern, sondern im Gegenteil „sehr vorteilhaft ergänzen“, so das Memorandum weiter.

Die österreichische Regierung trat auch dafür ein, dass jeder Staat im Rahmen der Konferenzvorbereitung „die Möglichkeit haben soll, seinen Standpunkt selbst zu vertreten“. In der Frage des Teilnehmerkreises schein eine Übereinstimmung bereits erreicht worden zu sein und auch in Bezug auf die Tagesordnung habe sich „eine Annäherung der Standpunkte [zwischen NATO und Warschauer Pakt] abzuzeichnen begonnen“.

Im Memorandum wurde der Einschluss militärischer Themen gefordert, wobei sich Österreich für eine über die Verminderung der Streitkräfte hinausgehende Erörterung einer „Verringerung des Militärpotentials in Europa“ aussprach. Eine solche Verminderung des Militärpotenzials wäre auch eine „konkrete Maßnahme, die aus dem Tagesordnungspunkt ‚Gewährleistung der europäischen Sicherheit und Verzicht auf Gewaltanwendung oder Gewaltandrohung in den gegenseitigen Beziehungen zwischen den europäischen Staaten‘ und einem darüber erzielten Einverständnis die glaubwürdigen Konsequenzen zieht“. Die österreichische Regierung, die mit Rudolf Kirchschläger einen Juristen und Völkerrechtsexperten zum Außenminister hatte, erhoffte sich im Bereich der militärischen Sicherheit also Mitsprache und konkrete, die österreichische Sicherheitslage verbessernde Maßnahmen.

Überdies spielte es in Kirchschlägers Überlegungen zur Sicherheitskonferenz insgeheim eine wesentliche Rolle, den US-amerikanischen „Schutzschirm“ zu wahren und diesen durch eine Übereinkunft auf einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz festzuschreiben und auszuweiten. Washingtons Unterschrift unter einem Dokument, das die Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen anerkenne, käme, so erklärte der nunmehrige Generalsekretär im österreichischen Außenministerium, Walter Wodak, Kirchschlägers Gedankengang, einer „moralischen Verpflichtung“ vonseiten der Amerikaner gleich, Europa – inklusive den neutralen Staaten – weiterhin Schutz zu gewährleisten.<sup>37</sup>

Das Memorandum der österreichischen Regierung wurde im Inland positiv aufgenommen, zeugte es doch von Initiativbereitschaft und Engagement für die österreichischen Sicherheitsinteressen. Die oppositionelle Volkspartei wies in ihrer Reaktion darauf hin, dass die Regierung von ihrer Regierungserklärung, die keinen Hinweis auf die KSZE enthielt, abgewichen und stattdessen auf den außenpolitischen Kurs der Volkspartei zurückgekehrt sei, womit sie nicht den Inhalt, sondern die Inkonsistenz der Regierung kritisierte.<sup>38</sup> Die Adressaten nahmen das österreichische Memorandum „grundsätzlich positiv, jedoch ohne Euphorie“ auf.<sup>39</sup> Insbesondere Österreichs Alleingang in Bezug auf eine allgemeine Erörterung der Verminderung des Militärpotenzials in Europa fand keine Befürworter.<sup>40</sup>

---

37 Aufzeichnung von H. Miesch über das von Generalsekretär Ernesto Thalmann am 14./15.12.1972 mit Generalsekretär Walter Wodak in Wien geführte Gespräch, 5. 1.1973, dodis.ch/36400, S. 3.

38 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 69, FN 250.

39 Ebd., S. 68.

40 Ebd., S. 68f.

## Wien als Konferenzort wider Willen

Bei der NATO-Ratstagung im Mai 1972 waren die westeuropäischen Alliierten davon ausgegangen, dass die Erörterung dieser Frage breiten Raum einnehmen würde. Stattdessen wurden sie vor vollendete Tatsachen gestellt: Bereits Ende April hatte der amerikanische Sicherheitsberater Henry Kissinger mit Brežnev einen Deal ausgehandelt, der die Hoffnungen der BRD und anderer Allianzmitgliedsstaaten zunichte machte. Kissinger erreichte von Brežnev die Zusage zu explorativen Gesprächen über die MBFR, die USA ihrerseits stimmten dem Start der KSZE-Vorverhandlungen zu. Auch wurde festgelegt, dass die MBFR parallel, aber separat und unabhängig von der KSZE verhandelt würden. Dieser Deal wurde beim Treffen zwischen Nixon und Brežnev im Mai 1972 bestätigt.<sup>41</sup>

Ein Motiv dafür sei Willy Brandts (zu) großes Engagement im Bereich der MBFR gewesen, das Kissinger und Nixon überzeugt habe, „die ‚Ballkontrolle‘ in diesem Bereich“ erlangen zu müssen.<sup>42</sup> Dass es sich beim Thema Truppenverminderungen um „Chefsache“ handelte, war insbesondere für Kissinger klar: Er hatte bereits im Vorjahr einen Beschluss des Nationalen Sicherheitsrats unterzeichnet, der Konsultationen mit den Alliierten in Bezug auf bilaterale Verhandlungen mit Moskau zum Thema MBFR auf ein Minimum beschränkte. „In keinem Fall werden mit unseren Verbündeten Zahlen über Kürzungen erörtert werden“, so das Transparenzgebot.<sup>43</sup>

Ohne die Partner darüber zu informieren, dass bereits alle Entscheidungen getroffen worden waren, sprach sich US-Außenminister William Rogers einen Tag nach dem Gipfel beim Defense Planning Committee Meeting am 24. Mai 1972 für separate Konferenzen an verschiedenen Orten aus. Erst am Tag des Bonner Ministerratstreffens erfuhren die NATO-Partner aus dem Kommuniqué des Treffens in Moskau vom Deal zwischen Brežnev und Nixon.<sup>44</sup>

Haftendorn fasste treffend zusammen: „Da es den europäischen NATO-Mitgliedern nicht gelang, sich auf eine gemeinsame Position zum MBFR zu einigen, konnte sich Washington durchsetzen.“<sup>45</sup> Anders ausgedrückt, hatten die Supermächte das leidige Thema eigenmächtig ad acta gelegt und festgesetzt, dass das Thema Truppenverminderungen eine Frage war, die man nicht mit allen europäischen Staaten gemeinsam erörtern wollte, sondern die auf Basis der Blöcke – und insbesondere zwischen Moskau und Washington – entschieden werden sollte. Damit waren Österreichs Hoffnungen, in Abrüstungsfragen – oder

41 Haftendorn, *The Link between CSCE and MBFR*, S. 250; Morgan, *The Final Act*, S. 99f.

42 Kieninger, *Dynamic Détente*, S. 191.

43 NARA, Richard Nixon Presidential Library and Museum, National Security Council Institutional Files, Box H-207, NSDM Nr. 116, *The U.S. Policy on Mutual Force Reductions in Europe (MBFR)*, 28.6.1971, S. 3.

44 Haftendorn, *The Link between CSCE and MBFR*, S. 250.

45 Ebd., S. 251.

gar zum Thema der von Kirchschräger vorgeschlagenen Verminderung des Militärpotenzials in Europa – ein Mitspracherecht zu erhalten, endgültig zerbrochen.

Die sowjetische Haltung, inwiefern Truppenverminderungen im Rahmen der KSZE verhandelt werden sollten, hatte sich sprunghaft gewandelt. In der Denkschrift zum Gespräch zwischen Brežnev und Brandt in Oreanda, das Gromyko erstellt hatte, hieß es noch: „Es ist wichtig, dass durch die Behandlung der Abrüstungsfrage kein Nachteil für die Erörterung anderer Fragen entsteht, insbesondere für die Frage der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz. Nicht weniger bedeutsam ist auch das Hinzuziehen einer möglichst großen Anzahl an europäischen Staaten zur Erörterung dieser Frage, darunter der Neutralen. Wir sind dagegen, dass die Erörterung der Frage der Reduzierung der Streitkräfte auf der Grundlage von Blöcken stattfindet. Ein solcher Zugang würde wohl von Anbeginn an die Erörterung dieses wichtigen Problems erschweren.“<sup>46</sup>

Entsprechend sprach sich Brežnev im Gespräch mit Brandt am 17. September 1971 dafür aus, die Verhandlungen zur gesamteuropäischen Konferenz – noch im Glauben, diese würde die Abrüstungsfragen beinhalten – nicht auf Grundlage der bestehenden Blöcke vorgenommen werden sollte, sondern „dass es eine zwischenstaatliche einer auf Blöcken basierenden Grundlage vorzuziehen gelte, damit jeder Staat die ihn selbst betreffenden und bei der Konferenz zu Tage tretenden Fragen selbständig lösen könne.“<sup>47</sup>

Brežnev trat überdies dafür ein, dass die kleinen Staaten bei den Abrüstungsgesprächen angehört werden sollten. Es sei „nicht ganz taktvoll [...], mit den kleinen Ländern auf diese Art und Weise zu verfahren“, also sie von den Verhandlungen auszuschließen. Immerhin, so Brežnev weiter, erörtere man eine Frage, „deren Lösung für alle europäischen Staaten von vitalem Interesse sei“. Brandt wandte ein, dass er die kleinen Staaten zwar anhören wolle, die konkrete Arbeit in den Komitees aber doch in kleinerem Kreise durchgeführt werden solle. Unerwartet stimmte Brežnev daraufhin partiell zu und erwiderte, dass vielleicht wirklich nicht alle Länder den Komitees angehören müssten.<sup>48</sup> Willy Brandt ging auf dieses Gespräch in seinen Erinnerungen ein. Er war in Oreanda zum Schluss gekommen, dass sich Brežnev mit dem Thema der beiderseitigen Truppenverminderungen bislang kaum ernsthaft befasst hatte und Einzelheiten ihm nicht geläufig waren, weshalb er in seinen Ausführungen stets sehr vage blieb. „Vom Problem militärischer Ungleichgewichte in Europa hatte ihm zu Hause gewiß niemand erzählt“, so Brandts Vermutung, „[u]nd auch nicht davon, daß zwei Bereiche [Zusammenarbeit und Vertrauensbildung einerseits, Truppenabbau

46 RGANI, F. 80, op. 1, d. 570, S. 134–156, hier: S. 155f., Denkschrift zur etwaigen Verwendung für das bevorstehende Treffen mit Brandt von A. Gromyko an L. I. Brežnev, 12.9.1971. Online abrufbar unter: [www.ostpolitik.de](http://www.ostpolitik.de)

47 RGANI, F. 3, op. 72, d. 476, S. 95; 172–206, Politbüro-Beschluss des ZK der KPdSU. Über die Bekanntmachung der führenden Vertreter der Bruderparteien der sozialistischen Länder mit den Aufzeichnungen der Gespräche von Gen. L. I. Brežnev mit W. Brandt am 16. und 18. September 1971, S. 192.

48 Haftendorn, *The Link between CSCE and MBFR*, S. 250.

andererseits] voneinander zu trennen seien“.<sup>49</sup> Das sowjetische Gesprächsprotokoll und die darin enthaltenen sprunghaften Themenwechsel sowie die unklaren und teils widersprüchlichen Antworten Brežnevs lassen tatsächlich diesen Eindruck entstehen.

Im Herbst 1972 vereinbarte Kissinger mit der sowjetischen Führung, dass explorative Gespräche zu MBFR im Jänner 1973 in einem neutralen Land starten sollten und die Hauptkonferenz im Oktober desselben Jahres beginnen sollte.<sup>50</sup> Die NATO-Staaten USA, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Großbritannien, Kanada und die BRD luden anschließend die ČSSR, die DDR, die VR Ungarn, die VR Polen und die UdSSR ein. In der Antwort des Warschauer Pakts vom 18. Jänner 1973 wurde bekanntlich Wien statt Genf als Ort der Gespräche vorgeschlagen.<sup>51</sup> Als die MBFR-Verhandlungen bereits begonnen hatten, erklärte Brežnev bei seiner Rede auf dem Plenum, dass „der Westen“ ursprünglich für eine Verknüpfung von KSZE und Truppenverminderungen eingetreten war, ohne die unterschiedlichen Standpunkte zu differenzieren. Die entscheidende Rolle, um dies zu verhindern, „haben unsere Kontakte mit Pompidou, Nixon und Brandt gespielt“. So habe das allgemeine Verständnis erreicht werden können, dass diese Fragen nicht auf der Tagesordnung der KSZE stehen würden.<sup>52</sup>

Die Warschauer-Pakt-Staaten erwiesen Wien mit dem Vorschlag, die MBFR-Verhandlungen dort abzuhalten, gewissermaßen einen Bärendienst: Zwar fand damit schlussendlich eine internationale Konferenz in Wien statt, was als Zeichen der internationalen Anerkennung der österreichischen Neutralität und als Vertrauensbeweis gewertet werden konnte. Es handelte sich dabei aber um eine Konferenz, bei der Wien lieber selbst mit am Verhandlungstisch gesessen wäre, als diesen nur bereitzustellen. Darüber hinaus wurden mit dieser Festlegung die Chancen Wiens, auch Konferenzort für die KSZE zu werden, beträchtlich geschmälert. Zumindest für die KSZE-Vorbereitungsgespräche, so war man in Wien sicher, kam man als Verhandlungsort „nicht mehr in Frage“.<sup>53</sup>

Von 2.–5. Juli, gut einen Monat nach der endgültigen Festlegung auf Genf als KSZE-Verhandlungsort und unmittelbar vor Beginn der Konferenz, besuchte der sowjetische Ministerratsvorsitzende Aleksej Kosygin Österreich. Im Gespräch mit Kreisky berichtete Kosygin vom Verlauf der Vorgespräche zu den MBFR-Gesprächen und dankte der österreichischen Bundesregierung für ihren Beitrag, auch wurde die „immerwährende Neutralität“ als wichtiger Faktor der europäischen Sicherheit im Kommuniqué hervorgehoben.<sup>54</sup> Schon

49 Willy Brandt, *Erinnerungen*. Mit den ‚Notizen zum Fall G‘. Berlin 2013, S. 202; siehe auch: Willy Brandt, *People and Politics: The Years 1960–1975*. Boston 1978, S. 352.

50 Ebd.

51 Ebd., S. 251f.

52 RGANI, F. 2, op. 3, d. 292, Rede Brežnevs am Plenum ZK der KPdSU, 26./27.4.1973.

53 Ludwig Steiner, *Über die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*. Rede vor der Liga für die Vereinten Nationen in Wien 25.09.1975. Online abrufbar unter: [https://www.cvce.eu/obj/vortrag\\_von\\_ludwig\\_steiner\\_uber\\_die\\_konferenz\\_uber\\_sicherheit\\_und\\_zusammenarbeit\\_in\\_europa\\_wien\\_25\\_september\\_1975-de-350f9e2e-80f4-45aa-a3ef-9455e245c56f.html](https://www.cvce.eu/obj/vortrag_von_ludwig_steiner_uber_die_konferenz_uber_sicherheit_und_zusammenarbeit_in_europa_wien_25_september_1975-de-350f9e2e-80f4-45aa-a3ef-9455e245c56f.html)

54 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Österreichisch-sowjetisches Kommuniqué, Juli 1973.

im Vorfeld des Besuchs waren der österreichischen Neutralität Rosen gestreut worden. So hatte man sich im Wiener Außenministerium darüber gefreut, dass es in einer sowjetischen Stellungnahme zu den MBFR-Gesprächen kürzlich geheißen habe, dass die Wahl Wiens zum Tagungsort des Vortreffens „[s]owohl in Österreich als auch über seine Grenzen hinaus [...] mit Recht als eine neue Anerkennung der österreichischen Neutralität und ihrer positiven Rolle im heutigen Europa qualifiziert.“<sup>55</sup>

### Freizügigkeit und Sicherheitskonferenz

Die NATO-Staaten hatten am 5. Dezember 1969 erstmals das Thema Freizügigkeit als möglichen Verhandlungspunkt einer europäischen Sicherheitskonferenz in den Raum gestellt.<sup>56</sup> Dadurch wurde das NATO-Ministerratstreffen im Dezember 1969 zum „Meilenstein in der westlichen Vorbereitung für die Europäische Sicherheitskonferenz“<sup>57</sup>. Freizügigkeit sei auf die Agenda gesetzt worden, um die Konferenz, die als ein „Faktum der politischen Realität“ bezeichnet wurde, zu einem Instrument der Entspannung zu machen, das „nicht nur die Teilung Europas ratifiziert“<sup>58</sup>. Vermehrte Kontakte zwischen Ost und West sollten die Brežnev-Doktrin schwächen, so der Plan insbesondere der französischen, italienischen und kanadischen Teilnehmer.<sup>59</sup> Während die USA die grundsätzliche Stoßrichtung befürwortete, bestanden innerhalb des State Departments Bedenken, eine baldige Konferenz könne für die NATO nachteilig sein, da erst eine stringente gemeinsame Position innerhalb der Allianz gefunden werden müsse.<sup>60</sup>

Der NATO-Vorschlag wurde vom Sprecher des sowjetischen Außenministers, Leonid M. Zamjatin, im Jänner 1970 indirekt zurückgewiesen, indem er sich dafür aussprach, keine von vornherein strittigen Themen auf die Agenda zu setzen.<sup>61</sup> Dennoch unterbreiteten die NATO-Staaten auf ihrer Ministertagung am 26. und 27. Mai 1970 in Rom erneut den Vorschlag, „Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen sowie [...] Förderung

55 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, ex. 738a, Zl. 39.976-6(Pol)73, Offizieller Besuch des Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR Alexej N. Kossygin in Österreich vom 2. bis 5. Juli 1973. Informationen (Walter Magrutsch), 25.6.1973.

56 Erklärung der NATO-Staaten vom 5.12.1969 zu Fragen der Europäischen Sicherheit, in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz, S. 105–108, hier: S. 107; Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 52.

57 Kieninger, *Dynamic Détente*, S. 189.

58 Ebd., S. 189f.

59 Ebd., S. 190.

60 Ebd.

61 Erklärung des Sprechers des sowjetischen Außenministeriums, Leonid Samjatin, vom 13.1.1970 auf einer Pressekonferenz in Moskau zum Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz, in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz, S. 489–492; Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 53.

der Zusammenarbeit im kulturellen, wirtschaftlichen, technischen und wissenschaftlichen Bereich“ auf die Tagesordnung zu setzen.<sup>62</sup>

Békés betrachtet das Treffen der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten am 21. und 22. Juni 1970 in Budapest als „Wendepunkt der KSZE-Geschichte“<sup>63</sup>, wurde hier doch unter anderem die Forderung des Westens, „kulturelle Zusammenarbeit“ in die Konferenzagenda aufzunehmen, auf Bestreben der ungarischen Delegation akzeptiert.<sup>64</sup> Diese Formulierung umfasste freilich nur einen Teilaspekt des NATO-Vorschlags.

Welche konkreten Inhalte unter dem Schlagwort der „größeren Freizügigkeit“ zu verhandeln seien, war indes auch innerhalb der NATO höchst umstritten. So war etwa der Bundesrepublik Deutschland sehr daran gelegen, „Freizügigkeit“ propagandistisch nicht zu sehr gegen Moskau in Stellung zu bringen, fürchtete man doch einerseits negative Konsequenzen auf etwaige tatsächliche menschliche Erleichterungen zwischen der BRD und der DDR,<sup>65</sup> gleichzeitig aber wohl auch um die Glaubwürdigkeit der eigenen „Ostpolitik“, hatte man insgeheim doch dem Ziel, mit der bilateralen Entspannungspolitik einen tatsächlichen Wandel im Osten durch Verhandlungen herbeirufen zu können, bereits abgeschworen.

Washingtons Position in dieser Frage war durchaus doppelzünftig. Nixon und Kissinger konnten mit dem Thema „Freizügigkeit“, wie auch mit der KSZE im Allgemeinen, relativ wenig anfangen, doch bot der Vorschlag, das Thema auf die Tagesordnung zu setzen, einen Hebel gegenüber Moskau. Ihr Fokus lag auf den SALT- und MBFR-Verhandlungen. Die KSZE betrachteten Nixon und Kissinger als nachrangig – anders als andere Stimmen, die „Brückenbauer“, im State Department, die sich sehr intensiv mit der Thematik beschäftigten und dem transformativen Gedanken durchaus etwas abgewinnen konnten.<sup>66</sup> Wie negativ Kissinger gegenüber dem Thema Freizügigkeit persönlich eingestellt war, verhehlte er in internen Diskussionen nicht. So erklärte er im August 1974 Nixons Nachfolger, Gerald R. Ford, dass dieser Tagungspunkt „bedeutungslos“ und nur ein „Tribünenspiel für die Linke“ sei. Dennoch würde man den Europäern zuliebe diesen Punkt nach außen hin aber unterstützen.<sup>67</sup>

In jedem Fall waren die NATO-Vorschläge zum Thema „Freizügigkeit“ zum Zeitpunkt, als die übrigen Staaten um ihre Stellungnahme zur Sicherheitskonferenz gebeten wurden, noch sehr vage, was auch die anfängliche österreichische Zurückhaltung zu diesem Themenpunkt erklären dürfte.

62 Kommuniké über die Ministerratstagung des Nordatlantikrats am 26./27. Mai 1970 in Rom, in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz, S. 136–139, hier: S. 138.

63 Békés, *The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process*, S. 124.

64 Ebd., S. 124f.

65 Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 54–56.

66 Siehe dazu im Detail: Kieninger, *Dynamic Détente*.

67 NARA, Gerald R. Ford Presidential Library, National Security Adviser. Memoranda of Conversations, Box 5, Memorandum of Conversation Ford – Kissinger, 15.8.1974, S. 6.



### Freizügigkeit als österreichisches Ziel – „aber sagen sollen wir das nicht!“

Das Österreichische Memorandum<sup>68</sup> vom 24. Juli 1970 ging nicht auf die NATO-Forderung zu mehr Freizügigkeit ein und zitierte die Vorschläge der Budapester Erklärung fast wortwörtlich.<sup>69</sup> Gilde vermutet, dass diese „Ostanfälligkeit“ eventuell darin begründet liegt, dass der sowjetische Vizeaußenminister Vladimir Semenov am 10. Juli 1970, noch während der Ausarbeitung des Memorandums, bei Kirchschräger interveniert hatte.<sup>70</sup> Durch österreichische Quellen ist belegt, dass Semenov gegenüber Kirchschräger erklärte, dass er wünsche, dass die Ausführungen im österreichischen Memorandum nicht gegen die Vorschläge des Ostens gerichtet seien, was Kirchschräger Semenov zugesichert habe.<sup>71</sup>

Noch im Jänner desselben Jahres hatte sich Außenminister Kirchschräger gegenüber seinem Schweizer Amtskollegen in Bezug auf die Erfolgsaussichten von Verhandlungen zu freiem Verkehr von Ideen und Menschen „skeptisch“ gezeigt. Während er die Freiheit von Ideen als nicht vertraglich regelbar ansah – und etwa auf das österreichische Fernsehen verwies, das schon jetzt grenzüberschreitend ausstrahle und große Teile der Tschechoslowakei, Jugoslawiens und Ungarns schon jetzt erreiche, bezeichnete er den „freie[n] Menschenverkehr“ als „ein Hauptziel Österreichs“, setzte aber nach: „aber sagen sollen wir dies nicht.“ Kirchschräger sprach sich dafür aus, sich für Freizügigkeit auf der Konferenz „nicht zu sehr ein[zusetzen“, denn „[d]en Oststaaten vorschreiben zu wollen, wieviele Visa sie zu geben hätten, hieße, das kommunistische System vom System her zu verkennen“.<sup>72</sup>

Zweifellos fühlte sich „[g]erade Rudolf Kirchschräger [...] der jungen humanitären Tradition der österreichischen Außenpolitik verpflichtet“.<sup>73</sup> Im Zuge der Niederschlagung des Prager Frühlings hatte Kirchschräger bereits deutlich unter Beweis gestellt, dass er Freizügigkeit als humanitäres Anliegen und als Gewissensfrage ansah. Gegen eine Weisung des damaligen Außenministers Waldheim, vorerst aus Sicherheitsgründen keine weiteren Ausreisevisa auszustellen, hatte er als österreichischer Botschafter in Prag weiterhin rund 5.000 Visa pro Tag an tschechoslowakische Bürgerinnen und Bürger, die nach Österreich ausreisen wollten, ausgegeben.<sup>74</sup> Die Weisung wurde einige Tage später widerrufen. Etwa

68 Memorandum der österreichischen Bundesregierung an die Regierungen aller europäischen Staaten sowie der Vereinigten Staaten und Kanadas zur Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz (übermittelt am 24. Juli 1970), in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa, S. 668–670.

69 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 67f.

70 Ebd., S. 67.

71 ÖSta/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 80071-6/10, Zl. 89402-6/70, Gespräch des Bundesministers mit Vizeminister Semjonow am 10.7.1970 betreffend Europäische Sicherheitskonferenz, 15.7.1970; zit. n. Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 67.

72 Besuch des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Oesterreich, Herrn Rudolf Kirchschräger, in Bern vom 27. bis 29. Januar 1972. Protokoll der Arbeitssitzung vom 27. Januar, dodis.ch/36429, S. 8.

73 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 71.

74 Silke Stern, Die tschechoslowakische Emigration: Österreich als Erstaufnahme- und Asylland, in: Stefan Karner – Natalja Tomilina – Alexander Tschubarjan et al. (Hg.), Prager Frühling. Das internationale

210.000 Tschechoslowakinnen und Tschechoslowaken kamen zwischen 21. August 1968 und Herbst 1969 ins Erstaufnahmeland Österreich.<sup>75</sup>

Seinem Zugang zum Thema Freizügigkeit entsprach es aber, wie in Bern geäußert, nicht, diese im Zuge von multilateralen Verhandlungen und in Form von vertraglichen Bestimmungen einzufordern. Kirchschräger versprach sich in diesem Punkt mehr Erfolg auf dem Weg der stillen Diplomatie und setzte sich ursprünglich nicht dafür ein, das Thema überhaupt auf die Agenda einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz zu setzen, da er fürchtete, die Konferenz könne dadurch zur Propagandabühne verkommen.<sup>76</sup> Vielmehr sollte seiner Meinung nach darauf gebaut werden, Freizügigkeit indirekt, als Ergebnis von vermehrter wirtschaftlicher, kultureller und technischer Zusammenarbeit, anzustreben.<sup>77</sup>

Erst relativ kurz vor dem tatsächlichen Beginn der Vorverhandlungen, im Juni 1972, entschied der österreichische Außenminister aus wohl vorwiegend extrinsischen Motivationen, den Tagesordnungspunkt „Freizügigkeit“ doch auf die österreichische Agenda zu setzen.<sup>78</sup>

Für diesen „Sinneswandel“ lassen sich, wie Benjamin Gilde detailliert darlegte, mehrere Gründe annehmen: Nachdem die NATO im Dezember 1971 dezidiert beschlossen hatte, Freizügigkeit als eigenen Tagesordnungspunkt behandeln zu wollen<sup>79</sup>, besprach sich Kirchschräger im Jänner 1972 mit seinen Amtskollegen in Stockholm und Bern und erfuhr, dass diese den Tagesordnungspunkt unterstützen wollten.<sup>80</sup> Auch hätten sich die Anzeichen gemehrt, dass die Sowjetunion zu einem Dialog über menschliche Kontakte bereit wäre, da sowohl Brežnev in Frankreich im Oktober 1971 als auch Kosygin in Dänemark im Dezember 1971 in den jeweiligen Communiqués unterzeichnet hatten, auch „menschliche Kontakte“ bzw. „Kontakte zwischen den Menschen“ im Rahmen der KSZE entwickeln zu wollen.<sup>81</sup> In einem Gespräch mit Pierre Harmel im Juni 1972 erklärte Kirchschräger sich erstmals dazu bereit, den Tagesordnungspunkt Freizügigkeit unterstützen zu wollen, sofern

---

Krisenjahr 1968. Bd. 1, Beiträge. Wien 2008, S. 1025–1042; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 348f.; Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 32f.

75 Ebd.

76 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 71

77 Ebd., S. 71–74.

78 Ebd., S. 71, S. 74f.

79 Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrats am 9./10.12.1971 in Brüssel (Auszüge), in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz, S. 265–267, hier: S. 267; siehe auch: Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 55.

80 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 76; siehe auch: Besuch des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Oesterreich, Herrn Rudolf Kirchschräger, in Bern vom 27. bis 29. Januar 1972. Protokoll der Arbeitssitzung vom 27. Januar, dodis.ch/36429, S. 10f.

81 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 76f.; Französisch-sowjetische Erklärung vom 30.10.1971 anlässlich des Besuchs des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Leonid Breshnjev, vom 25. bis 30.10.1971 in Frankreich (Auszug), in: Schramm – Riggert – Friedel, Sicherheitskonferenz, S. 246f.; Communiqué vom 5.12.1971 über den Besuch des Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR, Alexej N. Kossygin, vom 2. bis 5.12.1971 in Dänemark (Auszüge), in: ebd., S. 260f.

er von westlichen Staaten vorgeschlagen würde.<sup>82</sup> Gilde geht davon aus, dass Kirchschräger im Frühjahr 1972 davon erfahren haben musste, dass auch die ÖVP den Tagesordnungspunkt Freizügigkeit unterstützen wolle, woraufhin er entschieden habe, einer etwaigen populistischen Nutzung dieses Themas zuvorzukommen.<sup>83</sup>

Mit der offiziellen Aufnahme des Tagesordnungspunkts „Freizügigkeit“ habe sich „die österreichische Haltung, nicht jedoch die Strategie“ geändert, pochte Kirchschräger doch weiterhin auf Zurückhaltung in diesem Punkt.<sup>84</sup> Knapp vor Beginn der multilateralen Vorgespräche in Dipoli wies er seine Delegation an, „kein Vorreiter“ in Punkto Freizügigkeit zu sein.<sup>85</sup>

Neben den von Gilde plausibel dargelegten Gründen für die von Kirchschräger an den Tag gelegte Zurückhaltung dürfte ein weiterer Aspekt entscheidend gewesen sein: Am 22. Juli 1972 war das Freihandelsabkommen zwischen Österreich und der EWG unterzeichnet worden, das im Jänner 1973 in Kraft treten würde.<sup>86</sup> Moskau hatte sich Wien gegenüber stets kategorisch ablehnend gegenüber jeglichen Arrangements zwischen Österreich und der EWG geäußert und auf eine Nichtvereinbarkeit mit Staatsvertrag und Neutralität gepocht. Entsprechend ging Kirchschräger davon aus, dass im Herbst 1972/ Fröhjahr 1973 eine „Kälteperiode“ in den Beziehungen zwischen der Sowjetunion und Österreich zu erwarten sei.<sup>87</sup> So hatte der Außenminister schon Anfang des Jahres klargemacht, dass der EWG-Vertrag „bereits ein genug großes Ärgernis“ für die Sowjetunion darstellen werde und dementsprechende außenpolitische Zurückhaltung verordnet: „Wir werden es vermeiden, die Sowjetunion während dieser Zeit zusätzlich zu ärgern“.<sup>88</sup> Die von Kirchschräger gewünschte Zurückhaltung auf der Vorbereitungskonferenz in jenen Punkten, die der Sowjetunion erwartungsgemäß nicht genehm sein würden, lässt sich vor diesem Hintergrund durchaus nachvollziehen.

---

82 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 78.

83 Ebd.

84 Ebd.

85 Ebd.; siehe auch: Benjamin Gilde, ‚Kein Vorreiter‘. Österreich und die humanitäre Dimension der KSZE 1969–1973, in: Helmut Altrichter – Hermann Wentker (Hg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975–1990. München 2011, S. 41–50.

86 Unterzeichnung der Freihandelsabkommen zwischen der EWG und EGKS einerseits und Österreich, Schweden, Schweiz, Finnland, Island und Portugal andererseits sowie eines Interimsabkommens mit Österreich, 22.7.1972, in: Archiv der Gegenwart, Dokumentation aus Politik und Wirtschaft 1. Juli 1931 bis 31. Dezember 1996, S. 17221. Anm.: Das Freihandelsabkommen mit Finnland wurde von der finnischen Delegation nur paraphiert.

87 Besuch des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Oesterreich, Herrn Rudolf Kirchschräger, in Bern vom 27. bis 29. Januar 1972. Protokoll der Arbeitssitzung vom 28. Januar, dodis.ch/36429, S. 23.

88 Ebd.

## Kreiskys KSZE-Agenda

Die Rolle, die Bruno Kreisky beim Zustandekommen der KSZE-Schlussakte spielte, wird gemeinhin überschätzt.<sup>89</sup> Kreisky hätte von Anfang an eine Konferenz auf höchster Ebene einer „weiteren Diplomatenkonferenz“ vorgezogen.<sup>90</sup> Gegenüber dem sowjetischen Stv. Außenminister V. S. Semenov erklärte er in einem Gespräch im Parkhotel in Baden im Jänner 1972, dass er persönlich es für zielführend erachte, die Konferenz als solche auf Ebene der Regierungschefs und die Vorbereitungsarbeit auf Ebene der Außenminister durchzuführen. Eine Konferenz auf Ebene von Diplomaten mache, so Kreisky despektierlich, wenig Sinn: „Die Diplomaten treffen sich ohnehin ständig in der UNO. Die Abhaltung der Konferenz auf gewöhnlicher Diplomatenebene könnte dazu führen, dass alle Unzulänglichkeiten der UNO auch ihr zu eigen werden, und es in der Sache der europäischen Sicherheit kein Vorwärtkommen gibt.“<sup>91</sup>

Im Februar 1972 ließ er bei einem Treffen sozialistischer Parteiführungen mit einer öffentlichen Äußerung aufhorchen, dass die Konferenz schon im laufenden Jahr stattfinden könne.<sup>92</sup> Dies hatte er auch im oben zitierten Gespräch gegenüber Semenov im Vormonat erklärt. Dem westlichen – und offiziellen österreichischen – Standpunkt entsprach dieser Fahrplan keineswegs. Davon erhielt er offenbar schnell Kenntnis, denn schon am Folgetag präziserte er seine Aussage und gab an, dass nur eine Vorbereitungskonferenz im Jahr 1972 stattfinden könne, die eigentliche Konferenz aber könne seiner Meinung nach erst 1973 stattfinden.<sup>93</sup>

Auch während der Vorverhandlungen und der KSZE schien Kreisky an den Details der Verhandlungen nicht besonders interessiert. Jedenfalls sorgten einige seiner öffentlichen Äußerungen, die im Widerspruch mit den von Österreich im Rahmen der Verhandlungen vorangetriebenen Zielen standen, für Irritationen in seinem eigenen Außenministerium und bei seiner Delegation.

Ein Grund für sein bescheidenes Interesse an den Verhandlungsdetails dürfte Kreiskys Enttäuschung darüber gewesen sein, dass die Nahostfrage nicht auf der Tagesordnung der KSZE stand.<sup>94</sup> Auf seinen Wunsch hin war der österreichische Tagesordnungsvorschlag

89 So auch das Urteil von Gilde, Österreich im KSZE-Prozess.

90 RGANI, F. 5, op. 64, d. 568, S. 8–12, hier: S. 9, Aus dem Diensttagebuch von V. S. Semenov. Niederschrift des Gesprächs des Stv. Außenministers der UdSSR [V. S. Semenov] mit dem österreichischen Bundeskanzler B. Kreisky, 31.1.1972.

91 Ebd.

92 RGANI, F. 5, op. 64, d. 567, S. 28–33, hier: S. 32. Informationen der sowjetischen Botschaft in Österreich über ein Treffen in Igls vom 5.–6.2.1972 der Führer der sozialistischen Parteien aus Österreich, der BRD, der Schweiz und Italien, 21.2.1972.

93 Ebd.

94 Ein kurzer Überblick zu Kreiskys „eigenwilliger Palästina-freundlichen Nahost-Politik“ ist zu lesen in Bischof – Ruggenthaler, Österreich und der Kalte Krieg, S. 181–184 (Zitat ebd., S. 184); siehe zur Nahostdiplomatie im Detail auch: Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 315–319; Wolfgang Petritsch,

im Juni 1972 um den Punkt „europäischen Beitrag zur Entspannung im Nahen Osten“ ergänzt worden. Dieser Vorschlag wurde allerdings von keinem anderen Land – mit Ausnahme Maltas – unterstützt. Bereits in den Vorgesprächen in Helsinki zeichnete sich ab, dass der österreichische Vorschlag, ein Nahost-Komitee im Rahmen der KSZE einzurichten, scheitern würde.<sup>95</sup> So kritisierte etwa Aleksandr Bondarenko, Leiter der Dritten Europäischen Abteilung, in einem Brief an das sowjetische Außenministerium im Jänner 1973, dass die Regierung Kreisky mit der Nahostfrage eine „künstliche Komplikation“ schaffe.<sup>96</sup> Der sowjetische Standpunkt in dieser Frage glich jenem der USA: Die Vereinten Nationen seien das einzig angemessene internationale Forum für eine Erörterung der Nahostfrage.<sup>97</sup> In einem Gespräch mit Außenminister Kirchschräger am 23. Jänner erklärte auch der israelische Botschafter, dass der Vorschlag zu weit gehe und sich zu sehr an der palästinensischen Argumentationslinie orientiere.<sup>98</sup>

Am 5. Februar 1973 vermeldete der österreichische Botschafter in Helsinki, Pfusterschmid, dass Österreich in dieser Frage komplett isoliert sei und einzig von Malta Zeichen der Zustimmung kämen.<sup>99</sup> Ein amerikanischer Delegierter habe Liedermann nach einer brüskten Ablehnung durch den französischen Botschafter unter vier Augen erklärt, er würde normalerweise ein ähnliches Statement abgeben, wolle Österreich aber die zusätzliche Schmach ersparen.<sup>100</sup> Im Wissen darüber, mit diesem Vorschlag keinen Erfolg erzielen zu können, wurde eine Erörterung der Nahost-Frage auch von der österreichischen Delegation und dem Außenministerium nicht mit Nachdruck eingefordert.<sup>101</sup> So habe Kirchschräger in internen Besprechungen am 15. und 20. Februar zwar dafür plädiert, den Vorschlag weiter vorzubringen, es solle aber kein Veto eingelegt werden, sollten die anderen Teilnehmerstaaten der Inkludierung dieser Frage in die Tagesordnung nicht zustimmen.<sup>102</sup> Ab April 1973 wurde der Punkt österreichischerseits nicht mehr vorgebracht.<sup>103</sup> Für Kreisky war die KSZE ab dieser Niederlage vorerst, bis zu seiner Moskaureise im Mai 1974, zum Nebenschauplatz geworden.<sup>104</sup>

---

Bruno Kreisky. Die Biographie. Salzburg 2011, S. 215–260. In beiden Werken ist die KSZE übrigens – wenig verwunderlich – nur eine Randnotiz.

95 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 189f.

96 RGANI, F. 5, op. 66, d. 884, S. 29–35; *Spravochnye materialy v ZK KPSS dlja provedenija besed s predstaviteljami Avstrii*, Jänner 1973.

97 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 190.

98 Ebd.

99 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/International 12, Box 8, 1973, Telegramm Pfusterschmid, Betrifft KSZE – Naher Osten, Helsinki, 5.2.1973; siehe auch: Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 189.

100 Ebd.

101 Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 128f.

102 Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 190.

103 Ebd., S. 191.

104 Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 188.

## Österreich als Modell für den Ost-West-Handel

Österreich war für Moskau ein ideales „Testgelände“ für den Ost-West-Handel. Zum einen war es aus sowjetischer Sicht ideologisch einfacher, mit einem neutralen Staat Geschäfte zu machen. Auch wenn Österreich ein kapitalistisches Land war, so hatte die UdSSR mit den ihr gegenüber eingegangenen Verpflichtungen Österreichs aus dem Staatsvertrag auch einen gewichtigen Hebel in der Hand, wenn es darum ging, zu enge wirtschaftliche Verbindungen Österreichs mit der BRD oder auch der EWG unter Bezugnahme auf das sogenannte „Anschlussverbot“ abzuurteilen. Da wiederum auch die EWG lange Zeit zögerlich im Umgang mit den neutralen Staaten war, war es aus Sicht Wiens naheliegend, sich wirtschaftlich nicht nur auf den Westen zu konzentrieren, sondern auch die Wirtschaftsbeziehungen Richtung Osten weiter auszubauen. Dabei kam es den österreichischen Unternehmen sowie den politischen Verantwortungsträgern durchaus gelegen, dass man im Rahmen der Staatsvertrags- und der Kompensationsverhandlungen schon viel Erfahrung in Bezug auf die Verhandlungen mit Moskau vorweisen konnte und auch wirtschaftlich vertrauensvolle Beziehungen aufgebaut hatte. Die Wirtschaft fungierte als Baustein zum Brückenbau und als Beitrag zur Détente.

Österreich spielte eine Eisbrecherrolle für die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Bereich der R hren-Erdgas-Geschäfte über den Eisernen Vorhang hinweg. Der Gasliefervertrag zwischen dem sowjetischen Staatsunternehmen Sojuznefteksport und der  sterreichischen  MV und der Röhrenvertrag mit der Firma „Voest“ waren separat mit den Unternehmen erörtert und nach langwierigen Verhandlungen am 1. Juni 1968 in Moskau unterzeichnet worden.<sup>1</sup> Nur drei Monate später floss erstmals sowjetisches Erdgas über die tschechoslowakisch- sterreichische Grenze und damit durch den „Eisernen Vorhang“ nach Baumgarten an der March. Die feierliche Eröffnung der Gaspipeline erfolgte planm sig am 1. September – und war damit auch ein Entspannungssignal in Hinblick auf die vorange-

---

1 RGAE, d. 413, op. 31, d. 2377, Abkommen zwischen dem Ministerium für Außenhandel der UdSSR und den Vereinigten  sterreichischen Eisen- und Stahlwerken und der  sterreichischen Mineralölverwaltung, 1.6.1968.



gangene sowjetische Machtdemonstration gegenüber Österreich nach der Niederschlagung des „Prager Frühlings“.<sup>2</sup>

Die Verlängerung der Erdgaspipeline war nicht nur aus geografischen Gründen naheliegend. Insbesondere die Neutralität sollte sich als entscheidender Schlüssel erweisen. Wien und Moskau verfügten über langjährige Erfahrungen in Wirtschaftsverhandlungen und hatten im Rahmen der Kompensationslieferungen Vertrauen aufgebaut. Für die sowjetische Seite hatte der Handel mit Österreich nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine politische Funktion. Die positive Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen diente als Vorzeigebispiel für das Konzept der friedlichen Koexistenz. In Wien wiederum erkannte man im Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen ein Werkzeug zum Brückenbau und damit inhärent einen wesentlichen Baustein der Entspannungspolitik.

Am Beispiel der BRD zeigt sich, dass praktisches wirtschaftliches Interesse am gegenseitigen Handel allein aus sowjetischer Sicht für die Entwicklung von Handels- und Wirtschaftsbeziehungen nicht ausreichend war, solange die politischen Voraussetzungen nicht „passten“. Die Verwirklichung des enormen Potenzials der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der BRD und der UdSSR waren viele Jahre hinweg durch die ungelöste deutsche Frage und eine Reihe anderer Widersprüche behindert, zwischen 1962 und 1966 war auch die BRD durch ein Embargo der NATO am Handel mit großen Stahlrohren gehindert.<sup>3</sup>

Großbritannien hatte 1959 ein Embargo auf die Einfuhr von sowjetischem Erdöl verhängt. Vordergründig ging es darum, Moskau daran zu hindern, das Öl als Mittel zur Erlangung von politischem Einfluss zu nutzen – tatsächlich war aber der Schutz der eigenen Wirtschaftsinteressen die Hauptmotivation für London, wie interne britische Berichte belegen.<sup>4</sup> Die Menge des aus der Sowjetunion exportierten Öls nahm ab Ende der 1950er-Jahre zwar stetig zu, doch aufgrund der niedrigen Weltmarktpreise und des Überangebots an Öl führte dies weder zu großen Renditen für Moskau noch zu gegenseitiger Abhängigkeit, hätten die westeuropäischen Staaten das sowjetische Öl doch relativ leicht ersetzen können.<sup>5</sup> Mit den zunehmenden politischen Spannungen zu Beginn der 1960er-Jahre übernahmen die USA die Rhetorik über die drohenden politischen Implikationen der westeuropäischen Ölgeschäfte mit der Sowjetunion, insgeheim ging es vor allem darum, der Sowjetunion den Zugang zu Devisen und westlicher Hochtechnologie zu versperren.<sup>6</sup>

Der Versuch der Vereinigten Staaten, im Juli 1961 im Rahmen der COCOM ein Verbot der Lieferung von Großrohren an die Sowjetunion einzuführen, was aufgrund der dafür nötigen Einstimmigkeit nicht durchsetzbar war, da Großbritannien gegen ein solches Em-

---

2 Karner –Ruggenthaler, *Austria and the End of the Prague Spring*.

3 Angela E. Stent, *From Embargo to Ostpolitik: The Political Economy of West German-Soviet Relations, 1955–1980*. Cambridge 1982; zur Aufhebung des Embargos im November 1966 siehe ebd., S. 141.

4 Jeronim Perovič, *Rohstoffmacht Russland. Eine globale Energiegeschichte*. Wien – Köln 2022, S. 99.

5 Ebd., S. 98f.

6 Ebd., S. 99f.; siehe auch Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, S. 104.

bargo auftrat.<sup>7</sup> Daher, so folgert Stent, sei das Embargo stattdessen auf dem Wege einer NATO-Resolution im November 1962 verabschiedet worden.<sup>8</sup> Das Embargo, das vom State Department nicht nur aus wirtschaftlichen Motiven, sondern vor allem als Antwort auf eine befürchtete „strategisch-politische Gefahr“ vorgeschlagen wurde,<sup>9</sup> traf insbesondere die Wirtschaft der BRD, deren Interesse mehr am Export von Stahlrohren als am Import von sowjetischem Öl und Gas lag.<sup>10</sup> Dass das Lieferverbot in Form einer NATO-Resolution und nicht im Rahmen der COCOM verwirklicht wurde, war auch für Österreich und die anderen neutralen Staaten vorteilhaft. Zwar waren Österreich (wie auch Schweden, Finnland und die Schweiz) formal nicht an die COCOM gebunden, sie hielten sich aber doch weitgehendst an die Vorgaben.

Innenpolitisch war es für die bundesdeutsche Regierung kein leichtes Unterfangen, sich trotz des Widerstands aus Wirtschafts- und Industriekreisen dem politischen Druck der Amerikaner zu unterwerfen, stammten doch zwei Drittel der von der UdSSR importierten Stahlrohre aus der BRD.<sup>11</sup> Darüber hinaus hatten Großbritannien und Italien bereits im Vorhinein signalisiert, die NATO-Resolution als eine nicht bindende Empfehlung behandeln zu wollen, und beide Länder kamen, anders als die BRD, vertraglichen Lieferverpflichtungen zum größten Teil auch weiterhin nach.<sup>12</sup> So konnte auch eines der Hauptziele durch das Embargo nicht erreicht werden: eine Verhinderung der im Bau befindlichen Družba-Pipeline, die ab 1962 Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn und die DDR mit Erdöl versorgte.<sup>13</sup>

Um den Wegfall der bundesdeutschen Stahlindustrie zu kompensieren, wurde zum einen die sowjetische Produktion hochgefahren, der Kreml setzte zum anderen auch verstärkt auf die Zusammenarbeit mit Staaten außerhalb der NATO.<sup>14</sup> So kam in Westeuropa den neutralen Staaten in dieser Phase eine wirtschaftlich entscheidende Rolle zu. Der Schweizer Wirtschaftshistoriker Jeronim Perović konnte auf Basis sowjetischer Akten etwa belegen, dass „auf sowjetisches Begehren [...] namentlich Schweden den Export von großen Stahlrohren aus eigener Produktion [erhöhte]“.<sup>15</sup>

7 Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, S. 102. Laut Stent hatte Großbritannien signalisiert, hier nicht zustimmen zu wollen.

8 Ebd.

9 Ebd., S. 104.

10 Ebd., S. 100.

11 Ebd., S. 104–112; siehe auch Karner, *Die sowjetische Wirtschaft der Chruščev- und Brežnev-Jahre*, S. 343.

12 Siehe dazu im Detail Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, S. 107; 112; 115; siehe auch Perović, *Rohstoffmacht Russland*, S. 102.

13 Perović, *Rohstoffmacht Russland*, S. 101; Karner, *Die sowjetische Wirtschaft der Chruščev- und Brežnev-Jahre*, S. 340.

14 Perović, *Rohstoffmacht Russland*, S. 101f.

15 Ebd., S. 102. Die benötigten Rohre wurden, neben der Eigenproduktion in Čeljabinsk, vor allem von schwedischen und japanischen Firmen zugekauft. Siehe Karner, *Die sowjetische Wirtschaft der Chruščev- und Brežnev-Jahre*, S. 343.

So spielten Wirtschaftsthemen auch die Hauptrolle beim Moskaubesuch von Bundeskanzler Klaus 1967, der diesen im Rückblick als seinen vielleicht wichtigsten Auslandsbesuch bezeichnete.<sup>16</sup> Die Reise nach Moskau im März 1967 war Teil einer größeren Osteuropa-Initiative, die ihn auch nach Bulgarien, Rumänien, die DDR und nach Ungarn geführt hatte. Die Besuche im Rahmen der „Nachbarschaftspolitik“ sorgten innenpolitisch für Diskussionen und wurden von der Opposition hart kritisiert: Gustav Zeilinger, FPÖ-Abgeordneter, lamentierte: „[...] außer tiefen Eindrücken hat der Herr Bundeskanzler nichts mitgebracht.“ Bruno Kreisky, zu diesem Zeitpunkt Vorsitzender der Oppositionspartei SPÖ, sprach gar von „würdelosen Kotaus“ vor den östlichen Machthabern.<sup>17</sup>

In Moskau gab es zwei Hauptthemen: Österreichs Wunsch nach einer Annäherung an die EWG – worauf im folgenden Kapitel noch eingegangen wird – und die Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit zwischen Österreich und der Sowjetunion. Kanzler Klaus selbst beurteilte die Besuche bezüglich beider Themen grundsätzlich positiv und zeigte sich auch in seinen Memoiren insgesamt zufrieden mit seiner Moskaureise, war er doch mit einem „Maß an Gastfreundschaft und Aufmerksamkeit“ bedacht worden, das „auch für den Regierungschef einer Großmacht nicht großzügiger [hätte] sein können.“<sup>18</sup> Insbesondere Podgornyj habe sich überschwänglich freundlich gezeigt. Auch Aleksej Kosygin, sein Hauptgesprächspartner und kategorischer Gegner jedweder EWG-Bestrebungen, habe „doch alles [getan], um meinen Besuch interessant und ergiebig zu gestalten“, obwohl Kosygin zum Zeitpunkt des Besuchs durch die schwere Krankheit seiner Gattin persönlich sehr gefordert war.<sup>19</sup> Der freundliche Ton auf zwischenmenschlicher Ebene bereitere den Boden für ein Projekt, das Österreich zum „Eisbrecher“ im Westen für den Handel mit dem Osten machen sollte.

Bevor die konkreten Verhandlungen dazu fortgesetzt wurden, besuchte die Entourage das Stahlwerk von Lipeck, für dessen Bau die VOEST wichtige Elemente geliefert hatte. Der Besuch verfehlte seinen Eindruck auf den Gast nicht, zeigte sich Klaus in seinen Memoiren doch beeindruckt vom zur Schau gestellten „Stolz auf die technische Kooperation mit Österreich.“<sup>20</sup> Dies, so führt er fort, habe zu seiner Überzeugung beigetragen, „daß die Entspannungspolitik durch sachliche, wirtschaftlich-technologische Zusammenarbeit am besten gefördert wird.“<sup>21</sup> Auch die Pläne für einen sowjetisch-österreichischen Erdgasvertrag wurden in Moskau weiter konkretisiert.<sup>22</sup> Im Schlusskommuniqué des Besuchs wurde von beiden Seiten die „große Bedeutung“ des Erdgasprojekts hervorgehoben, das eine

---

16 Josef Klaus, *Macht und Ohnmacht in Österreich. Konfrontationen und Versuche*. Wien – München – Zürich 1971, S. 250.

17 Schwarzer Riese, in: *Der Spiegel*, 29.10.1967.

18 Klaus, *Macht und Ohnmacht in Österreich*, S. 251.

19 Ebd.

20 Ebd., S. 257.

21 Ebd., S. 259.

22 Ebd., S. 251.

„Grundlage für eine wesentliche Ausweitung der Handelsbeziehungen“ darstelle.<sup>23</sup> Das sowjetisch-österreichische Kommuniqué drückte weiters die Bereitschaft sowohl von sowjetischer als auch von österreichischer Seite aus, auf bilateraler wie auch gesamteuropäischer Ebene zur Herstellung normaler Beziehungen zwischen den europäischen Staaten – ungeachtet ihrer Gesellschaftsordnung – und zur Erweiterung der Wirtschafts-, Kultur- und technisch-wissenschaftlichen Kontakte beizutragen.

In einem Gespräch mit Nikolaj G. Osipov am 7. September, in dem es um den Stand der Verhandlungen und die noch offenen Fragen zu den Gas- und Röhrengeschäften ging, erwähnte Klaus, dass er Brežnevs Rede in Karlovy Vary genau studiert habe und diese seiner Meinung nach „viele konstruktive und positive Vorschläge“ zur europäischen Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Kultur enthalte. Österreich sei bemüht, all diese Möglichkeiten zu nutzen, um an der praktischen Umsetzung dieser Vorschläge teilzunehmen.<sup>24</sup> Im selben Monat bekräftigte Klaus in einem Schreiben an Kosygin unter Bezugnahme auf das sowjetisch-österreichische Kommuniqué und die Karlsbader Rede das österreichische Interesse an einer gesteigerten Zusammenarbeit in diesen Bereichen.<sup>25</sup> In dessen Antwortschreiben vom November 1967 betonte der sowjetische Ministerpräsident erneut die „bedeutsame Rolle“, die nach sowjetischer Ansicht den neutralen Staaten im Zusammenhang mit der Frage der europäischen Sicherheit zukomme, behandelte aber auch das Thema der gesamteuropäischen Zusammenarbeit, die im Rahmen eines europäischen Sicherheitssystems zur Lösung der politischen Probleme beitragen könne. Botschafter Wodak folgerte aus dem Brief und aus Gesprächen, die er in Moskau dazu führte, dass in Moskau eine Haltungsänderung stattgefunden habe: Sei die Sowjetunion bislang nie bereit gewesen, Gespräche über eine gesamteuropäische Zusammenarbeit zu führen, ohne auf eine vordringliche bzw. gleichzeitige Behandlung der Sicherheitsfrage zu bestehen, so sei Österreich „der erste Staat“, dem die Sowjetunion anbot, „über eine gesamteuropäische Zusammenarbeit unabhängig von dem Problem der europäischen Sicherheit zu sprechen“.<sup>26</sup>

Nachdem das NATO-Embargo im November 1966 aufgehoben worden war, zögerte Moskau anfangs weiterhin, direkte Geschäfte mit westdeutschen Stahlkonzernen abzuschließen.<sup>27</sup> Ebendiese Situation sollte Österreich zu einem umso wichtigeren Wirtschaftspartner und einem Tor zum Westen für die sowjetische Wirtschaft machen. Die gegenüber Österreich vonseiten Moskaus immer wieder vorgebrachte Sorge, dass es in eine zu große

23 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Information über die Sowjetunion, Stand: Anfang März 1968. Kapitel III Bilaterale Politische Beziehungen zu Österreich, März 1968, S. 65.

24 RGAE, F. 413, op. 31, d. 2249, S. 54–57, Niederschrift des Gesprächs des Stv. Ministers für Außenhandel, N. G. Osipov, mit dem österreichischen Bundeskanzler Klaus am 7. September 1967.

25 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Dossier bilateraler und multilateraler Fragen anlässlich Außenminister Waldheims Besuch in Moskau im April 1968, März 1967, S. 8.

26 Ebd., S. 10.

27 Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, S. 165.

wirtschaftliche Abhängigkeit vom Westen und insbesondere der BRD geriet,<sup>28</sup> erscheint in diesem Kontext durchaus doppelzünftig, bediente sich Moskau doch selbst Österreichs als wirtschaftliche Brücke nach Bonn: Am sowjetisch-österreichischen Röhren-Erdgas-Abkommen vom 1. Juni 1968 waren die westdeutschen Unternehmen Thyssen und Mannesmann indirekt beteiligt.<sup>29</sup> Die westdeutschen Firmen lieferten 520.000 Tonnen an Großstahlrohren und 42 Hochdruckleitungen an die VOEST, die diese an Moskau weiterverkaufte.<sup>30</sup>

Das neutrale Österreich wurde als Mittler genutzt – was nicht nur für den konkreten Wirtschaftsdeal von Bedeutung war, sondern vor allem auch für die Herstellung von Moskaus Vertrauen in Bonn, das in wirtschaftlicher Hinsicht durch das NATO-Embargo tief erschüttert war. Das Geschäft über Österreich legte den Grundstein für ein Umdenken in Moskau, wo man sich mit den gelieferten Rohren höchst zufrieden zeigte und wieder bereit war, direkte Geschäfte mit westdeutschen Stahlkonzernen zu machen.<sup>31</sup> Der Neubeginn der sowjetisch-westdeutschen Röhrengeschäfte nach dem Embargo war eingeläutet.

„[J]egliche Ideologieschranke“, so Stefan Karner, sei für Brežnev „irrelevant“ geworden vor dem Hintergrund, die eigene Wirtschaft mithilfe der leistungsstarken westdeutschen Röhrenindustrie zu sanieren und parallel, so Brežnevs Hintergedanke, das westliche Bündnis zu schwächen.<sup>32</sup> Die Rechnung war simpel: Bonn benötigte sowjetisches Erdgas, Moskau war für den Export des eigenen Erdgases auf die westdeutsche Röhrenindustrie angewiesen – und die Erdgasexporte waren wesentlich für die Sowjetunion, um die dringend benötigten Devisen zu lukrieren.<sup>33</sup> In einem Politbüro-Beschluss vom Dezember 1969 wurde der Vertragsabschluss auch damit begründet, die BRD über Jahre im Bereich der Energieversorgung abhängig machen zu können und damit auch auf politischer Ebene einen Hebel zu bieten – eine Formulierung, mit der „[m]öglicherweise [...] die Gegner des Deals ruhiggestellt werden“ sollten.<sup>34</sup>

Der Verhandlungsmodus, den Moskau und Wien für das Röhren-Erdgas-Geschäft gewählt hatten, wurde auch zum Vorbild für die geplanten bundesdeutsch-sowjetischen Verträge. Während der Verhandlungen über die bundesdeutsch-sowjetischen Röhren-Erdgas-Geschäfte, die parallel zu den Verhandlungen über den Moskauer Vertrag geführt wurden,

---

28 So z. B. in einem Gespräch zwischen Falin und Botschafter Wodak geäußert, siehe ÖStA/AdR, BMAA, II-Pol, Pol. Berichte Moskau. Die Sowjetunion und Österreich, 14.11.1969.

29 Siehe dazu Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, S. 165f.; Olga Pavlenko, *Die Wirtschaft als Triebfeder der Entspannung*, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 387–411, hier: S. 398.

30 Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, S. 165.

31 Ebd.

32 Karner, *Die sowjetische Wirtschaft der Chrusčev- und Brežnev-Jahre*, S. 366.

33 Ebd.

34 Ebd., S. 366f. (Zitat S. 367). Karner zitiert: RGANI, F. 3, op. 72, d. 304, S. 3f., 7–41, Politbüro-Beschluss (Prot. 147/I) und Beilage, 1.12.1969.

kamen der sowjetischen Handelsvorsitzende in der BRD, E. P. Volčkov, der bayrischen Wirtschaftsminister Otto Schedl und Mannesmann-Direktor Jos van Beveren im Juni 1969 überein, Gasvertrag und Röhrengeschäft nicht in einem Verhandlungskomplex, sondern separat regeln zu wollen, „zumal die Verhandlungen mit den Österreichern auf genau diese Weise geführt worden sind.“<sup>35</sup> Dem Beispiel Österreichs folgend, wo der Gasvertrag mit der ÖMV und der Röhrenvertrag mit der Firma „Voest“ abgeschlossen worden war, handelten auch die Wirtschaftsvertreter der BRD separate Verträge mit der Sojuznefteksport aus.

Am 1. Februar 1970 konnten die Verträge schließlich unterzeichnet werden. Im „Röhrenvertrag“ verpflichtete sich Mannesmann, Stahlröhren im Wert von über einer Milliarde D-Mark zu liefern; der „Gasvertrag“ wurde mit der Ruhrgas AG abgeschlossen und setzte fest, dass in den nächsten zwanzig Jahren Erdgas im Wert von 2,5 Milliarden D-Mark geliefert werden sollte.<sup>36</sup>

Mit der Unterzeichnung des Erdgas-Röhren-Vertrags und schließlich auch des Moskauer Vertrags zwischen der UdSSR und der BRD am 1. August 1970 nahm die wirtschaftliche Bedeutung Österreichs für den Gasverkauf an die BRD aus sowjetischer Sicht ab.<sup>37</sup> Rasch wuchsen die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Bonn und Moskau und bereits 1972 war die BRD zum wichtigsten Handelspartner für die Sowjetunion geworden.<sup>38</sup>

Die Pipeline, über die das Erdgas in die BRD floss, führte durch die ČSSR nach Bayern, wo sie mit dem Pipelinesystem der Ruhrgas AG verbunden wurde. In Wien sorgte indes für Verstimmung, dass die Pipeline nicht über österreichisches Territorium führte. Auf eine entsprechende Beanstandung seitens des Botschafters Wodak reagierte Falin verständnisvoll, wies die Schuld jedoch von der sowjetischen Seite, schließlich hätten doch „Ihre deutschen Partner [...] die Ausschaltung der österreichischen Seite während der Verhandlungen verlangt und darauf bestanden, daß das für sie bestimmte Erdgas nicht über Österreich, sondern durch die CSSR geleitet wird“.<sup>39</sup> Diese Äußerung („Ihre deutschen Partner“) kann wohl als Seitenhieb auf die vermeintlich zu starke Fixierung Österreichs auf die BRD verstanden werden, wo man wiederum die Interessen des kleinen Partners Österreich nicht ernst nehmen würde. Zwar räumte Falin ein, dass die sowjetischen Unterhändler diese angeblich bundesdeutsche Forderung „[v]ielleicht“ hätten zurückweisen sollen, erklärte jedoch im selben Atemzug, indem er wieder auf die BRD als Schuldigen verwies, dass „es doch letzten Endes Sache des Käufers wäre, derartige Wünsche zu äußern“.<sup>40</sup>

35 RGAE, F. 413, op. 31, d. 2985, Niederschrift des Gesprächs des Handelsvorsitzenden der UdSSR in der BRD, Gen. Volčkov, mit dem Wirtschaftsminister Bayerns, Herrn Schedl, in den Räumlichkeiten des Firmensitzes von „Mannesmann“ in Bonn, 4.6.1969, S. 74–78, hier: S. 76.

36 ÖStA/AdR, BMAA, II-Pol, Pol. Berichte Moskau. Die Sowjetunion und Österreich, 14. November 1969; siehe auch: Karner, Die sowjetische Wirtschaft der Chrusčev- und Brežnev-Jahre, S. 367.

37 Ruggenthaler, A Hidden Danger for the Eastern Bloc?, S. 152.

38 Karner, Die sowjetische Wirtschaft der Chrusčev- und Brežnev-Jahre, S. 349 (FN 105).

39 ÖStA/AdR, BMAA, II-Pol, Pol. Berichte Moskau. Die Sowjetunion und Österreich, 14.11.1969.

40 Ebd.



Falin kritisierte überdies, dass die österreichische Wirtschaft zu wenig spezialisiert und daher zu abhängig sei. Als Beispiel führte er zynischerweise den sowjetisch-österreichischen Röhren-Erdgas-Deal von 1968 an und die Tatsache, dass Vöest Stahl in die BRD geliefert habe, um dort die Rohre fertigen zu lassen. Schließlich, so Falin, hätte man die Herstellung der Rohre für die Erdgasleitung „doch in Österreich selbst machen können“. Diese Kritik wies Wodak scharf zurück. So habe sich die Vöest um die Errichtung eines eigenen Röhrenwerkes in Österreich bemüht, wie dies auch Kosygin mehrfach angeregt hatte. Dieses Vorhaben sei jedoch an den sowjetischen Außenhandelsorganisationen gescheitert, die nicht bereit waren, eine längerfristige Abnahmegarantie zu gewähren.<sup>41</sup>

Dass Österreich im Kreml als „Eisbrecher“ für die sowjetischen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit dem Westen betrachtet wurde, zeigt das Protokoll einer Politbürositzung vom 17. April 1970. Darin wird honoriert, dass der Abschluss des Röhren-Erdgas-Vertrags mit Österreich als erstem westeuropäischen Land es Moskau „zweifelloos erleichtert hat, entsprechende Abkommen mit Deutschland, Frankreich und Italien auszuhandeln und zu unterzeichnen.“<sup>42</sup> Gewürdigt wurde auch der Transfer von Know-how aus Österreich. Schließlich würden die wissenschaftlichen und technischen Beziehungen zu Österreich der Sowjetunion ermöglichen, „Erfahrungen zu sammeln, die für unsere Volkswirtschaft nützlich sind, insbesondere in Branchen wie Chemie, Elektrotechnik, Eisenmetallurgie und Leichtindustrie“.<sup>43</sup>

Der Herbst 1973 war ein Wendepunkt der Energiebeziehungen zwischen Ost und West: Erstens trieb die globale Energiekrise die Preise in die Höhe und „[d]ie Problematik der übergroßen Abhängigkeit von Erdölimporten aus dem arabischen Raum wurde den westlichen Konsumgesellschaften zum ersten Mal drastisch vor Augen geführt“.<sup>44</sup> Der Sowjetunion bereitete die Ölkrise einen „unverhofften finanziellen Vorteil“, spülte sie doch hohe Exporteinnahmen ins Land.<sup>45</sup> Überdies floss im Oktober 1973 erstmals sowjetisches Erdgas über eine Pipeline-Erweiterung in die BRD.<sup>46</sup>

Zur selben Zeit aber gab es eine stille Energiekrise innerhalb der Sowjetunion, von der weder im Westen noch in weiten Teilen der Sowjetunion jemand wusste.<sup>47</sup> Die sowjetische Führung ordnete im Winter 1973/1974 an, Erdgas, das für die ukrainische Sowjetrepublik bestimmt war, abzuzweigen und in den Westen zu exportieren, um den Lieferverpflichtungen nachzukommen. Verlässlichkeit internationalen Handelspartnern gegenüber wur-

---

41 Ebd.

42 RGANI, F. 3, op. 72, d. 331, Zu Punkt IV des Protokolls Nr. 160 der Sitzung des Politbüros des ZK der KPdSU, Über die weitere Entwicklung der Beziehungen zwischen der Sowjetunion und Österreich, 17.4.1970, S. 41.

43 Ebd.

44 Perovič, Rohstoffmacht Russland, S. 107.

45 Karner, Die sowjetische Wirtschaft der Chrusčev- und Brežnev-Jahre, S. 362.

46 Perovič, Rohstoffmacht Russland, S. 107.

47 Ebd.

de höher priorisiert als das Wohlergehen der eigenen Bürgerinnen und Bürger, mussten in der Ukrainischen SR doch Fabriken den Betrieb einstellen und Menschen den Winter in unbeheizten Wohnungen verbringen.<sup>48</sup>

Um den steigenden Erdöl- und Erdgasbedarf decken zu können, plante Moskau eine Erschließung der Vorkommen in Westsibirien, wofür man auf die Zusammenarbeit mit westlichen Firmen angewiesen war.<sup>49</sup> „Während die Kooperation mit amerikanischen und japanischen Unternehmen zur Erschließung sibirischer Vorkommen aufgrund politischer Unstimmigkeiten Mitte der 1970er Jahre scheiterte, fand Moskau in den Westeuropäern – und an erster Stelle in der Bundesrepublik Deutschland – willige Partner.“<sup>50</sup>

Nach Kreiskys Besuch in Moskau im Mai-Juni 1974 zeigte sich die sowjetische Botschaft in Österreich insbesondere darüber erfreut, dass der Meinungsaustausch den Weg einer „qualitativ neuen Entwicklung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen vor allem im Bereich der industriellen Zusammenarbeit“ eröffne und den österreichischen Geschäftskreisen eine genaue Perspektive für die nahe Zukunft gebe.<sup>51</sup>

Der österreichischen Seite seien Möglichkeiten einer dauerhaften Teilnahme an großen Wirtschaftsprojekten präsentiert worden, wie der Bau eines Atomreaktors, der Bau der Kursker metallurgischen und des Kostamuscher Bergbau- und Verarbeitungskombinats. Aufträge für österreichischen Stahl (im Gegenzug für Lieferung von Erdgas aus der UdSSR) würden für viele Jahre die Auslastung und Betriebsamkeit in österreichischen Staatsbetrieben sicherstellen. Erstmals in der Geschichte der sowjetisch-österreichischen Beziehungen, so betonte man, sei auch die Frage über die Teilnahme eines breiten Kreises österreichischer privater Firmen an den Handelskooperationsdeals mit der sowjetischen Industrie gestellt worden.<sup>52</sup>

Es sei charakteristisch für die sowjetisch-österreichischen Beziehungen, so die Botschaft weiter, dass wichtige Dokumente aus letzter Zeit im Bereich der Handels- und Wirtschafts- und der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und Österreich stammen. Aufgezählt wurden das Zehn-Jahres-Programm zur Vertiefung der wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen und industriellen Zusammenarbeit vom 3. Juli 1973 (im Zuge von Kosygin's Österreich-Besuch) und das Memorandum zu Fragen der Handels- und Wirtschaftszusammenarbeit vom 31. Mai 1974 (im Zuge von Kreiskys Moskau-Besuch), die „auf Initiative beider Seiten“ ausgearbeitet worden seien.<sup>53</sup>

---

48 Ebd.

49 Ebd., S. 108.

50 Ebd.

51 RGANI, F. 5, op. 67, d. 814, S. 162–171, Politischer Bericht der Botschaft der UdSSR in Österreich [Mamontov] über die Ergebnisse der sowjetisch-österreichischen Verhandlungen in Moskau und die Perspektiven der Beziehungen zwischen der UdSSR und Österreich, 5.7.1974.

52 Ebd.

53 Ebd.

1974 begannen die Sowjetunion und Österreich auch mit der Ausarbeitung eines neuen Handelsabkommens für 1976–1980. Ein Charakteristikum dieses Abkommens und aller obengenannten Verträge, Programme und Abkommen sei es, dass sie, wie von Kosygin bei dessen Österreich-Besuch angeregt, mit den Aufgaben des sowjetischen Fünfjahresplans für 1976–1980 koordiniert wurden.<sup>54</sup> Angesichts dieser Ergebnisse zog die sowjetische Botschaft in Österreich zufrieden Bilanz darüber, dass Österreichs Wirtschaftsbeziehungen mit den sozialistischen Ländern im Westen als Modell gesehen würden und die Bedeutung Österreichs als „Hochburg“ für diese Kontakte in Zukunft noch weiter steigen würde.<sup>55</sup>

Ein vermehrtes Interesse Österreichs, seine wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen und kulturellen Beziehungen mit der VR Polen auszuweiten, sorgte in der sowjetischen Botschaft in Österreich im September 1974 jedoch für Alarmstimmung.<sup>56</sup> Die positiven Beziehungen mit Polen – 1972 war ein Visaabkommen unterzeichnet worden, Ende 1973 wurden besitzrechtliche Fragen gelöst – würden von Österreich benutzt, um andere sozialistische Staaten, insbesondere Ungarn, unter Druck zu setzen. Das Visaabkommen werde auch als ein Argument genutzt, das „die Position Österreichs auf der gesamteuropäischen Konferenz und ihr Auftreten zur Unterstützung der Vorschläge der westlichen Länder zum dritten Punkt der Tagesordnung [„Dritter Korb“] festigt“.

Die Wirtschaftszusammenarbeit zwischen Österreich und der VR Polen basierte auf Basis des langfristigen Handelsabkommens und des Abkommens über wirtschaftliche, industrielle und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit von 1971 und dem Zehn-Jahres-Abkommen über wirtschaftliche, industrielle, und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit vom 6. September 1973. Gemäß dem Abkommen von 1971 erteilten die Seiten dem Clearing von Abrechnungen eine Absage und verpflichteten sich gegenseitig, gute Zolltarife zu gewähren. Gemäß diesem Abkommen hob die österreichische Seite ab 1. Jänner 1975 die mengenmäßige Begrenzung auf polnischen Export nach Österreich vollständig auf.

Das polnische Interesse an vermehrter Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit mit Österreich, so urteilte man im sowjetischen Außenministerium, würde von der österreichischen Regierung als „wirtschaftlicher Hebel“ benutzt, ähnlich wie in den österreichisch-ungarischen Beziehungen, während die Beziehungen mit anderen sozialistischen Ländern, wie der ČSSR, „beiseite“ gelegt würden. Die wirtschaftliche Kooperation wertete die sowjetische Botschaft als „gefährliche Versuche“ mit dem Ziel, „die VR Polen aus der Zahl der anderen sozialistischen Länder herauszulösen.“<sup>57</sup>

Des Weiteren würden die Wirtschaftskontakte zur VR Polen und zu Ungarn von Österreich jedoch oft als Beispiel vorgebracht, dass man die Orientierung der österreichischen

---

54 Ebd.

55 Ebd.

56 RGANI, F. 5, op. 67, d. 814, S. 196–202. Bericht der sowjetischen Botschaft in Österreich „zur Frage der Beziehungen Österreichs mit der Volksrepublik Polen“, 9.9.1974.

57 Ebd.

Wirtschaft gleichermaßen wie auf den gemeinsamen Markt auch auf die osteuropäischen sozialistischen Nachbarländer konzentrieren sollte.<sup>58</sup>

## Moskau, Österreich und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

Der lange Weg, den Österreich in Richtung einer wirtschaftlichen und schließlich auch politischen Integration in die EWG/EU beschritt, wurde von Michael Gehler umfassend beforscht. Er zeichnete die Beziehungen Österreichs zu Europa und den Integrationsprozess – von den Assoziierungsversuchen mit der EGKS 1954–1956, die eine Gratwanderung zwischen Neutralität und Westorientierung darstellten, über die „Notlösung“ der EFTA-Mitgliedschaft bis hin zu den erfolglosen Bemühungen (1961–1967) um eine Assoziierung mit der EWG hin zum Abschluss eines Freihandelsabkommens 1972 – auf umfangreicher Quellenbasis detailliert nach, jedoch ohne sowjetische Quellen zu berücksichtigen.<sup>59</sup> Oliver Rathkolb untersuchte die frühen Bestrebungen Österreichs nach einer EWG-Assoziierung, wobei er sich auf einige wenige sowjetische Dokumente stützte.<sup>60</sup> Auch russische Historiker haben sich dem Wunsch Österreichs, an den Prozessen der westeuropäischen Wirtschaftsintegration teilzunehmen, gewidmet.<sup>61</sup> Die konzeptionellen Grundlagen der sowjetischen Außenwirtschaftspolitik in Bezug auf Österreich und die europäische Integration wurden jedoch bislang noch nicht umfassend untersucht.<sup>62</sup>

Akten aus dem Archiv des sowjetischen Außenministeriums bestätigen Gehlers Erzählung, können aber auch einige neue Aufschlüsse geben und bislang offene Fragen nach der außenpolitischen Strategie der Sowjetunion zu diesem Thema beantworten. Sie zeigen auch auf, dass das Moskauer Politbüro – früher als bislang angenommen – eine EWG-Assoziierung Österreichs akzeptierte.

Gegenüber Wien wurde aus Moskau stets mit harscher Kritik auf eine engere Bindung an die EGKS/EWG reagiert und argumentiert, dass eine Assoziierung – oder gar ein Beitritt – der Nichtanschlussklausel des Staatsvertrags widerspreche. Als es bald nach

58 Ebd.

59 Gehler, *From Saint-Germain to Lisbon*. Diese Monographie (2020) ist die jüngste einer Vielzahl von Veröffentlichungen Gehlers zu diesem Thema.

60 Oliver Rathkolb, *The Austrian Case: From the Neutrals' Association Approach to a "Special Arrangement" with the EEC, (1961)*, in: Richard T. Griffiths (Hg.), *Courting The Common Market. First Attempt to Enlarge the European Community, 1961–63*. London 1996, S. 285–301.

61 I. G. Žirjakov – M. V. Makarenkov, *Avstrija i evropejskaja ékonomičeskaja integracija v kontekste otnošenij Zapad–Vostok*. Moskau 2016.

62 M. A. Lipkin, *Sovetskij Sojuz i integracionnyje processy v Evrope. Seredina 1940-ch – konce 1960-x godov*. Moskau 2016 legte die konzeptionellen Grundlagen der sowjetischen Außenwirtschaftspolitik dar; V. L. Mal'kevič – I. L. Mitrofanov – A. S. Ivanov, *Vnešnjaja trgovlja SSSR pri N. S. Patoličeve (1958–1985)*. Moskau 2010 und Oscar Sanchez-Sibony, *Red Globalization. The Political Economy of the Soviet Cold War from Stalin to Khrushchev*. New York 2014 liefern Modelle für die wirtschaftlichen Interaktionen der UdSSR mit westeuropäischen Ländern, ohne auf Österreich im Speziellen einzugehen.

Abschluss des Staatsvertrags Gerüchte darüber gab, dass Österreich Bemühungen unternehme, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) beizutreten, reagierte Moskau empört.<sup>63</sup> Nach der Krise in Ungarn 1956 sah Österreich vorerst von diesbezüglichen Signalen ab. Doch im Laufe der 1960er-Jahre wurde der Wunsch, Teil der westeuropäischen Integration zu werden, erneut von Wien ventiliert.

Wien war darum bemüht, die Haltung Moskaus diesbezüglich genauestens zu beobachten, und verfolgte eine Strategie der kleinen Schritte. Hatte es bezüglich OEEC, Europarat und sogar EFTA durchaus Entgegenkommen gegeben, war ein Beitritt zur EWG das rote Tuch, das für Chruščev wie auch Brežnev nicht zur Debatte stand. Einen endgültigen Wendepunkt hin zu einer kategorisch ablehnenden sowjetischen Haltung machte der österreichische Botschafter in Moskau, Haymerle, nach der Rede de Gaulles am 14. Jänner 1963 aus.<sup>64</sup>

Er riet dem Außenminister im Mai 1964 dazu, abwartend und nicht überstürzt zu handeln, da eine „gesamteuropäische wirtschaftliche Zusammenarbeit“ von Moskau „auf Dauer gesehen nicht blockiert“ werden könne.<sup>65</sup> Botschafter Haymerle zeigte sich im Schreiben an Außenminister Kreisky überzeugt, dass „früher oder später auch die Sowjetunion eine Regelung ihres Verhältnisses mit der EWG suchen und finden [wird] müssen.“<sup>66</sup> Bevor Haymerle seinen Posten in Moskau verließ (um 1970 erneut Botschafter in Moskau zu werden), unternahm er im April und Mai 1964 Abschiedsbesuche bei Kosygin<sup>67</sup>, Mikojan<sup>68</sup> und Semenov<sup>69</sup>, in denen er nochmals eindringlich auf das sowjetische „Njet“ zu einer Assoziierung hingewiesen worden war. Semenov hatte das Gespräch mit Haymerle, nach sehr harten Worten zum Thema EWG, sogar mit der rhetorischen Frage „Habe ich Ihnen jetzt die Laune verdorben?“ beendet.<sup>70</sup> Für Haymerle, so vermeldete dieser Außenminister Kreisky, seien die klaren Worte zum Abschied „erwartbar“ gewesen, doch „[n]ichtsdestoweniger [müsste Semenovs Worten] besondere Bedeutung beigemessen werden, weil ihm kraft sei-

---

63 Gehler, *From Saint-Germain to Lisbon*, S. 289–309.

64 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Schreiben des österreichischen Botschafters in der Sowjetunion, Haymerle, an Außenminister Bruno Kreisky, 29.5.1964, S. 4.

65 Ebd., S. 7.

66 Ebd.

67 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Schreiben der Österreichischen Botschaft in der UdSSR (Haymerle) an den Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten, Bruno Kreisky. Abschiedsbesuch beim 1. Stv. Ministerpräsidenten Kosygin am 10. April, 11.4.1964.

68 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Schreiben der Österreichischen Botschaft in der UdSSR (Haymerle) an den Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten, Bruno Kreisky. Abschiedsbesuch beim 1. Stv. Ministerpräsidenten Mikojan, 7.5.1964.

69 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Schreiben der Österreichischen Botschaft in der UdSSR (Haymerle) an den Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten, Bruno Kreisky. Über die Gespräche mit dem Stellvertretenden Außenminister Semjonow am Vortag, 20.5.1964.

70 Ebd., S. 4f. (Zitat S. 4).

ner Stellung und seines Wirkungsbereichs ein maßgebender Einfluß auf die Formulierung der zukünftigen sowjetischen politischen Linie Österreich gegenüber zukommen wird.“<sup>71</sup>

Zur selben Zeit läuteten in Moskau die Alarmglocken. Wiens Aspirationen kamen zur Unzeit, hatte doch der Handel mit Österreich im Jahr 1964 – wenn auch nur geringfügig – abgenommen. Der Botschaftssekretär Deev informierte das Sowjetische Außenministerium, dass „pro-westdeutsche Kreise“ – darunter subsummierte er offenbar all jene, die eine EWG-Assoziierung befürworteten – die angebliche „Perspektivlosigkeit des Handels mit der UdSSR“ nutzen würden, um einen Eintritt Österreichs in den Gemeinsamen Markt zu propagieren.<sup>72</sup> Denselben Schluss zog man auch in der Dritten Europäischen Abteilung.<sup>73</sup> Um diesem Trend entgegenzuwirken und jene Kreise in Österreich zu stärken, die gegen eine Forcierung der Verhandlungen mit der EWG und für einen weiteren Ausbau des Handels mit der Sowjetunion und den sozialistischen Ländern eintraten, wurde noch Ende 1964 eine Erweiterung des Handelsumfangs für 1965 beschlossen.<sup>74</sup> Eine stärkere wirtschaftliche Bindung Österreichs an die Sowjetunion und die sozialistischen Länder sollte eine stärkere Anbindung an den Westen und insbesondere an die BRD verhindern. So stiegen die Öllieferungen aus Österreich nach Ende der Kompensationslieferungen gar um das 2,7-Fache, von 170 (1961) auf 457 Tausend Tonnen (1965) und machten 69 Prozent der gesamten Ölexporte Österreichs aus.

In einer Auskunft informierte der Erste Botschaftssekretär P. Kolov im März 1965 die Dritte Europäische Abteilung des sowjetischen Außenministeriums über die Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Verpflichtungen durch Österreich gemäß Staatsvertrag und Neutralität.<sup>75</sup> Er bemängelte, dass die praktische Arbeit der Regierung zunehmend von ihren Beteuerungen abweiche und sich die Einstellung in den letzten Jahren verstärkt habe, dass es an der österreichischen Regierung und dem Parlament sei, „die Neutralität zu definieren und ihre Grenzen abzustecken“. In Reden werde immer wieder betont, dass sich Österreich „nur zur Einhaltung einer militärischen Neutralität verpflichtet habe“, was die Teilnahme an nichtmilitärischen Organisationen ermögliche. Insbesondere kritisierte Kolov, dass die Regierung „das Erstarken der wirtschaftlichen und politischen Penetration

71 Ebd., S. 5.

72 AVP RF, F. 066, op. 49, p. 237, d. 7, S. 14–20, hier: S. 19f. Botschaft der UdSSR in Österreich (Dritter Botschaftssekretär der UdSSR in Österreich, P. Deev) an die 3. Europäische Abteilung des sowjetischen Außenministeriums. Sowjetisch-Österreichische Beziehungen. Auskunft, 31.5.1965.

73 AVP RF, F. 066, op. 49, p. 237, d. 7, S. 29–32. Über die sowjetisch-österreichischen Beziehungen (Auskunft) zusammengestellt von der Dritten Europäischen Abteilung, 27.4.1965.

74 Ebd.

75 AVP RF, F. 066, op. 49, p. 237, d. 11, S. 1–5, Botschaft der UdSSR in Österreich (Erster Botschaftssekretär der UdSSR in Österreich, P. Kolov) an die Dritte Europäische Abteilung des sowjetischen Außenministeriums. Über die Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Verpflichtungen durch Österreich gemäß dem Staatsvertrag und der Neutralität. Auskunft, 31.3.1965.



des Landes von Seiten der westlichen Mächte und vor allem der BRD und der USA nicht verhindert.“<sup>76</sup>

Die enge wirtschaftliche und politische Bindung an die BRD würden „aus dem Rahmen normaler Beziehungen zwischen Staaten hinausgehen und dem außenpolitischen Kurs einen gewissermaßen einseitigen Charakter verleihen“, so Kolov weiter.<sup>77</sup> Der Dritte Botschaftssekretär, P. Deev, teilte diese Meinung und regte an, die sowjetisch-österreichischen Beziehungen und vor allem die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen vor diesem Hintergrund weiter auszubauen, um einen „einschränkenden Einfluss“ auf die Beziehungen zwischen Wien und Bonn auszuüben. Es seien „leider noch nicht alle Möglichkeiten genutzt“ worden, um „den politischen Kurs Österreichs in eine für uns vorteilhafte Richtung“ zu lenken.<sup>78</sup>

Als Reaktion auf die harsche Kritik, die Botschafter Haymerle bei seinen Abschiedsbesuchen entgegengebracht worden war, arbeitete die österreichische Bundesregierung ein Aide-mémoire an die sowjetische Regierung aus, das die sowjetischen Vorbehalte gegen die Bemühungen Österreichs um ein Arrangement mit der EWG entkräften sollte.<sup>79</sup> Es war am neu bestellten Botschafter Walter Wodak, dieses Memorandum dem Stv. Außenminister S. Semenov bei seinem Antrittsbesuch zu übergeben.<sup>80</sup> In diesem Aide Mémoire wurde ausdrücklich festgeschrieben, „dass Österreich auch im Falle des Abschlusses eines Sonderabkommens mit der EWG seinen bisherigen Warenaustausch mit der Sowjetunion nicht nur aufrechtzuerhalten, sondern auch [...] organisch auszuweiten wünscht. [...] Wie sehr der österreichischen Bundesregierung an den traditionellen Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion und seinen anderen östlichen Nachbarstaaten gelegen ist, braucht in diesem

---

76 AVP RF, F. 066, op. 49, p. 237, d. 11, S. 1–5, hier: S. 2, Botschaft der UdSSR in Österreich (Erster Botschaftssekretär der UdSSR in Österreich, P. Kolov) an die Dritte Europäische Abteilung des sowjetischen Außenministeriums. Über die Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Verpflichtungen durch Österreich gemäß dem Staatsvertrag und der Neutralität. Auskunft, 31.3.1965.

77 Ebd., S. 4f.

78 AVP RF, F. 066, op. 49, p. 237, d. 7, S. 14–20, hier: S. 19f., Botschaft der UdSSR in Österreich (Dritter Botschaftssekretär der UdSSR in Österreich, P. Deev) an die 3. Europäische Abteilung des sowjetischen Außenministeriums. Sowjetisch-Österreichische Beziehungen. Auskunft. 31.3.1965.

79 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Information über die Sowjetunion, Stand: Anfang März 1968. Beilage B, Aide Mémoire der österreichischen Bundesregierung an die sowjetische Regierung, 1964; zur russischen Übersetzung, die an Semenov übergeben wurde, siehe AVP RF, F. 066, op. 48, p. 235, d. 2, S. 6–10, Aide Mémoire, übergeben vom österreichischen Botschafter in der UdSSR, W. Wodak, an V. S. Semenov am 28. [sic! Im Text mehrmals bestätigt: 23.] 7.1964. Übersetzung aus dem Deutschen.

80 AVP RF, F. 066, op. 48, p. 235, d. 2, S. 1–5. Aus dem Dienstagebuch von V. S. Semenov. Niederschrift des Gesprächs mit dem Botschafter der Republik Österreich in der UdSSR, Walter Wodak, am 23.7.1964. Die Übergabe und der Inhalt dieses Aide Mémoires kommen im sehr umfangreichen Standardwerk von Michael Gehler zu den Beziehungen Österreichs mit der EG/EWG nicht vor. Siehe Gehler, From Saint-Germain to Lisbon; ebensowenig im Sammelband Michael Gehler – Rolf Steininger, Österreich und die europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart. Aspekte einer wechsellvollen Entwicklung. Wien – Köln – Weimar 2014.

Zusammenhang nicht ausdrücklich wiederholt werden“, so das Statement der österreichischen Bundesregierung.

Haarsträubend am Gespräch, das die Übergabe begleitete, ist die Tatsache, dass Botschafter Wodak sich laut sowjetischen Aufzeichnungen durchaus kritisch zu einer möglichen Assoziierung Österreichs mit der EWG äußerte und damit die in der Aide-mémoire formulierte Position der österreichischen Bundesregierung verhöhnte.<sup>81</sup>

In seinen Ausführungen nahm Wodak einigen Argumenten, die die österreichische Seite üblicherweise vorbrachte, um Wiens Bestrebungen in Richtung EWG gegenüber Moskau zu verteidigen, den Wind aus den Segeln. Anstatt von einer wirtschaftlichen Notwendigkeit zu sprechen, betonte der Botschafter etwa, dass der Außenhandelsumsatz mit den Ländern des Gemeinsamen Marktes aktuell – auch ohne Abkommen – im Steigen war. Aus diesem Grunde sei er persönlich der Meinung, dass der Schaden, den Österreichs Wirtschaft nehme, wenn Österreich sich der EWG nicht anschließe, „keine nennenswerte Größe annehmen“ würde.<sup>82</sup>

Dem gegenüber betonte Wodak, wie wichtig der Handel mit der Sowjetunion und anderen sozialistischen Ländern für Österreich sei, gerade vor dem Hintergrund der „Diskriminierung“, der Österreich durch die Reduzierung der Zölle innerhalb der EWG ausgesetzt sei.<sup>83</sup> In diesem Zusammenhang verwies er auf bereits stattgehabte Gespräche zum Abschluss eines langfristigen Handelsabkommens zwischen Österreich und der UdSSR, die man im Herbst im Detail fortsetzen könne.<sup>84</sup>

Ein Punkt, den Semenov hervorstrich, war jener, dass schlussendlich innerhalb Österreichs über eine mögliche Assoziierung mit der EWG entschieden werden müsse. Wodak habe in diesem Zusammenhang deutlich gemacht, „dass die Position der österreichischen Regierung in dieser Angelegenheit beeinflusst werden kann.“<sup>85</sup> Da Österreichs Neutralität erst seit neun Jahren bestehe – im Gegensatz etwa zur Schweiz – sei, so Wodak, noch „Zeit nötig, um [...] die Österreicher selbst davon zu überzeugen, dass ein Eintritt Österreichs in den ‚Gemeinsamen Markt‘ unvereinbar ist mit den von ihm [Österreich] angenommenen Verpflichtungen gemäß Staatsvertrag und Neutralität“. Sobald die Bevölkerung das verstanden habe, habe Wodak fortgeführt, würde sie sich mehrheitlich gegen eine Assoziierung aussprechen, „und das wird wichtiger sein als jede andere Entscheidung.“<sup>86</sup> Deutlicher

81 AVP RF, F. 066, op. 48, p. 235, d. 2, S. 1–5. Aus dem Diensttagebuch von V. S. Semenov. Niederschrift des Gesprächs mit dem Botschafter der Republik Österreich in der UdSSR, Walter Wodak, am 23.7.1964.

82 Ebd., S. 2.

83 Ebd.

84 Ebd., S. 4.

85 Ebd., S. 2.

86 AVP RF, F. 066, op. 48, p. 235, d. 2, S. 1–5, hier: S. 3, Aus dem Diensttagebuch von V. S. Semenov. Niederschrift des Gesprächs mit dem Botschafter der Republik Österreich in der UdSSR, Walter Wodak, am 23.7.1964.

hätte er der sowjetischen Seite einen möglichen „Hebel“ für Propagandamaßnahmen kaum präsentieren können.

Botschafter Wodak knüpfte an die Gespräche zwischen Semenov und seinem Amtsvorgänger an und machte deutlich, dass die sowjetischen Einwände bei ihm Gehör fanden und das letzte Wort in dieser Frage in Wien noch nicht gefallen sei. Der Verweis auf die im Vergleich zur Schweiz junge Neutralität spiegelt eine Passage des Gesprächs, das Haymerle im Mai mit Semenov geführt hatte, wider. Hier war es Semenov gewesen, der die „große Zurückhaltung“ der Schweiz in ihren Beziehungen zum Gemeinsamen Markt positiv hervorgehoben hatte. Semenov hatte auch angemerkt, dass die Neutralität Österreichs erst neun, die der Schweiz 150 Jahre bestünde und dass auch die Schweiz anfangs „Schwierigkeiten gehabt [hat], eine richtige neutrale Linie zu finden“. Diese Schwierigkeiten seien aber vorüber und die Linie, die sie jetzt einschlage, „erfordere Mut und Hartnäckigkeit“.<sup>87</sup> Wodak machte mit dem Verweis auf Österreichs „junge“ Neutralität klar, dass ihm Semenovs Positionen aus dem Gespräch mit Haymerle gut bekannt waren, und signalisierte, dass es auch Österreich noch schwerfallen würde, eine „richtige neutrale Linie“ zu finden.

Zum Stand der Verhandlungen mit der EWG informierte Wodak Semenov, dass der EWG-Ministerrat die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen Österreich und der Kommission in Kürze erörtern würde und die Verhandlungen im Herbst fortgesetzt würden. Die österreichische Regierung würde nur dann ein Abkommen mit der EWG eingehen, wenn die gemeinsam mit der Schweiz und Schweden ausgearbeiteten Grundprinzipien, die auch in der Aide-mémoire angeführt sind, gewahrt würden: 1.) Wahrung des Rechts, selbst Handelsabkommen mit anderen Ländern zu schließen (in der Aide-mémoire: Erhaltung der handelspolitischen Vertragshoheit); 2.) Recht auf Kündigung des Abkommens mit dem „Gemeinsamen Markt“; 3. Schaffung gemeinsamer Institutionen mit der EWG, die der völkerrechtlichen Lage Österreichs entsprechen; 4.) Sicherstellung eines gewissen Maßes an Eigenversorgung. Diese Prinzipien würden nach Auffassung der Regierung eine Sicherstellung der Neutralität und der Unabhängigkeit Österreichs bedeuten.

Wodak ging auch darauf ein, dass Schweden und die Schweiz, im Unterschied zu Österreich, ihre Verhandlungen mit der EWG seit dem Abbruch der Verhandlungen mit Großbritannien nicht forcieren würden, stattdessen aber die Verhandlungen zwischen Brüssel und Wien genau verfolgten.<sup>88</sup> Zu diesem Zeitpunkt befanden sich die Verhandlungen mit der EWG in einer Phase, in der in Brüssel intern – ohne österreichische Beteiligung – diskutiert wurde. Insofern war der Zeitpunkt für den neuen Botschafter denkbar günstig, um dem Gesprächspartner das zu sagen, was er hören wollte. Erst im Herbst würden

---

87 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Schreiben der Österreichischen Botschaft in der UdSSR (Haymerle) an den Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten, Bruno Kreisky. Über die Gespräche mit dem Stellvertretenden Außenminister Semenev am Vortag, 20.5.1964, S. 3.

88 AVP RF, F. 066, op. 48, p. 235, d. 2, S. 1–5, hier: S. 3, Aus dem Dienstagebuch von V. S. Semenov. Niederschrift des Gesprächs mit dem Botschafter der Republik Österreich in der UdSSR, Walter Wodak, am 23.7.1964.

die Verhandlungen mit Österreich weitergehen. Auch von den beiden anderen Neutralen, Schweden und Schweiz, kam aktuell keine Rückendeckung, vielmehr nutzten beide den Windschatten, den Österreichs Vorstöße ihnen brachten, und warteten weitere Signale ab.

Semenov notierte zum Gespräch: „Aus den Aussagen von Wodak konnte man schließen, dass er persönlich nicht zu den aktiven Befürwortern einer Teilnahme Österreichs am ‚Gemeinsamen Markt‘ zählt.“<sup>89</sup> Inwieweit Wodaks Beschwichtigungen tatsächlich seiner persönlichen Einschätzungen, inwieweit einer Einschmeicheltaktik geschuldet waren, kann nur schwer beantwortet werden.<sup>90</sup> In seiner Funktion als Botschafter der Republik Österreich waren derartige Aussagen in jedem Fall skandalös, denn im Wiener Außenamt wusste man offenbar nicht über Wodaks doppeltes Spiel Bescheid.<sup>91</sup>

Die „Ton-Bild-Schere“, die zwischen Gespräch und Aide Mémoire bestand, entsprach gewissermaßen der Uneinigkeit in der Frage einer EWG-Assoziierung am Ballhausplatz. Hier standen sich nicht nur eine ÖVP, die die Assoziierungsbestrebungen forciert wissen wollte, und eine SPÖ, die dem Vorhaben mit größerer Zurückhaltung begegnete, gegenüber.<sup>92</sup> Als Botschafter hätte Wodak den von seiner Regierung formulierten Standpunkt nach außen hin nicht infrage stellen dürfen, stattdessen trat er in Moskau als Renegat auf und streute Zweifel daran, wie ernsthaft die wirtschaftliche Notwendigkeit einer EWG-Assoziierung tatsächlich sei.

Knapp zwei Wochen später trafen die beiden wieder aufeinander. Semenov habe zu Beginn des Gesprächs darauf hingewiesen, wie wichtig „normale Beziehungen“ nicht nur für beide Staaten seien, sondern dass sie darüber hinaus „auch eine ernsthafte [serzejnyj] Rolle zur Erleichterung der Sicherheit in Europa und der Stärkung des internationalen Friedens spielen.“<sup>93</sup> Er lobte die Bemühungen, die Julius Raab, Norbert Bischoff und Heinrich Hay-

89 AVP RF, F. 066, op. 48, p. 235, d. 2, S. 1–5, hier: S. 2, Aus dem Diensttagebuch von V. S. Semenov. Niederschrift des Gesprächs mit dem Botschafter der Republik Österreich in der UdSSR, Walter Wodak, am 23.7.1964.

90 In einer posthum veröffentlichten Zusammenstellung mehrerer Reden von Botschafter Wodak kommen keine EWG-kritischen Passagen vor. Siehe Walter Wodak, *Diplomatie zwischen Ost und West*. Graz 1976.

91 Die Weigerung, als Botschafter die Interessen seines Landes zu vertreten, hätte zu einer Enthebung von seinem Posten führen müssen. Wodak hingegen wurde nach seinem Botschafterposten in Moskau (1964–1970) Generalsekretär im Außenministerium und hatte diese Stelle bis zu seinem Tod 1974 inne.

92 Röhrlich, *Kreiskys Außenpolitik*, S. 225f. Innerhalb der SPÖ herrschte eine gewisse Uneinigkeit in ihrer Haltung zur EWG. Während Parteichef Bruno Pittermann den Gemeinsamen Markt als „bürgerliches Interessensbündnis“ ablehnte, da es seiner Meinung nach „der verstaatlichten Industrie schade“, übernahm Kreisky dessen Argumentation von der EFTA als sozialistischen und der EWG als konservativen Arm der westeuropäischen Integration nicht. Elisabeth Röhrlich attestiert, dass für Kreiskys Haltung zur europäischen Integration, anders als für Pittermann, nicht eine „streng sozialistische Argumentation“, sondern „die Neutralität das Richtmaß“ seiner europapolitischen Konzeption gewesen sei

93 AVP RF, F. 066, op. 48, p. 235, d. 2, S. 11–19, hier: S. 11, Aus dem Diensttagebuch von V. S. Semenov. Niederschrift des Gesprächs mit dem österreichischen Botschafter in der UdSSR, Walter Wodak, am 5.8.1964.

merle in dieser Hinsicht unternommen hätten, und habe in Richtung Wodak scherzhaft hinzugefügt, „dass das Weitere davon abhängt, mit welchen Instruktionen der neue österreichische Botschafter in die Sowjetunion gekommen ist.“<sup>94</sup>

Die sowjetische Seite, so informierte Semenov den Botschafter, prüfe derzeit das Aide Mémoire, wobei „viele Anzeichen einer Steigerung unliebsamer Tendenzen“ zum Vorschein kämen.<sup>95</sup> Derzeit gebe es in Moskau kein Vertrauen in die immerwährende Neutralität Österreichs.<sup>96</sup> Man vermute, dass Österreichs Motivation für eine Annäherung an den Gemeinsamen Markt nicht rein wirtschaftlicher Natur sei. Moskau sei der Ansicht, dass auch „politische Interessen“ dahintersteckten, da Befürworter „offensichtlich auch andere Motive“, nämlich den Wunsch nach einem „maskierten Anschluss“<sup>97</sup>, mit einer EWG-Assoziierung verbinden würden. Unmissverständlich machte Semenov in diesem Zusammenhang klar, dass „unsere [= die sowjetische] ablehnende Haltung zu den Plänen, Österreich in den Gemeinsamen Markt hineinzuziehen, keinen konjunkturellen, sondern einen dauerhaften Charakter hat.“<sup>98</sup>

In wirtschaftlicher Hinsicht übernahm der sowjetische Diplomat Wodaks Vorlage aus dem letzten Gespräch dankbar und gab zu bedenken, dass Österreich gerade aufgrund des seit 1961 stetig steigenden Handels mit der EWG durchaus die Möglichkeit habe, „sich nicht nur zu verteidigen, sondern auch Druck [auf EWG-Länder] auszuüben“.<sup>99</sup> Während der Markt für die von Österreich unter hohem Zoll importierten Industrieanlagen begrenzt sei, schaffe der Bedarf der EWG-Länder an österreichischen Rohstoffen, die zollfrei exportiert werden können, eine vorteilhafte Position für die österreichische Wirtschaft.<sup>100</sup> Des Weiteren berge, so Semenov weiter, eine EWG-Assoziierung die Gefahr einer „politischen Isolation“, da nicht alle westlichen Länder mit einer solchen einverstanden wären.<sup>101</sup>

Ab dem Frühjahr 1966<sup>102</sup> übte Moskau verstärkt Druck auf Österreich aus und bekräftigte, dass Österreich die eigene Neutralität zwar als hinderlich betrachtet würde, wenn es um eine Konferenzinitiative ging, nicht jedoch beim Thema EWG. Ab diesem Zeitpunkt wurden durchaus auch vereinzelt zweideutige Signale vom Kreml gesendet, die man in Wien nur schwerlich einzuschätzen vermochte.

So hatte etwa Podgornjy bei seinem Besuch in Österreich im November 1966 völlig unerwartet geäußert, dass er sich „einen einfachen Handelsvertrag zwischen Österreich und der EWG allenfalls vorstellen könne“. Dies hatte damals, so Klaus in seinen Erinnerun-

---

94 Ebd.

95 Ebd., S. 12.

96 Ebd., S. 13.

97 Ebd., S. 13–15.

98 Ebd., S. 14.

99 Ebd., S. 15.

100 Ebd., S. 14f.

101 Ebd., S. 15.

102 Anm.: Seit auf dem XXIII. Parteitag der KPdSU beschlossen worden war, auf die Neutralen als Fürsprecher für eine gesamteuropäische Konferenz zuzugehen.

gen, die österreichischen Verhandler „aufhorchen“ lassen.<sup>103</sup> Das positive Signal verhallte allerdings schnell, nachdem der Inhalt der Unterredung in der sowjetischen Presse publik geworden war. Podgornyj sah sich daraufhin veranlasst, in einer Erklärung auf die offizielle, ablehnende sowjetische Haltung zum Thema umzuschwenken – was jedoch „weder die allgemein gute Stimmung, noch meine feste Absicht mindern“ konnte, so Klaus.<sup>104</sup> War die Äußerung tatsächlich unbedacht gefallen, oder hatte Podgornyj sehr gezielt vorgefühlt, wie ernsthaft man in Wien eine mögliche EWG-Assoziierung betrieb – und wie weit man dafür vielleicht sogar zu gehen bereit war?

Im Wiener Außenministerium beobachtete man aufmerksam, dass in der „Pravda“ seit Beginn des Jahres 1967 eine Reihe von kritischen Berichten zur österreichischen Politik veröffentlicht worden war.<sup>105</sup> In diesen wurde etwa die Regierungsumbildung im Jänner „als Folge der wachsenden Schwierigkeiten, die sich für die österreichische Wirtschaft vor allem durch die einseitige Orientierung des Außenhandels auf Westdeutschland ergeben“, dargestellt und das neuerliche EWG-Bemühen kritisiert.<sup>106</sup>

Zweideutige Botschaften erhielt Kanzler Klaus wiederum kurz darauf in Moskau. Als er im März aus der sowjetischen Hauptstadt zurückkehrte, entschied das Außenministerium gar, dass die Verhandlungen mit der EWG fortzusetzen seien, da es gewisse Anzeichen gebe, dass die sowjetische Führungsspitze in dieser Angelegenheit trotz offizieller Ablehnung womöglich nach einer Formel suchen würde, die sowohl die österreichischen Wirtschafts- als auch Moskaus politische Interessen berücksichtigen würde.<sup>107</sup>

Diese Einschätzung war folgendermaßen zustande gekommen: In der Nacht vor der Abreise aus Moskau und nach den offiziellen Besprechungen hatte im Gästehaus in Moskau eine Unterredung zwischen dem Außenminister Lujo Tončić-Sorinj und einem Gewährsmann – Michail S. Voslenskij – stattgefunden.<sup>108</sup> Tončić-Sorinj erachtete die Tatsache, dass die Gespräche spätnachts unter vier Augen stattfanden („eine Vorgangsweise, die in der

---

103 Klaus, *Macht und Ohnmacht in Österreich*, S. 248.

104 Ebd.

105 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Ex 1260, Herbert Grubmayr, Dienstzettel an das Generalsekretariat, 11.3.1968, Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in der UdSSR, März 1968.

106 Ebd.

107 Mueller, *A Good Example of Peaceful Coexistence?*, S. 166. Mueller verweist auf entsprechende Konklusionen, ohne aber auf das Gespräch, das zu diesen Schlussfolgerungen geführt hat, hinzuweisen. Siehe auch: SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Dossier bilateraler und multilateraler Fragen anlässlich Außenminister Waldheims Besuch in Moskau im April 1968. Anhang: Besuch des Herrn Bundeskanzlers in der Sowjetunion: Konklusionen. Wien, 22.3.1967, S. 1; zum Inhalt des Gesprächs von Tončić-Sorinj mit dem Gewährsmann, das diese Konklusionen begründete, siehe SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Schreiben von Dr. Lujo Tončić-Sorinj an Generalsekretär Dr. Walter Wodak, Strassburg, über das Gespräch mit M. S. Volensky [sic!] im März 1967, 19.7.1972. In diesem Schreiben berichtet Tončić-Sorinj Walter Wodak vom Inhalt der Unterredung.

108 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Dossier bilateraler und multilateraler Fragen anlässlich Außenminister Waldheims Besuch in Moskau im April 1968. Anhang: Besuch des Herrn Bundeskanzlers in der Sowjetunion: Konklusionen. Wien, 22.3.1967, S. 2.; zum erwähnten Gespräch siehe SBKA, VII.1



Sowjetunion ungewöhnlich und sicherlich nicht ohne Ermächtigung erfolgen kann“), als ausreichenden Beweis für die Legitimität des Gewährsmannes.<sup>109</sup> Dieser deutete an, dass Paris mit Moskau auf einer Linie sei, was die EWG-Assoziierung Österreichs angehe, und mit der „Alles-oder-Nichts“-Politik der EWG in Wahrheit nicht einverstanden sei.<sup>110</sup> Es sei nicht zielführend, den Forderungen der Kommission nachzugeben, da Frankreich damit niemals einverstanden sein würde. Auf Tončić-Sorinjs Nachfrage, ob es diesbezüglich Absprachen zwischen Paris und Moskau gegeben habe, entgegnete der Gewährsmann, „dass Absprachen gar nicht notwendig seien, da ja die Gemeinsamkeit der Interessen völlig klar auf der Hand liege“.<sup>111</sup> Es liege nun an Österreich, eine Formel für eine solche „Minimallösung“, also „eine wirtschaftliche Lösung ohne negative politische Konsequenzen“, zu finden, die zwar über einen Handelsvertrag hinausgehe, aber für Frankreich und die restlichen EWG-Länder tragbar sei.<sup>112</sup> Könne eine solche gefunden werden und würde Paris einer solchen Lösung zustimmen, so würde eine solche Lösung „schlussendlich auch von sowjetischer Seite, wenn auch sicherlich nicht akzeptiert, so doch toleriert werden“.<sup>113</sup>

Folglich zog das Außenministerium die Konklusionen, dass die sowjetische Haltung gegenüber Österreichs Integrationsbestrebungen zwar keine Änderung erfahren habe, die Verhandlungen in Brüssel aber doch „ohne spektakuläre Gesten auch in Richtung Moskau“ weitergeführt werden sollten.<sup>114</sup> Parallel mit den Verhandlungen in Brüssel seien auch „unverzüglich vertrauliche Sondierungen auf diplomatischer Ebene mit Paris“ vorzunehmen. Dies sei momentan „vordringlicher“ als die Verhandlungen in Brüssel. Es sei nämlich „nicht von der Hand zu weisen, dass Paris mit Rücksicht auf die negative sowjetische Haltung den österreichischen Wünschen mit einer gewissen Zurückhaltung gegenüberstehen könnte.“<sup>115</sup>

Eine solche Lösung konnte nicht gefunden werden. Beim Staatsbesuch des französischen Präsidenten Georges Pompidou in Wien vom 13. bis 16. September 1967 wurde von französischer Seite unmissverständlich erklärt, gegen jede Lösung zu sein, die über das

---

Länderbox UdSSR, Box 2, Schreiben von Dr. Lujo Tončić-Sorinj an Generalsekretär Dr. Walter Wodak, Strassburg, über das Gespräch mit M. S. Volensky [sic!] im März 1967, 19.7.1972.

109 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Dossier bilateraler und multilateraler Fragen anlässlich Außenminister Waldheims Besuch in Moskau im April 1968. Anhang: Besuch des Herrn Bundeskanzlers in der Sowjetunion: Konklusionen. Wien, 22.3.1967, S. 2.

110 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Schreiben von Dr. Lujo Tončić-Sorinj an Generalsekretär Dr. Walter Wodak, Strassburg, über das Gespräch mit M. S. Volensky [sic!] im März 1967, 19. Juli 1972.

111 Ebd.; siehe dazu im Detail Thomas Ratka, Der Assoziierungsprozess der Neutralen 1961–1963 und der österreichische Alleingang 1963–1967, in: Michael Gehler (Hg.), Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Unionsbildung, 50 Jahre Römische Verträge 1957–2007. Wien – Köln – Weimar 2009, S. 283–306, der diese Gesprächspassage auf S. 300 zitiert.

112 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Dossier bilateraler und multilateraler Fragen anlässlich Außenminister Waldheims Besuch in Moskau im April 1968. Anhang: Besuch des Herrn Bundeskanzlers in der Sowjetunion: Konklusionen. Wien, 22.3.1967, S. 3.

113 Ebd.

114 Ebd., S. 2.

115 Ebd.

Konzept einer Freihandelszone hinausgehe.<sup>116</sup> Österreichs EWG-Assoziierung scheiterte schließlich aufgrund von Vetos aus Italien und Frankreich. Inwieweit Moskau in Bezug auf eine EWG-Assoziierung zu diesem Zeitpunkt wirklich zu Konzessionen bereit gewesen wäre, ist fraglich. Bislang sind keine sowjetischen Akten mit „positiven“ Einschätzungen diesbezüglich bekannt. Interessant ist die Tatsache, dass Moskau in der Frage einer EWG-Integration Österreichs sehr eng mit Paris in Kontakt zu stehen schien. Sollte das Gespräch im Gästehaus ein Wink mit dem Zaunpfahl sein und Österreich dazu bewegen, sich mehr an den Pariser Standpunkten zu orientieren – und damit die sowjetischen Forderungen, keine politische Assoziierung anzustreben, über den Umweg über Paris erreicht werden?

Schlüssiger erscheint, dass Moskau überzeugt war, sich auf die negative Haltung von Paris „verlassen“ zu können. So konnte man gewissermaßen Paris den „Schwarzen Peter“ zuspielen. Dadurch nämlich, dass Frankreich die Rolle des „bad cop“ übernahm, konnte der Kreml in dieser Situation ruhig den Anschein erwecken, der „good cop“ zu sein. In Wirklichkeit ging es wohl darum, auszuloten, zu welchen, insbesondere wirtschaftlichen, Zugeständnissen die Regierung Klaus bereit sei. Gerade in Bezug auf das Röhren-Erdgas-Abkommen, das sich in Verhandlung befand, war das Anschlagen eines kooperativen Tons vorteilhaft. Solange die EWG-Frage in der Schwebe stand, konnte sie von Moskau als politisches Druckmittel genutzt werden. Mit den Vetos aus Rom und Paris fiel schließlich ein wichtiges sowjetisches Druckmittel gegenüber Österreich weg, das auch in Bezug auf eine Initiative für eine gesamteuropäische Konferenz von Nutzen gewesen war.

Bislang nicht bekannt war, dass das Politbüro am 17. April 1970 – unter dem Vorsitz von Brežnev, Podgornyj, Kirilenko und Mazurov – der Analyse seines Außenministeriums zustimmte, wonach die sowjetische Seite grundsätzlich über keine rechtliche Handhabe verfüge, „Österreich daran zu hindern, ein solches Abkommen [Handels- und Zollabkommen mit der EWG] zu unterzeichnen, da aus rechtlicher Sicht unsere Einwände kaum hinreichend begründet wären.“<sup>117</sup> Man war also im Politbüro bereits zu diesem Zeitpunkt übereingekommen, dass einem (rein wirtschaftlichen) Freihandelsabkommen in der Realität nichts entgegenzusetzen sei und die vonseiten Moskaus vorgebrachten Gegenargumente in Bezug auf Handels- und Zollabkommen rechtlich haltlos seien. Dieses interne Einge-

116 Gehler, *From Saint-Germain to Lisbon*, S. 449.

117 RGANI, F. 3, op. 72, d. 331, Protokoll Nr. 160 der Sitzung des Politbüros des ZK der KPdSU, 17. April 1970, S. 6; 39–48, hier: S. 45. „Die Politik, Österreich am Beitritt zur EWG zu hindern, ist fortzusetzen, und es ist zu betonen, dass der Beitritt Österreichs in der einen oder anderen Form zu dieser Gemeinschaft von sechs NATO-Ländern ein Verstoß gegen den Staatsvertrag und des neutralen Status wäre und den Interessen der Stärkung des Vertrauens, des gegenseitigen Verständnisses und der Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und Österreich zuwiderlaufen würde, sowie gefährliche Konsequenzen für seine [Österreichs] Unabhängigkeit und Souveränität mit sich bringen würde. Angesichts der Tatsache, dass Österreich derzeit ein Handels- und Zollabkommen mit der EWG aushandelt, das eine erhebliche Senkung der Zölle auf österreichische Waren vorsieht, wäre es offensichtlich schwierig, Österreich daran zu hindern, ein solches Abkommen zu unterzeichnen, da aus rechtlicher Sicht unsere Einwände kaum hinreichend begründet wären.“ (Ebd.)

ständnis änderte aber nichts daran, dass die Sprachregelung gegenüber Österreich offiziell fortgesetzt werden sollte. So sei das Argument bezüglich Staatsvertrag und Neutralität weiterhin Mittel der Wahl zur Verhinderung einer Annäherung Österreichs an die EWG.<sup>118</sup>

Mit dem Politbüro-Beschluss wurde also keine vollständige Änderung der sowjetischen politischen Linie vollzogen, schließlich wurde die Erkenntnis nicht nach außen kommuniziert. Wohl aber zeigt sich, dass man in Moskau zunehmend offener gegenüber einer etwaigen Annäherung Österreichs an die EWG eingestellt war und diese im Falle des Falles auch zu akzeptieren bereit gewesen wäre. Dies mag zum einen damit zu tun gehabt haben, dass es immer offensichtlicher geworden war, dass die Integration kaum aufzuhalten war und das westliche Wirtschaftsmodell besser funktionierte. Zum anderen war Brežnev wohl auch in Hinblick auf die Entspannungsbemühungen und das erhoffte Zustandekommen der KSZE bereit, in diesem Punkt ein Auge zuzudrücken und die Beziehungen zu Österreich nicht durch künstliche Hürden, die man ohnehin nicht würde aufrechterhalten können, zu beeinträchtigen.

Das Politbüro erkannte auch an, dass der Verweis auf die staatsvertraglichen Rechte und Pflichten und auf die Neutralität ohnehin nicht ausreichend sei, um der „einseitigen Ausrichtung“ Österreichs auf den Westen tatsächlich etwas entgegenzusetzen zu können – es bedürfe auch konkreter wirtschaftlicher Maßnahmen vonseiten Moskaus. Das Politbüro verwies in seiner Analyse auf eine Bemerkung des österreichischen Botschafters Wodak. Dieser habe zu verstehen gegeben, „dass ein neutraler, sowjetfreundlicher Kurs der österreichischen Politik besser gesichert wäre, wenn die Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag durch das direkte Interesse Österreichs am wirtschaftlichen Bereich gestützt würden“.<sup>119</sup> Die Sowjetunion und die anderen sozialistischen Länder müssten den „Anteil an den Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit Österreich [...] deutlich erhöhen“, so Wodaks Rezeptvorschlag für eine erfolversprechende sowjetische Beeinflussung der österreichischen Politik. Das Politbüro folgte dieser „Empfehlung“ und stellte fest, man müsse „[n]atürlich unsere Rechte aus dem Staatsvertrag uneingeschränkt nutzen, um die Politik Österreichs zu beeinflussen [...], aber die Wirksamkeit unseres Einflusses wäre größer und tiefer“, wenn dies von wirtschaftlichen Maßnahmen begleitet würde. Ein „erheblicher Ausbau“ der wirtschaftlichen Beziehungen sei „für die Stärkung unserer Positionen [in Österreich] von größter Bedeutung“.<sup>120</sup>

Die Analyse war vom Außenministerium vermutlich nicht zufällig während der Verhandlungen zum „Moskauer Vertrag“ zwischen Moskau und Bonn durchgeführt worden.

118 RGANI, F. 3, op. 72, d. 331, Zu Punkt IV des Protokolls Nr. 160 der Sitzung des Politbüros des ZK der KPdSU, Über die weitere Entwicklung der Beziehungen zwischen der Sowjetunion und Österreich, 17.4.1970, S. 40.

119 Ebd.

120 RGANI, F. 3, op. 72, d. 331, Zu Punkt IV des Protokolls Nr. 160 der Sitzung des Politbüros des ZK der KPdSU, Über die weitere Entwicklung der Beziehungen zwischen der Sowjetunion und Österreich, 17.4.1970, S. 42.

Durch dessen Unterzeichnung im August 1970 wurde die Grundlage für den (direkten) Handel zwischen der BRD und Moskau geschaffen, womit Österreich als Tor in den Westen an handelspolitischer und wirtschaftlicher Bedeutung verlor. Das Eingeständnis, dass Moskau aus rechtlicher Sicht keine Grundlage hatte, eine EWG-Assoziierung Österreichs zu blockieren, mag indirekt auch eine Konsequenz des Moskauer Vertrags gewesen sein. Durch die Entspannung mit Bonn hatte die sowjetische Abwehrhaltung gegenüber Wien überdies (auch) an (politischer) Legitimität verloren. Wie sollte man Österreich weiterhin glaubwürdig eine Assoziierung an die EWG aufgrund der sich daraus ergebenden stärkeren Bindung an die BRD verbieten, während Moskau selbst wirtschaftliche Kooperationen mit der BRD auf Schiene brachte? Zusätzlich hatte man ja bereits eine Zusicherung vonseiten Österreichs, dass etwaige Nachteile, die sich aus einer solchen Assoziierung für die Sowjetunion ergeben könnten, nach Kräften beseitigt würden.

Als Österreich schließlich am 22. Juli 1972 ein Freihandelsabkommen mit der EWG unterzeichnete, das am 1. Jänner 1973 in Kraft treten sollte, fielen die Reaktionen Moskaus, anders als im Wiener Außenministerium ursprünglich vermutet, relativ moderat aus. Dies ist angesichts der nun bekannten Tatsache, dass man im Kreml insgeheim längst akzeptiert hatte, keinen Hebel gegen eine solche Vereinbarung in der Hand zu haben, weniger verwunderlich. Auch hatte Brežnev im Frühjahr und Sommer 1972 seinerseits Bereitschaft signalisiert, die Kontakte zwischen EWG und RGW regeln zu wollen – dies jedoch vor allem aus dem Grund, um ein positives Signal an Bonn zu senden und die Ratifizierung des Moskauer Vertrags zu befördern, so Mueller.<sup>121</sup>

---

121 Wolfgang Mueller, Recognition in Return for Détente? Brezhnev, the EEC, and the Moscow Treaty with West Germany, 1970–1973, in: JCWS 13/4/2011, S. 79–100. Siehe dazu auch das Kapitel „Der ‚Zweite Korb‘, Teil Zwei: Gesamteuropäische Wirtschaftszusammenarbeit – vermeintliches Ziel und verpasste Chance“ in diesem Buch.

## Die letzten Etappen

Die Regelung der Beziehungen mit Bonn sowie die Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten waren die wesentlichsten Hürden am Weg zu dieser Konferenz gewesen, war doch die Bundesrepublik tatsächlich „das Epizentrum der KSZE“.<sup>1</sup> Brežnev sah jedoch auch in den bilateralen Vereinbarungen mit Frankreich oder den USA, die die Kernziele seines Projekts einer gesamteuropäischen Konferenz umfassten und die Prinzipien der Souveränität, der Gleichheit, der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten des Gewaltverzichts (sowie mit Frankreich auch der Unverletzlichkeit der Grenzen), wichtige Vorarbeit für die Verwirklichung seiner Entspannungspolitik auf multilateraler Ebene.

### Bonn als entscheidende Etappe

Im Kern ging es in den sowjetischen Vorschlägen zu einem kollektiven Sicherheitssystem in Europa beziehungsweise zu einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz stets um die Deutsche Frage. Sollte vor dem NATO-Beitritt der Bundesrepublik eine Westintegration der BRD verhindert werden, ging man danach dazu über, mittels einer Konferenz die Nachkriegsgrenzen und damit die Teilung Europas festschreiben zu wollen.<sup>2</sup> Als sich das Projekt mit dem Budapester Appell konkretisierte, waren die Meinungen in Bonn geteilt. Das Auswärtige Amt sah diesen Appell als „überraschenden Kurswechsel der sowjetischen Außenpolitik“<sup>3</sup> und Außenminister Brandt rief die Allianzmitglieder noch im selben Monat auf der NATO-Tagung in Washington dazu auf, dass der Westen Verhandlungsbereitschaft signalisieren solle.<sup>4</sup> Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger und sein Kabinett jedoch

---

1 Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 8.

2 Siehe dazu im Detail: Ruggenthaler – Steiner, Der Weg nach Helsinki.

3 Hakkarainen, A State of Peace in Europe, S. 24.

4 Ebd., S. 29; siehe auch: Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983, S. 80; Ruggenthaler – Steiner, Der Weg nach Helsinki, S. 689.

ließen Skepsis walten, weshalb Ersterer Brandt vor der NATO-Tagung noch angewiesen hatte, „nicht zu weit zu gehen“.<sup>5</sup>

Die Initiative Finnlands am 5. Mai 1969 brachte die Bundesrepublik schließlich in Bedrängnis, war doch eine klare Stellungnahme zum Konferenzprojekt gefragt. Zunehmend war die Sicherheitskonferenz im Westen „angekommen“ und immer mehr Staaten äußerten sich positiv zum Projekt. Bonn blieb hingegen zurückhaltend, was in Moskau für Irritationen sorgte.<sup>6</sup> Ende Juni erklärte Brežnev sich auf dem Plenum des ZK der KPdSU höchst erfreut, dass die westlichen Länder, allen voran die skandinavischen Länder, Österreich, Frankreich und Italien, die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz positiv aufgenommen hätten. Sorge bereiteten ihm jedoch die Bundesrepublik und die USA – deren Teilnahme er bei dieser Gelegenheit akzeptierte, sofern auch die DDR auf gleichberechtigter Grundlage teilnehmen würde –, vermutete er doch, dass sowohl Bonn als auch Washington vorhätten, die Einberufung einer solchen Konferenz zu „verzögern oder verhindern“.<sup>7</sup>

Bonns Haltung zur Sicherheitskonferenz wurde in Moskau mit größter Aufmerksamkeit verfolgt.<sup>8</sup> Ab dem Regierungswechsel im Herbst 1969 vernahm man positivere Signale vonseiten der BRD. So erklärte SPD-Bundesgeschäftsführer Hans-Jürgen Wischniewski dem sowjetischen Botschafter, man stehe einer Einberufung „im Prinzip positiv gegenüber[...]“, jedoch sei es notwendig, zuvor Kontakte zwischen den beiden Staaten herzustellen.<sup>9</sup> Im Kern ging es für Bonn um die Frage des Verhältnisses zwischen der bilateralen „Ostpolitik“ und einer multilateralen gesamteuropäischen Konferenz und darum, Erstere in trockene Tücher zu bringen, bevor auf multilateraler Ebene über die gesamteuropäische Sicherheit – und im Kern um Deutschland – verhandelt wurde. Auch wenn Bonn offiziell keine Vorbedingungen stellte, war allen Beteiligten klar, dass die Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz illusorisch war, bevor die bilateralen Beziehungen zur UdSSR, der DDR und der VR Polen geregelt waren.

Im Dezember 1969 fanden erste Gespräche zwischen Außenminister Gromyko und Botschafter Helmut Allardt in Moskau statt. In diesen erklärte Allardt die bundesdeutsche Haltung, wonach Bonn zwar kein Junktim zwischen dem Abschluss von Gewaltverzichtsabkommen und einer Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz herstelle, Ersteres aber „zur Einberufung einer Konferenz wie auch zu ihrem Erfolg zweifellos beitragen“ wür-

5 Ruggenthaler – Steiner, *Der Weg nach Helsinki*, S. 689; Hakkarainen, *A State of Peace in Europe*, S. 26–28.

6 Hakkarainen, *A State of Peace in Europe*, S. 37.

7 RGANI, F. 2, op. 3, d. 168, S. 65–72, hier: S. 70. Rede L. Brežnevs auf dem Plenum des ZK der KPdSU, 26.6.1969.

8 Siehe dazu im Detail: Ruggenthaler – Steiner, *Der Weg nach Helsinki*, S. 689f.

9 RGANI, F. 5, op. 61, d. 570, S. 158–161, hier: S. 159f. Botschaft der UdSSR in der BRD (Carapkin). Aufzeichnung des Gesprächs mit dem Bundesgeschäftsführer der SPD, H.-J. Wischniewski, 9.10.1969. Siehe auch: Ruggenthaler – Steiner, *Der Weg nach Helsinki*, S. 690.



de.<sup>10</sup> Egon Bahr, der ab 1970 die Verhandlungen mit Moskau führte, hielt an dieser Argumentation fest, weshalb Gromyko auch keinen Zweifel hegte, dass die Gewaltverzichtsabkommen insgeheim eine Vorbedingung vonseiten Bonns darstellten.<sup>11</sup>

In der sich entwickelnden Junktim-Politik waren die Ziele beider Akteure klar: „Die UdSSR wollte die Anerkennung der DDR, Sicherheit und Wirtschaftsbeziehungen. Bonn wollte geregelte Beziehungen, eine Überwindung des außenpolitischen Dilemmas, die Sicherung der Zugangsrechte zu West-Berlin und mindestens ein Offenhalten der Wiedervereinigungsfrage“.<sup>12</sup>

Mit der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags am 12. August 1970 war ein wesentlicher Meilenstein der Beziehungen zwischen Bonn und Moskau erreicht. Beide Seiten bekannten sich zur friedlichen Lösung von Konflikten und zur Achtung der Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen in Europa, einschließlich der Oder-Neiße-Grenze als Westgrenze Polens und der Grenze zwischen BRD und DDR. Der bundesdeutsche Außenminister Walter Scheel übergab seinem Amtskollegen im Rahmen der Unterzeichnung den sogenannten „Brief zur deutschen Einheit“, in dem die Regierung der BRD feststellte, „daß dieser Vertrag nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt“. In bundesdeutscher Lesart wurde damit die Frage einer Wiedervereinigung offengehalten. In Moskau betrachtete man dieses Schriftstück als „einseitige[n] Brief der westdeutschen Seite, der keine Antwort und auch keine Erhaltsbestätigung unsererseits fordert“, und der damit aus Sicht des Kremls nicht einmal das Papier wert war, auf dem er geschrieben stand. So war das Schreiben längst ins Archiv gewandert.<sup>13</sup>

Außerdem erklärten sich Bonn und Moskau bereit, für die Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz eintreten zu wollen. Am 7. Dezember folgte die Unterzeichnung des Warschauer Vertrags. In Moskau verstand man aber, dass Bonn die Junktim-Politik fortsetzen und erst nach Abschluss des Viermächteabkommens über Berlin, das am 3. September

---

10 RGANI, F. 5, op. 61, d. 572, S. 264–268, hier: S. 278, Aufzeichnungen des Gesprächs von A. A. Gromyko mit dem Botschafter der BRD in der UdSSR, H. Allardt, vom 8. Dezember 1969, 10.12.1969.

11 Ruggenthaler – Steiner, *Der Weg nach Helsinki*, S. 692f.

12 Ebd., S. 701.

13 Prozumenščikov, Brežnev und Brandts „neue Ostpolitik“, S. 111f. Auch wies das Politbüro Bemühungen Scheels, in der Ratifikationsurkunde auf den Brief vom 12. August 1970 hinzuweisen, „entschieden zurück“. RGANI, F. 3, op. 72, d. 509, S. 8, 11, 138, Politbürobeschluss Prot. 48/17 Über die Weisungen an den sowjetischen Botschafter in Bonn im Zusammenhang mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden des Vertrags zwischen der UdSSR und der DDR vom 12. August 1970, 27. Mai 1972; dazu im Detail: Küsters, *Deutschlands Rechtsstatus – Streitfrage der Ost- und Entspannungspolitik im Lichte sowjetischer Akten*, Verweis auf das Dokument hier auf S. 85; siehe auch Filitov, *Der Moskauer Vertrag und der „Brief zur deutschen Einheit“*. Vom Konflikt zum Kompromiss.

1971 unterzeichnet wurde, tatsächlich der Aufnahme von Verhandlungen auf gesamteuropäischer Ebene zustimmen würde.<sup>14</sup>

Nun war Brandt am Zug, seine Versprechen einzulösen. Bei seinem Besuch auf der Krim nach Abschluss des Berlin-Abkommens sagte er Brežnev zu, für eine baldige Einberufung einzutreten<sup>15</sup> und Brežnev zeigte sich schließlich mit dessen Vorschlag einverstanden, die Tagesordnung auf einer Vorkonferenz zu konkretisieren.<sup>16</sup>

Anfang 1972 nahm die Ungeduld in Moskau zu, schließlich wollte man die Konferenz noch im selben Jahr abhalten.<sup>17</sup> In Bonn versuchte man zu beruhigen: Nach der Ratifizierung der „Ostverträge“ und dem Inkrafttreten des Berlin-Abkommens wäre der Weg für eine multilaterale Vorbereitung der gesamteuropäischen Konferenz frei, so berichtete der KGB.<sup>18</sup> Am 17. Mai schließlich wurden der Moskauer Vertrag und der Warschauer Vertrag ratifiziert. Aus Sorge, die Opposition könne den Ratifikationsprozess noch blockieren, habe die sowjetische Seite, so berichtete Brežnev zwei Tage danach auf dem Plenum, „den gesamten Mechanismus an Kontakten und diplomatischen Verbindungen“ genutzt, „um westliche Staaten dazu zu bewegen, sich als Unterstützer der Verträge zu äußern“, um der CDU/CSU die Gefahr einer drohenden Isolierung aufzuzeigen.<sup>19</sup>

### **Die sowjetisch-französische Prinzipienklärung als Modell für die KSZE**

Im Herbst 1971 hatte Brežnev seine erste Reise als Generalsekretär in den Westen angetreten. Dem Besuch bei Pompidou maß er höchste Wichtigkeit für die Realisierung seiner Entspannungspolitik bei. So erinnerte sich Jurij Dubinin, der als Leiter der Ersten Europäischen Abteilung des sowjetischen Außenministeriums (und ehemaliger Botschaftsmitarbeiter in Paris) an die intensiven Vorbereitungen für den Staatsbesuch, in dessen Zentrum die Formulierung und Unterzeichnung von „Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen der UdSSR und Frankreich“ stehen sollte. Diese sollten, so Brežnevs Vorstellung, „nicht nur die Basis für die sowjetisch-französischen Beziehungen werden, sondern als Blaupause für den Hauptinhalt der Entscheidungen der gesamteuropäischen Konferenz dienen“.<sup>20</sup> Entsprechend gründlich war die Vorbesprechungen auf der berühmten Datscha in Zavidovo,

14 Ebd., S. 694f.

15 Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Brežnev, in Oreanda, 17.9.1971, in: AAPD, 1971, Dok. 311, S. 1385–1399, hier: S. 1392. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/books/9783486718164/9783486718164.1341/9783486718164.1341.pdf>

16 Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Brežnev, in Oreanda, 18.9.1971, in: AAPD, 1971, Dok. 314, S. 1408–1419, hier: S. 1411. <https://www.degruyter.com/downloadpdf/books/9783486718164/9783486718164.1400/9783486718164.1400.pdf>

17 Ruggenthaler – Steiner, *Der Weg nach Helsinki*, S. 696.

18 Ebd., S. 697.

19 RGANI, F. 2, op. 3, d. 265, S. 6–71, hier: S. 36, Rede Brežnevs auf dem Plenum des ZK der KPdSU, 19.5.1972.

20 Dubinin, *Diplomatičeskaja byl. Zapiski posla vo Francii*. Moskau 1997, S. 169–171; Zitat S. 171.

auf die sich Brežnev mit einer Gruppe von Mitarbeitern aus dem ZK und dem Staatsapparat zurückzog.

Brežnev selbst, so Dubinin, habe in Zavidovo keine konkreten Formulierungsvorschläge gemacht, aber sämtliche Vorschläge seiner Kritik unterzogen. Dabei sei er häufig von den konkreten Fragen der Ausarbeitung abgeschweift auf die „Größe und Dramatik der europäischen Geschichte“ und auf seine Kriegserfahrungen zu sprechen gekommen. „Wir an der Front“, so habe er häufig erzählt, „träumten von dem Tag, an dem die Kanonen schweigen und an dem es möglich sein wird, nach Paris zu reisen, auf den Eiffelturm zu steigen und von dort, sodass es wirklich überall zu hören ist, zu verkünden: all das ist vorbei, für immer beendet!“<sup>21</sup> Brežnevs politische Agenda, so Dubinin, sei geleitet worden vom „Wunsch, irgendetwas Großes, Maßstäbliches für Europa zu tun“ und für „Frieden und Ruhe“ zu sorgen.<sup>22</sup> Diese herbeigesehnte „Ruhe“ war in seinem Denken untrennbar verbunden mit der Notwendigkeit, die Nachkriegsgrenzen in Europa ein für alle mal festzuschreiben und die „Unverletzlichkeit der Grenzen“ als Prinzip der zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa zu etablieren.

Die Verhandlungen zur Prinzipienklärung hatten im Vorfeld von Brežnevs Staatsbesuch in Frankreich in Moskau zwischen Außenminister Gromyko persönlich und dem französischen Botschafter in der UdSSR, Roger Seydoux, stattgefunden und waren ins Stocken geraten, da Moskau nicht von der Position abwich, die „Unverletzlichkeit der Grenzen“ müsse als Prinzip Nummer eins angeführt werden, was von französischer Seite abgelehnt wurde.<sup>23</sup> Schließlich konnte doch noch ein für beide Seiten annehmbarer Kompromiss die Pattsituation lösen: Man einigte sich darauf, die Prinzipien ohne Nummerierung und nebeneinander, durch Bindestriche getrennt, anzuführen, wobei das Prinzip der „Unverletzlichkeit der Grenzen“ als erstes, jenes der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ als zweites genannt wurde.<sup>24</sup>

Westliche Beobachter verkannten, welche Wichtigkeit Brežnev diesem Dokument beimaß. So berichtete die „New York Times“ zwar, dass Frankreich in der Prinzipienklärung der Unverletzlichkeit der derzeitigen Grenzen zustimmte, dies wurde aber nicht als Meilenstein erkannt, sei Frankreich dabei doch „lediglich dem Beispiel Westdeutschlands [gefolgt], dessen früheres Gebiet in erster Linie betroffen ist“. Entsprechend urteilte man, dass der Besuch durchaus ein „weiterer Schritt in dem langen Prozess der Beendigung des Kalten Krieges“ sei, es jedoch auf politischer Ebene zwischen den Staatsmännern „nichts zu besprechen“ gegeben habe.<sup>25</sup>

---

21 Ebd., S. 170.

22 Ebd.

23 Ebd., S. 171; siehe dazu im Detail: Veronika Heyde, Frankreich im KSZE-Prozess. Diplomatie im Namen der europäischen Sicherheit 1969–1983. Berlin – Boston 2017.

24 Ebd., S. 172.

25 Brezhnev in Paris, in: The New York Times, 6.11.1971.

In Moskau betrachtete man die bilaterale Einigung mit Frankreich als wegweisendes Ereignis auf dem Weg, das Prinzip der „Unverletzlichkeit der Grenzen“ auf multilateraler Ebene schließlich auf der KSZE zu verankern.<sup>26</sup> Dass dem so war, zeigt deutlich auf, wie sehr Moskau an einer Multilateralisierung des mit Bonn Erreichten interessiert war. Auch Paris war mit den Ergebnissen mehr als zufrieden: Der sowjetische Generalsekretär hatte dem Prinzip der „Gleichheit“ zugestimmt, „durch dessen Anerkennung Pompidou hoffte, Frankreich wieder in die Reihe der Großmächte einzugliedern“.<sup>27</sup> Überdies stimmte die Sowjetunion in Paris erstmals zu, sich in den bilateralen Beziehungen mit Frankreich nicht nur zur Förderung des kulturellen Austauschs, sondern auch zur Verbreitung von Informationen und der Entwicklung der menschlichen Kontakte auf kollektiver, individueller, offizieller und privater Ebene zu verpflichten. „Damit hatte Paris genau das erreicht, was später die KSZE prägen sollte“.<sup>28</sup> Die vereinbarten Prinzipien, so Heyde, „können als bilateraler Entwurf für die Prinzipienklärung der späteren KSZE-Schlussakte bezeichnet werden“.<sup>29</sup>

Brežnev bekräftigte auf dem Plenum des ZK der KPdSU im November 1971, dass er „die Prinzipien, denen sich Frankreich jetzt in europäischen Angelegenheiten anschließt“, als Blaupause für eine gesamteuropäische Konferenz betrachtete: „Wir meinen, dass diese Prinzipien als geeignete Grundlage dienen werden können, um sie in Europa insgesamt zu verbreiten und um entsprechende Entscheidungen auf der gesamteuropäischen Konferenz anzunehmen“.<sup>30</sup> Dabei nannte er nur jene Prinzipien, denen man in Moskau besondere Bedeutung beimaß: die Unantastbarkeit der bestehenden Grenzen, die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, Gleichheit, Unabhängigkeit und Gewaltverzicht.

### **Nixon und Brežnev, ein Gipfel und zwei „wichtigste“ Dokumente**

Auf ähnlich geringe Beachtung im Westen stieß ein Dokument, das am letzten Tag des Gipfeltreffens zwischen Nixon und Brežnev (22.–29. Mai 1972) in Moskau unterzeichnet wurde. Drei Tage nach der Unterzeichnung des Vertrages über die Begrenzung von Raketenabwehrsystemen (ABM-Vertrag) am 26. Mai, auf den sich Moskau und Washington im Rahmen der SALT-Verhandlungen in Helsinki und Wien geeinigt hatten, wurden auch die „Grundprinzipien der Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken“<sup>31</sup> unterzeichnet, den die Nixon-Administration als notwendige Pflichtübung, Moskau jedoch als Kür des Gipfeltreffens bewertete.

26 Dubinin, *Diplomatičeskaja byl*, S. 171f.

27 Heyde, *Frankreich im KSZE-Prozess*, S. 70.

28 Ebd.

29 Ebd., S. 69.

30 RGANI, F. 2, op. 3, d. 248. Rede Brežnevs auf dem Plenum des ZK der KPdSU, 22.–23.11.1971, hier: S. 51.

31 Gerhard Peters – John T. Woolley (Hg.), *The American Presidency Project*. Richard Nixon, *Text of the „Basic Principles of Relations Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics“*. Online abrufbar unter: <https://www.presidency.ucs.edu/node/254867>

Das Dokument war über den „geheimen Kanal“ zwischen Dobrynin und Kissinger vorbereitet worden. Ersterer war an Kissinger mit der Frage herantreten, ob die Nixon-Administration bereit dazu wäre, eine Deklaration nach dem Modell der sowjetisch-französischen Prinzipienklärung aufzusetzen.<sup>32</sup> Kissinger sagte zu, schenkte der Ausarbeitung der Grundprinzipien in der Folge aber wenig Aufmerksamkeit und band von US-amerikanischer Seite nur Helmut Sonnenfeldt in die Vorbereitung ein, das State Department wurde nicht informiert.<sup>33</sup> Nixon habe den Text schlussendlich nicht einmal im Detail studiert, zu sehr sei der Fokus der Aufmerksamkeit auf dem „Herzstück des Moskauer Gipfels“ gelegen, das aus US-amerikanischer Sicht die SALT-Vereinbarung war.<sup>34</sup>

Für Brežnev jedoch war die Erklärung der Grundprinzipien das wichtigste Dokument des Moskauer Gipfels, da es, wie er auch gegenüber Nixon betonte, „die Grundlage für eine neue Ära in den Beziehungen zwischen der UdSSR und den USA legt“.<sup>35</sup> Der Moskauer Gipfel 1972 wurde zu einem „Höhepunkt in Brežnevs Karriere“.<sup>36</sup> Das Treffen – und die Unterzeichnung der Erklärung der Grundprinzipien – erachtete Brežnev als Chance, sich als gleichberechtigter Staatsmann sowohl vor der Weltbühne als auch gegenüber seinen Genossen im Kreml präsentieren zu können.<sup>37</sup> Mit Nixon war der erste amtierende US-Präsident in die UdSSR gekommen, seit Franklin D. Roosevelt mit Stalin auf Jalta verhandelt hatte.<sup>38</sup> Mit der Unterzeichnung dieses Dokuments, so war Brežnev überzeugt, war der Beweis erbracht, „dass Washington und Moskau [...] – und nicht die Chinesen – das Schicksal der Welt in ihren Händen hielten“.<sup>39</sup>

Mit der sowjetisch-amerikanischen Prinzipienklärung verpflichteten sich Nixon und Brežnev, in ihren bilateralen Beziehungen die Grundsätze der Souveränität, der Gleichheit, der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und des Gewaltverzichts zu beachten.<sup>40</sup> Menschenrechte oder humanitäre Fragen allerdings fanden in diesem Papier keine Erwähnung.

Waren die Prinzipienklärungen mit Pompidou und Nixon große Schritte auf dem Weg zu einer gesamteuropäischen Konferenz, so „konnten sie allein doch nicht den Weg

---

32 Morgan, *The Final Act*, S. 102.

33 Ebd., S. 102f.

34 Ebd., S. 103.

35 Ebd.

36 Radchenko, *Die Sowjetunion, China und die Entspannungspolitik*, S. 264. Dabei, so Radchenko, hatte Brežnev ursprünglich gar keine Eile an den Tag gelegt, Nixon zu treffen. Die Durchbrüche mit der BRD und Frankreich hatten die Notwendigkeit eines baldigen Gipfeltreffens gemindert. Die Vorzeichen änderten sich aber schlagartig, als Brežnev in Kenntnis gesetzt wurde, dass Nixon Beijing besuchen würde, wollte man doch nicht ins weltpolitische Hintertreffen geraten. Ebd., S. 260.

37 Ebd., S. 264; Morgan, *The Final Act*, S. 102f.

38 Radchenko, *Die Sowjetunion, China und die Entspannungspolitik*, S. 264.

39 Ebd., S. 265.

40 Raymond L. Garthoff, *A Journey through the Cold War: A Memoir of Containment and Coexistence*. Washington, D. C. 2001, S. 282.

zur Sicherheitskonferenz ebnen“.<sup>41</sup> Der wichtigste Etappensieg war wenige Tage vor dem Moskauer Gipfel erreicht worden: Am 17. Mai hatte der Bundestag in Bonn die sogenannten „Ostverträge“ ratifiziert und damit, nach sowjetischer Lesart, die Unverletzlichkeit der Grenzen zur DDR und zur Volksrepublik Polen endgültig akzeptiert.<sup>42</sup>

Auf dem Gipfel hatte Brežnev außerdem die Zustimmung Nixons zum baldigen Start einer KSZE, wie vorab schon über den „geheimen Kanal“ vereinbart, erhalten. Nach der Wiederwahl Nixons am 7. November 1972 war der Weg zur Konferenz schließlich frei und die Vorverhandlungen in Helsinki (Dipoli) begannen am 22. November.

---

41 Morgan, *The Final Act*, S. 104.

42 Ebd.



## Am Verhandlungstisch

Mit dem Start der Multilateralen Vorgespräche wurde ein Verhandlungsprozess in Gang gesetzt, in dessen Verlauf der Einfluss der einzelnen – und insbesondere der kleinen – Staaten ungewöhnlich groß war, wurde doch nach dem Konsensprinzip entschieden, das heißt, alle Staaten mussten allen Passagen der ausgearbeiteten Texte zustimmen. Den neutralen und bündnisfreien Ländern kam in den Verhandlungen oftmals die Rolle des Mediators oder Brückenbauers zu – eine Rolle, in der sich Österreich bekanntlich gerne sah.

Der Einfluss Österreichs auf den Verhandlungsverlauf, so scheint es, war den Diplomaten vor Ort bewusster als der politischen Führung in Wien, die ihre Delegation mitunter auf größere Zurückhaltung und schnelleres Vorankommen drängte. Dadurch, dass keine Konferenzmitschriften gemacht wurden, sondern das Außenministerium nur aus Depeschen der Delegation vom Verhandlungsstand erfuhr, hatten die Delegierten auch größtmögliche Macht über den Informationsfluss und die Auswahl dessen, worüber berichtet wurde. In unzähligen Depeschen der österreichischen Delegation an das Außenministerium wird über Textentwürfe und Vorschläge einzelner Delegationen berichtet. Der Umstand, dass die Depeschen jeweils nur in Kürze den aktuellen Verhandlungsstand wiedergeben und aufeinander referenzieren, viele Entscheidungen aber nur vorläufig Gültigkeit hatten oder im späteren Verlauf revidiert wurden, erleichtert es nicht, den genauen Verlauf nachzuzeichnen. Selbst jene Texte, die grundsätzliche Zustimmung erhalten hatten, standen bis zuletzt zur Disposition, da die Schlussakte als Gesamtheit definiert wurde und deshalb der Gewichtung und Referenzierung der Texte große Bedeutung zukam. So wurde in den einzelnen Kommissionen bis zuletzt Silbe für Silbe abgewogen.<sup>1</sup>

Die in Helsinki und Genf entstandene „Konferenzblase“ geriet im tagespolitischen Geschehen mitunter in den Hintergrund. Dies bescherte den Diplomaten vor Ort zumal grö-

---

1 Sehr präzise zeichnete Benjamin Gilde die Verhandlungen zum „Dritten Korb“ und der Prinzipienklärung nach: Gilde, Österreich im KSZE-Prozess. Der Detailreichtum von Gildes Verhandlungsdarstellung sucht in der wissenschaftlichen Literatur zur KSZE bislang seinesgleichen, geht dabei aber zum Teil auf Kosten des Leseflusses.

ßere Freiheiten, zumal Weisungen und Zurufe aus den jeweiligen Hauptstädten, die eine Kurskorrektur der Verhandlungsstrategie erforderlich machten. In der „großen Politik“ spielte die gesamteuropäische Konferenz im Zeitraum 1969–1975 stets eine wichtige Rolle, und kaum ein Gespräch zwischen europäischen Diplomaten und Politikern mit Amtskollegen aus anderen europäischen Ländern oder den Vereinigten Staaten, noch weniger eines mit der sowjetischen Führung, kam ohne das Thema aus. Während Diplomaten in Helsinki und Genf die Details ausarbeiteten, wurden Grundsatzentscheidungen andernorts von den politischen Führungen, insbesondere auch zwischen den Großmächten, gefällt.

Aus den bekannten sowjetischen Akten geht leider nicht hervor, wie die sowjetische Führung die Arbeit der österreichischen KSZE-Delegation bewertete. Kein Vermerk, keine Gesprächsnotiz, kein Politbüro-Beschluss mit Bezug zu Österreich erwähnt die österreichische Delegation in Genf und Helsinki auch nur. Ob es konkrete Anweisungen aus dem Kreml an die sowjetische Delegation gab, wie sie auf die österreichische Delegation zugehen, welche Themen sie ihr gegenüber vorbringen oder in welchen Bereichen sie Druck ausüben sollte, muss zukünftiger Forschung vorbehalten bleiben.<sup>2</sup> Aus den bekannten Quellen ist zu vermuten, dass Brežnev und der sowjetische Führungszirkel – wie andere Regierungen auch – ihr Hauptaugenmerk auf die außenpolitische Arbeit legten, die außerhalb der eigentlichen Konferenz stattfand. Den diplomatischen Vorgängen in Helsinki und Genf hingegen schenkten sie wenig Beachtung, in der Überzeugung, die gewichtigen Entscheidungen selbst in der Hand zu haben und das Geschehen in Helsinki und Genf durch die Festlegung der strategischen Leitlinien zu lenken. Diese Haltung schwingt auch in den Schilderungen des sowjetischen Diplomaten Jurij Dubinin stets mit: In seinen Erinnerungen (die allerdings erst 1997, Jahre nach den Verhandlungen, erschienen,) illustriert Dubinin,<sup>3</sup> Teilnehmer der sowjetischen KSZE-Delegation, mit welchem Unverständnis und welcher Ungeduld vonseiten des Kreml sich die sowjetische Delegation in den Verhandlungen stets konfrontiert sah. Während der Verhandlungen in Genf, so Dubinin, sei Brežnev höchst ungeduldig gewesen und habe stets auf ein rasches Fortkommen bestanden. Dem stand die mühselige Arbeit der Diplomaten gegenüber: Jeder noch so kleine Textbaustein wurde auf Punkt und Beistrich geprüft und so lange ausgefeilt, bis die Abgeordneten aller 35 Länder (oftmals nur vorläufig) zustimmten. Entsprechend schwer war es für die Delegierten, Aussagen darüber zu treffen, wann die Kommissionsphase abgeschlossen sein würde und die

2 Hiezu wäre eine Konsultation von Akten aus dem Archiv für Außenpolitik der Russländischen Föderation (AVP RF) der entsprechenden Jahre notwendig. Der Zugang wurde erst durch die Corona-Pandemie verzögert und ist derzeit aufgrund des russischen Angriffskriegs in der Ukraine auf unabsehbare Zeit nicht möglich.

3 Jurij Dubinin (1930–2013), ehem. sowjetischer und russischer Diplomat, u. a. 1963–1968 Sekretär in der sowjetischen Botschaft in Paris, 1968–1971 Stv. Leiter der Ersten Europ. Abteilung, 1971–1978 deren Leiter. Nahm ab 1973 als Delegationsmitglied (und – inoffiziell – Stv. Delegationsleiter) der UdSSR an den KSZE-Verhandlungen teil.

Schlussakte zur Unterschrift bereitstünde. Dubinin monierte rückblickend: „Aber versuch’ das einmal in Moskau zu erklären, wo L. Brežnev ständig fragt: ‚Wann denn [endlich]?’“<sup>4</sup>

Dubinins Erinnerung zeigt weiters auf, dass die sowjetische Ungeduld in Bezug auf den Verhandlungsverlauf schon von Beginn an groß war, war man doch in erster Linie in die Verhandlungen gegangen, um das Prinzip der „Unverletzlichkeit der Grenzen“ und der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ festzuschreiben – und dieses Ziel schnellstmöglich zu erreichen. Brežnevs Ungeduld mag verständlich erscheinen, bedenkt man, dass aus seiner Sicht die wesentlichsten Hürden schon im Vorfeld beseitigt worden waren und die KSZE in erster Linie dem Zweck dienen sollte, die sowjetische Hegemonie über Ost-Mitteuropa und die Teilung des Kontinents entlang jener Grenzen, die die Bundesrepublik Deutschland gemäß der sowjetischen Lesart mit der Unterzeichnung der sogenannten „Ostverträge“ akzeptiert hatte, auf multilateraler Ebene zu besiegen.

### **Der „Erste Korb“: Die Prinzipienklärung im Zentrum der sowjetischen KSZE-Politik**

Schon während der multilateralen Vorgespräche in Dipoli wurde die Anordnung und Referenzierung der einzelnen Prinzipien zur Gretchenfrage. So bestanden die WVO-Staaten auf einem eigenständigen Prinzip zur „Unverletzlichkeit der Grenzen“, die westlichen Staaten – und insbesondere die BRD – traten dafür ein, dieses gleichsam als Ergänzung des „Gewaltverzichts“ anzuführen. Im Kern ging es im Disput also darum, wie sehr das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen hervorgehoben wurde. Als für sich stehendes Prinzip, das die Teilung Deutschlands einzementieren würde, oder als Teilaspekt des Gewaltverzichts, um dem Wiedervereinigungsgebot des bundesdeutschen Grundgesetzes nicht zu widersprechen.<sup>5</sup>

Eine weitere Streitfrage, die zum selben Zeitpunkt die Verhandlungen blockierte, war jene, in welcher Form in der Präambel des „Dritten Korbes“ auf die Prinzipien des „Ersten Korbes“ verwiesen werden sollte. Hier wünschten die WVO-Staaten dezidierte Hinweise auf den Prinzipienkatalog, insbesondere auf die Souveränität und die Achtung der inneren Gesetze.<sup>6</sup>

Auf genau diese Streitfragen ging Brežnev in seiner Rede vor dem Aprilplenum 1973 ein und unterstrich klar, dass es das Hauptziel der Sowjetunion und der sozialistischen Länder sei, „strikte Prinzipien“ für die zwischenstaatlichen Beziehungen auszuarbeiten, um „die Sicherheit in Europa zu erneuern“. Gemeinsam würden sie „hart dafür ein[treten], dass das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen die kollektive Bestätigung aller Teilnehmer der

---

4 Dubinin, *Diplomatičeskaja byl*, S. 180.

5 Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 105f.

6 Ebd., S. 102.

gesamteuropäischen Konferenz erhält und europaweit fixiert wird“.<sup>7</sup> Als „Unterkategorie“ eines anderen Prinzips wäre es somit nicht akzeptabel.

Auch machte Brežnev die sowjetische Position klar, dass die Fragen des „Dritten Korbes“ nur unter Verweis auf entsprechende – abschwächende – Prinzipien Gültigkeit haben sollten. So erklärte Brežnev, dass man grundsätzlich einverstanden sei mit der Erörterung von Fragen wie der Erweiterung von Kulturzusammenarbeit, dem Kontakt zwischen Organisationen und Menschen sowie der Informationsverbreitung, jedoch, und dies sei ein „klarer, prinzipieller Standpunkt“, gelte dieses Einverständnis „nur unter den Bedingungen der Wahrung der souveränen Rechte, Gesetze und Bräuche jedes Landes“.<sup>8</sup>

In derselben Rede signalisierte er jedoch auch die Bereitschaft zu pragmatischen Kompromissen, sofern sie einem schnelleren Fortkommen dienlich seien. „Die Dinge in Helsinki gehen ziemlich langsam voran“, lamentierte er, es sei „keine leichte Sache“, alle Delegationen zufriedenzustellen. Jedoch, so fuhr er fort, zeichne sich dank der „zielgerichtete[n] und gleichsam flexible[n] Linie, die die Sowjetunion und die sozialistischen Bruderländer betreiben“, allmählich eine Annäherung der unterschiedlichen Positionen ab. Eine gewisse Flexibilität vonseiten der Delegation war also gewünscht, um „die Dinge in Helsinki“ voranzutreiben. Hier zeigt sich einmal mehr, dass Brežnev bereit war, über ideologische Schranken hinwegzusehen, sofern er darin einen Weg sah, der Erfüllung seiner Hauptmission – der Absicherung des Status quo in Europa und damit der Verwirklichung seiner Vorstellung von Frieden – näherzukommen.

Die österreichische Delegation hielt sich in den Verhandlungen grundsätzlich aus der Prinzipien Diskussion heraus, wie Benjamin Gilde in seiner Studie darlegte.<sup>9</sup> Schon bei den Vorverhandlungen in Dipoli verhielt man sich bewusst passiv-rezeptiv, da sich die österreichische Delegation unter Helmut Liedermann während dieser Diskussionen nämlich darauf konzentrierte, im „Dritten Korb“ einen Kompromiss zu ermöglichen. So hatten die österreichischen Diplomaten am 2. April 1973 einen Textentwurf für die Präambel des „Dritten Korbes“ vorgelegt. Wohl auch, um dieses Projekt nicht zu gefährden, war man bedacht darauf, sich nicht in andere strittige Fragen einzumischen. Dies umso mehr, da auch der Präambeltext zum „Dritten Korb“ aufgrund der ungeklärten Frage, in welcher Form ein Verweis auf die Prinzipienklärung eingefügt werden solle, mit den Diskussionen um die Prinzipien indirekt verbunden war.<sup>10</sup>

Im Mai konnte schließlich ein Kompromiss zwischen den gegensätzlichen Positionen gefunden werden – und hier spielte die österreichische Delegation und namentlich Helmut

7 RGANI, F. 2, op. 3, d. 292, Rede Brežnevs auf dem Plenum des ZK der KPdSU, 26./27.4.1973, hier: S. 30–32. Anm.: Brežnev ergänzte an dieser Stelle, dass die VR Rumänien dabei manchmal nicht auf der Linie der übrigen Warschauer-Pakt-Staaten sei, dies habe aber „keinen merkbaren Einfluss“ auf die Verhandlungen.

8 RGANI, F. 2, op. 3, d. 292, Rede Brežnevs auf dem Plenum des ZK der KPdSU, 26.4.1973, hier: S. 30–32.

9 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, dazu insbesondere S. 105.

10 Ebd., S. 98–107; Zitat S. 107.

Liedermann eine Hauptrolle. Am 8. Mai war der österreichische Textentwurf für die Präambel des „Dritten Korbes“ provisorisch angenommen worden, ohne jedoch die Frage, in welcher Form man auf die Prinzipien verweisen solle, geklärt zu haben.<sup>11</sup> Daraufhin wurde auf Vorschlag Liedermanns und unter dessen Vorsitz ein Redaktionsausschuss gebildet, der sich der Überwindung der verfahrenen Situation annahm. Am 17. Mai gelang schließlich ein Durchbruch: Der sowjetische Delegationsleiter Valerian Zorin schlug vor, in der Präambel nur allgemein auf die Prinzipiendeklaration zu verweisen.<sup>12</sup> Mit diesem Vorschlag ging die Sowjetunion davon ab, den „Dritten Korb“ explizit mit einem Verweis auf das „Souveränitätsprinzip“ und das Prinzip der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ von vornherein und offensichtlich „auszuhebeln“. Stattdessen gab sich die sowjetische Delegation auch mit der allgemeinen Formulierung, dass die Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen „unter voller Achtung“ der im „Ersten Korb“ formulierten Prinzipien durchgeführt werden solle, zufrieden. Zorins Kompromissvorschlag fand im Redaktionsausschuss allgemeine Zustimmung.<sup>13</sup>

Nur wenige Tage später, vom 21.–22. Mai 1973, trafen sich die Stellvertretenden Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten in Moskau. Bei diesem Treffen konnten sie überzeugt werden, dass auf eine explizite Nennung der Prinzipien „Nichteinmischung“ und „Souveränität“ in der Präambel verzichtet werden könne, da sich abzeichnete, dass das Prinzip der „Unverletzlichkeit der Grenzen“ als eigenständiges Prinzip festgelegt würde.<sup>14</sup> Auch der Stellvertretende Außenminister der DDR, Oskar Fischer, gab die ursprünglich starre Haltung der DDR-Delegation in dieser Frage schließlich auf, um, dem sowjetischen Wunsch gemäß, die Verhandlungen nicht weiter zu verzögern.<sup>15</sup>

Die „Gegenleistung des Westens“, wie Gilde sie bezeichnete, folgte kurz darauf: Das Prinzip der „Unverletzlichkeit der Grenzen“ wurde am 23. Mai 1973 einstimmig als eigenständiges Prinzip in der (vorläufigen) Prinzipiendeklaration verankert. Die bundesdeutsche Delegation fand für sich ein Schlupfloch, indem sie mündlich erklärte, dass die eigene Zustimmung nicht in Widerspruch zum Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes stünde,<sup>16</sup> und legte damit eine Strategie ähnlich dem Vorgehen rund um den „Brief zur Deutschen Einheit“ an den Tag.

Am selben Tag akzeptierte der sowjetische Botschafter Lev Mendelevič auch, dass die Prinzipien der „friedlichen Grenzänderung“, das „Menschenrechtsprinzip“ sowie das

---

11 Ebd., S. 106.

12 Ebd.

13 Ebd.

14 Anja Hanisch, *Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985. Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung. Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte* Bd. 91. München 2012, S. 61.

15 Ebd.

16 Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, S. 106; siehe auch Hanisch, *Die DDR im KSZE-Prozess*, S. 60–62; Fischer, *Neutral Power*, S. 196f.

„Selbstbestimmungsrecht der Völker“ in den Prinzipienkatalog aufgenommen wurden.<sup>17</sup> Damit hatten auch die transformativen Elemente, die der Westen eingefordert hatte, Eingang in die Schlussempfehlungen gefunden.<sup>18</sup>

Am 8. Juni wurden die „Schlussempfehlungen der Konsultationen für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“, die auch als das „Blaue Buch“ bezeichnet wurden, von den Delegationen aller Teilnehmerstaaten angenommen.<sup>19</sup> Ein möglichst rascher Abschluss der Vorgespräche war zur sowjetischen Maxime geworden, für die man auch zu Konzessionen bereit war, so lange nur jene Prinzipien, denen man selbst die größte Bedeutung beimaß, allgemeine Akzeptanz fanden – und das möglichst rasch.<sup>20</sup>

Wie Brežnev zu den langwierigen KSZE-(Vor-)Verhandlungen stand, verdeutlichte er mitten in der intensivsten Phase der Vorverhandlungen, am 20. Mai 1973, in einem Vieraugengespräch mit Willy Brandt. Die nächste Etappe, also die eigentliche KSZE-Konferenz, deren Auftakt ein Treffen der Außenminister bilden würde, gefolgt von der Kommissionsphase auf Botschaferebene, solle, so Brežnev, möglichst noch im Juli beginnen. Die Kommissionsphase könne rasch abgehandelt werden, in einem oder eineinhalb Monaten, meinte er, denn „[s]ie [die Delegierten] können wohl kaum irgendetwas Neues sagen und zu dem ergänzen, was die Minister beschließen werden“.<sup>21</sup> Damit verdeutlichte er auch seine Vorstellung von der Kompetenzverteilung zwischen den Akteuren: Die politischen Führungen trafen die gewichtigen Entscheidungen, die Delegierten mussten sich nur noch um die bürokratischen Details kümmern. Aus diesem Grund war für Brežnev selbstverständlich, dass Zeit und Aufmerksamkeit dem Außenminister- und insbesondere dem abschließenden Gipfeltreffen zu schenken seien und man sich nicht unnötig lange mit Botschafterdiskussionen aufhalten solle.

### **Der „Zweite Korb“, Teil eins: Militärische Aspekte der Sicherheit auf der KSZE**

Da die militärischen Aspekte der Sicherheit auf Vereinbarung der Supermächte nicht im Rahmen der KSZE, sondern in einer separaten Konferenz über den beiderseitigen und ausgewogenen Truppenabbau verhandelt wurden, hatte Österreich – obgleich Gastgeber der MBFR – in diesem Themenbereich keine Mitsprache. Eine gewisse Kompensationsmöglichkeit tat sich im Bereich der „vertrauensbildenden Maßnahmen“ auf, die auf der Tages-

17 Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess, S. 62.

18 Benjamin Gilde merkt an, dass diese Prinzipien nicht, wie von Thomas Fischer dargestellt (Fischer, Neutral Power, S. 187) „neue Prinzipien“ als Reaktion auf den Prager Frühling gewesen seien, waren sie doch bereits in der UN-Charta verankert. Aus westlicher Sicht wäre es, so Gilde, „geradezu absurd“ gewesen, die Aufnahme dieser Prinzipien nicht zu fordern. Siehe Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 116.

19 Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess, S. 62.

20 Dubinin, Diplomatičeskaja byl, S. 180.

21 RGANI, f. 80. op. 1, d. 574, S. 70–82, Aufzeichnung des Gespräches des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, L. I. Brežnev, mit dem Bundeskanzler der BRD, W. Brandt, 20.5.1973.



ordnung der KSZE („Zweiter Korb“) standen. Vertrauen sollte geschaffen werden, indem man Ängste vor einem Überraschungsangriff eines Bündnissystems abbaute – durch den Verzicht auf verdeckte Truppenkonzentrationen, die Offenlegung von Truppenstärken und Waffensystemen.

In den multilateralen Vorgesprächen in Helsinki hatte Österreich gemeinsam mit Schweden und Jugoslawien Vorschläge eingebracht, bestimmte militärische Aspekte der Sicherheit auf die Tagesordnung der KSZE zu setzen, darunter 1.) eine generelle Referenz auf die gegenseitige Abhängigkeit von politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit, 2.) das Ziel, zu einer Reduzierung der Gefahr einer militärischen Konfrontation in Europa beitragen zu wollen, 3.) vertrauensbildende Maßnahmen und 4.) „andere relevante militärische Aspekte der Sicherheit“, womit eine direkte Verbindung zwischen KSZE und MBFR hergestellt worden wäre, was auf allgemeine Ablehnung stieß.<sup>22</sup>

Rumänien, Jugoslawien und die Niederlande brachten schließlich den Kompromiss in die Verhandlungen ein, statt von einer „gegenseitigen Abhängigkeit“ zwischen politischen und militärischen Aspekten von einer „Komplementierung“ zu sprechen, der von Frankreich, das gegen jegliche Verbindung zwischen KSZE und MBFR eintrat, dankbar aufgenommen wurde. Frankreichs Formulierungsvorschlag für die Schlussempfehlungen, wonach Abrüstungsbemühungen die politische Entspannung komplementieren würden und wesentliche Elemente eines Prozesses seien, an dem alle teilnehmenden Staaten vitales Interesse hätten, wurde schließlich angenommen.<sup>23</sup> Auch konnte man sich auf die Aufnahme von „vertrauensbildenden Maßnahmen“ einigen, jedoch ohne konkrete Parameter festzulegen. Hatten sich Österreich und Schweden ursprünglich die Inkludierung von Richtprinzipien für die MBFR auf der KSZE-Agenda gewünscht, sollte jener Teilaspekt des ursprünglichen Vorschlags, den in erster Linie Jugoslawien vorangetrieben hatte – die vertrauensbildenden Maßnahmen –, in den KSZE-Verhandlungen zu jenem Thema werden, in dem sie besonders große Aktivität zeigten, um „ihrem ursprünglichen Ziel, so viel militärischen Kontext wie möglich in die KSZE zu bringen“, näherzukommen.<sup>24</sup>

### Vertrauensbildende Maßnahmen – Österreich als Vermittler

Eine detaillierte Studie zu den Aktivitäten Österreichs im Bereich der Verhandlungen zu den vertrauensbildenden Maßnahmen steht bisher noch aus,<sup>25</sup> wiewohl Österreich in diesem Bereich sehr aktiv war. Schon die Tatsache, dass der österreichische Ministerrat am 25. September 1973 beschloss, mit Wilhelm Kuntner einen Militärexperten im Rang eines

---

22 Fischer, *Neutral Power*, S. 191f.

23 Ebd., S. 200f.

24 Ebd., S. 193; 201 (Zitat S. 201).

25 In Gildes Monografie, die sich mit den Verhandlungen zum „Dritten Korb“ beschäftigte, stellt dieses Thema nur eine Randnotiz dar.

Generals nach Genf zu entsenden, um die Delegation in dieser Frage zu unterstützen, zeugt von der Bedeutung, die man dem Thema beimaß.<sup>26</sup>

In einem Überblicksartikel zur Militärstrategie des neutralen Österreich stellen die österreichischen Militärexperten Horst Pleiner und Andreas W. Stupka dem österreichischen Militärverhandler Kuntner ein durchwegs positives Zeugnis aus, ohne aber auf konkrete Details einzugehen.<sup>27</sup> Dem General sei es gelungen, „als strategischer Schiedsrichter gegenüber allen Parteien neutral zu agieren“ und sich so die Anerkennung aller Beteiligten zu sichern. Kuntner sei überzeugt gewesen, dass vor allem vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen im militärischen Bereich zum strategischen Gleichgewicht und zur Stabilisierung in Europa beitragen würden. Nicht zuletzt durch seinen unermüdlichen Einsatz sei es gelungen, das Sicherheitsgefühl zu stärken und Stabilität zu schaffen. Diplomatie und Militärdiplomatie im Speziellen habe einen entscheidenden Beitrag zur Sicherheit Österreichs geleistet. General Kuntner habe diese Aspekte „wie kein anderer verstanden und umgesetzt“.<sup>28</sup>

Laut Fischer sei die allmähliche Zusammenarbeit der neutralen und bündnisfreien Staaten Ende 1973 zustande gekommen, als die österreichische Seite eine Einladung an einzelne Militärrepräsentanten der neutralen und bündnisfreien Staaten in das Unterkomitee für militärische Aspekte der Sicherheit einlud, um Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit zu sondieren.<sup>29</sup> Dies sei laut Fischer und Renk auch die Geburtsstunde der „N+N-Bewegung“ gewesen, die ihre erste gemeinsame Initiative am 20. Februar 1974 einbrachte, da sich die Interessen gerade im Bereich einer gewünschten Verknüpfung der KSZE mit der MBFR trafen.<sup>30</sup> In diesem von Schweden, Österreich, Zypern, Finnland, Schweden und Jugoslawien eingebrachten Vorschlag forderten die Genannten eine zumindest dreißig Tage im Vorhinein stattfindende Notifikation von militärischen Manövern und Bewegungen auf europäischem Boden zumindest ab Divisionsebene (sowie freiwillige Notifikation kleinerer Manöver) an alle KSZE-Teilnehmerstaaten.<sup>31</sup>

Delegationsleiter Liedermann berichtete im Juli 1974 von Versuchen der österreichischen Delegation und namentlich Kuntners, einen Kompromiss zwischen NATO und Warschauer Pakt zu ermöglichen, die in Ost und West auf „großes Interesse“ gestoßen seien, da der Vorschlag vom ursprünglichen N+N-Entwurf abwich.<sup>32</sup> So habe Kuntner im Juli

26 Fischer, *Neutral Power*, S. 237.

27 Andreas W. Stupka – Horst Pleiner, *Alone, But Yet Together: On the Military Strategy Of a Neutral Nation State In the New Europe as Shown by the Example of Austria*, in: *Vojno Delo*, leto/2010, S. 54–77, hier: S. 68.

28 Ebd.

29 Fischer, *Neutral Power*, S. 246.

30 Ebd., S. 246f.; siehe auch: Renk, *Der Weg der Schweiz nach Helsinki*, S. 110.

31 Fischer, *Neutral Power*, S. 247f.

32 Diese Initiative wird von Fischer und Gilde nicht erwähnt. ÖStA/AdR, Pol/74, Zl. 800/732-6a/74, Unterkommission C/2, militärische Aspekte der Sicherheit. Österreichische Delegation (Liedermann) bei der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Genf, 8.7.1974.

1974 dem sowjetischen Delegierten Mendelevič vorgeschlagen, nicht weiter auf eine Annäherung der weit auseinanderliegenden Positionen zu setzen, sondern auf ein stufenweises Vorgehen. Während ein Kompromiss bei der Vorankündigung größerer militärischer Manöver denkbar sei, so Kuntner, sei ein solcher im Bereich der Vorankündigung von größeren militärischen Bewegungen schlicht „hoffnungslos“, da der Warschauer Pakt maximal bereit sei, dieses Thema in einer zukünftigen Nachfolgekonzferenz zu behandeln. Daher spreche sich die österreichische Delegation für einen zweistufigen Plan aus: Zum einen solle man „allgemein gültige Grundsätze“ formulieren, auf die man in Zukunft aufbauen könne. Zum anderen sollten jene Maßnahmen, die schon derzeit für Moskau annehmbar seien, beschlossen werden. Mendelevič habe sich daran höchst interessiert gezeigt und um die detaillierte Ausarbeitung einer Position gebeten.<sup>33</sup>

Am 21. August 1974 sprach Botschafter Zorin im österreichischen Außenministerium bei Generalsekretär Haymerle vor.<sup>34</sup> Zorin kritisierte, dass Österreich im Bereich der „vertrauensbildenden Maßnahmen“ eine „besondere Aktivität entwickle“ und Vorschläge einbringe, die „nicht realistisch“ seien. Dass einzelne NATO-Staaten die Sowjetunion „unter militärische Kontrolle“ stellen wollten, könne er nachvollziehen, nicht jedoch Österreichs Haltung. Ihm sei unverständlich, so Zorin, warum Österreich Informationen über alle militärischen Manöver in der europäischen Sowjetunion benötige, schließlich habe Österreich „bisher [...] ohne diese Informationen gelebt“ und solle in dieser Frage „vernünftig“ vorgehen, ohne sich „emotionell“ beeinflussen zu lassen. Moskau wolle nur die Nachbarstaaten – hier zählte er Polen, Rumänien, Ungarn, Bulgarien, die ČSSR sowie Finnland, Norwegen und die Türkei auf – über derartige nationale Manöver informieren, Notifikationen an alle KSZE-Staaten seien bei internationalen Manövern möglich. Bei dieser Gelegenheit sprach Zorin auch den Meinungs austausch zwischen Kuntner und Mendelevič an. Mendelevič habe, so Zorin, die österreichische Initiative als „nicht in allen Punkten realistisch“ bezeichnet, er würde aber über die Idee der zwei Phasen nachdenken. Zorin zeigte sich gegenüber der österreichischen Grundidee jedoch durchwegs kritisch, insbesondere hinsichtlich einer vorschnellen Festlegung von Prinzipien, da zu erwarten sei, „dass jeder diese Prinzipien auf seine eigene Art verstehe“.

Haymerle gab darauf zu bedenken, dass die Frage der Vertrauensbildung – und es gehe schließlich um Vertrauen, nicht um Spionage oder Kontrolle – für Österreich, das mitten in Europa liege und praktisch abgerüstet sei, „verständlicherweise eine ganz spezifische und große Bedeutung“ habe. Eine Parallelität der politischen und der militärischen Entspannung, also zwischen den auf der KSZE verhandelten vertrauensbildenden Maßnahmen und den MBFR-Verhandlungen in Wien, erachte man in Österreich als besonders wichtig.<sup>35</sup>

---

33 Ebd.

34 ÖStA/AdR, Pol/74, Zl. 800/886-6a, 74, KSZE; Meinungs austausch zwischen Generalsekretär Haymerle und Botschafter Sorin vom 21.8.1974.

35 Ebd.

Statt von Prinzipien, wie Zorin sie bezeichnete – Kuntner hatte sie ursprünglich „Grundsätze“ genannt –, würde Haymerle dafür plädieren, von Perspektiven zu sprechen. Zorin habe daraufhin „eindringlich“ an Österreich appelliert, „sich nicht zu sehr zu beeilen“, also nicht vorschnell zu viel erreichen zu wollen, da dies „dem Vertrauen nur schaden“ könne. Schließlich könne man „nicht heute schon bestimmen, was noch nicht klar sei“, so Zorin.<sup>36</sup>

Am 17. September trafen sich Kuntner und Mendelevič erneut zu einer Aussprache, bei der der Sowjetdelegierte das Ergebnis seiner Sondierungen in Moskau bezüglich des im Juli vorgestellte „Kuntner-Konzepts“, also des Zweistufenplans für die vertrauensbildenden Maßnahmen, zu besprechen.<sup>37</sup> Mendelevič berichtete, dass die österreichische Idee „von der sowjetischen außenpolitischen Sicht sehr positiv“ aufgenommen worden sei, jedoch bei den Spitzenmilitärs – beim stellvertretenden Verteidigungsminister und Generalstabschef, „auf größere Zurückhaltung“ gestoßen sei. Kuntners Konzept enthalte in jedem Falle „einige sehr wesentliche Anhaltspunkte“, die „durchaus ausbaufähig“ seien.

So könne nunmehr akzeptiert werden, so Mendelevič, dass im Rahmen der vertrauensbildenden Maßnahmen einige längerfristige Ziele gesetzt und erste Schritte beschlossen würden. Die längerfristigen Ziele sollten jedoch nicht als kategorische Grundsätze, sondern „eher in der Diktion einer Präambelsprache“, also als Kann- oder Soll-Bestimmungen, formuliert werden.<sup>38</sup>

Bezüglich der Vorankündigung von größeren militärischen Manövern seien die Vorschläge zu weitgehend. Die neutralen Staaten, deren „weitreichende[...] Informationsbedürfnisse“ man anerkenne, dürften nicht die politische Realität in Europa und die Existenz zweier antagonistischer Militärallianzen übersehen. Auf bilateraler Ebene könne man den neutralen Staaten aber „durchaus [...] weitere Zugeständnisse machen“, so der sowjetische Delegierte. Kuntner erwiderte, dass die Sowjetunion die militärische Bedeutung der vorgeschlagenen Maßnahmen zu sehr in den Vordergrund stelle, was „nicht den Kern dieser politischen Konferenz“ treffe. Schließlich gehe es bei den vorgeschlagenen vertrauensbildenden Maßnahmen um „positive, politische und psychologische Entspannungseffekte“, der Wert der militärischen Informationen sei dabei „eher unbedeutend“.<sup>39</sup>

Dass Mendelevič für die Bemühungen Kuntners, Bewegung in die festgefahrenen Verhandlungen zu bringen, durchaus dankbar war, zeigte sich daran, dass er Kuntner ersuchte, „noch stärker als bisher die Koordination informeller Gespräche in die Hand zu nehmen“. Er deutete an, dass die Zeit „alsbald reif“ für einen Kompromiss sein könnte, und habe seine „persönliche Kooperationsbereitschaft“ ausgedrückt.<sup>40</sup>

36 Ebd.

37 ÖStA/AdR, Pol/74, Zl. 800/967-6a/74, Österreichische Delegation bei der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Genf, an das Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, 24.9.1974.

38 Ebd.

39 Ebd.

40 Ebd.

Zwei Signale aus Moskau kurz hintereinander, die auf den ersten Blick unterschiedlicher nicht sein könnten. Hatte Zorin Ende August erklärt, Österreich solle sich mit seiner Aktivität zurückhalten, bat Mendelevič Mitte September darum, Österreich solle sich noch stärker als bisher einbringen. Auf den ersten Blick unvereinbar – was auch den offensichtlich unterschiedlichen Ansichten in Moskau geschuldet war –, offenbarten sich doch die sowjetischen Vorstellungen neutraler Vermittlungsversuche: Kompromissbemühungen ja, diese sollten aber in informellen Sondierungen entsprechend „angepasst“ werden.

Im November 1974 regte General Kuntner gegenüber den N+N-Staaten an, ihren ursprünglichen Vorschlag zu reevaluierten<sup>41</sup> – offenbar ohne dass bekannt wurde, dass der Plan von ihm schon andernorts sondiert worden war. In der Folge wurden gemeinsame Richtlinien ausgearbeitet, die jedoch nicht vorgebracht werden sollten, solange es kein Signal der Zustimmung vonseiten der Militäralianzen gebe.<sup>42</sup> Im entsprechenden Unterkomitee wurde Kuntner zur führenden Stimme und zum Koordinator der N+N-Staaten, die sich vor allem in informellen Meetings besprachen.<sup>43</sup>

Am 5. Juni 1975 drängte der sowjetische Delegationsführer Anatolij Kovalev die N+N-Staaten, ihre Vorschläge so schnell wie möglich einzubringen, da man sich sonst mit der NATO auf Block-zu-Block-Ebene einigen würde.<sup>44</sup> Dem kam allerdings die NATO mit eigenen, für die sowjetische Seite nicht akzeptablen Parametern zuvor und gab gleichzeitig den N+N-Staaten zu verstehen, ihren Vorschlag nicht einzubringen, solange die Sowjetunion keine „substanzielleren Konzessionen“ mache.<sup>45</sup> Bereits am nächsten Tag reagierte Kovalev seinerseits mit einem Vorschlag, der den westlichen Vorschlägen näherkam.<sup>46</sup>

Am 20. Juni schließlich brachten die N+N-Staaten ihren Vorschlag offiziell in die Debatte ein, nachdem sich die Militärbündnisse kompromissbereit gezeigt hatten. Auf Basis dieses Vorschlags gelang am 5. Juli eine Einigung: NATO und Warschauer Pakt akzeptierten die vorgeschlagene Größenordnung von 25.000 Mann und die Frist von 21 Tagen für Notifikationen. Nicht im Sinne der N+N war die Durchsetzung der sowjetischen Forderung nach einem territorialen Rahmen von 250 Kilometern sowie die Tatsache, dass die Notifikationen auf freiwilliger Basis durchzuführen seien.<sup>47</sup> Eine indirekte Verbindung zu den MBFR-Verhandlungen, wie von den N+N-Staaten von Anbeginn gewünscht, fand schließlich aber Aufnahme in die Schlussakte. So wurde festgelegt, dass die KSZE-Teilneh-

---

41 Fischer, *Neutral Power*, S. 298.

42 Ebd.

43 Ebd., S. 301. Anmerkung: auf S. 300 und 301 schreibt Fischer im Fließtext wiederholt 1974 [sic] anstatt 1975.

44 Fischer, *Neutral Power*, S. 305.

45 Ebd.

46 Ebd.

47 Ebd., S. 305f.

merstaaten über relevante Entwicklungen und Verhandlungsergebnisse informiert werden sollten.<sup>48</sup>

### Der „Zweite Korb“, Teil zwei: Gesamteuropäische Wirtschaftszusammenarbeit – vermeintliches Ziel und verpasste Chance

Welche konkreten Ergebnisse sich Moskau von den Verhandlungen zur Wirtschaftszusammenarbeit im Rahmen der KSZE erwartete, kann auf Basis der zugänglichen Dokumente nicht im Detail nachvollzogen werden. Es ist davon auszugehen, dass die zunehmende Integration der EWG und die Bestrebungen nach einer Assoziation oder vertraglichen Regelung anderer – auch neutraler – Staaten mit der EWG im Sinne einer gesamteuropäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit den sowjetischen Wunsch nach einer gesamteuropäischen Konferenz, auf der auch die wirtschaftliche Kooperation zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme erörtert werden sollte, sogar noch verstärkte.

Abhängig von den tatsächlich erreichten Übereinkünften, so wohl eine insgeheime Hoffnung, könnten die Verhandlungen über wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen einer gesamteuropäischen Konferenz das Potenzial entfalten, die Bedeutung der EWG als (west-)europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu beschneiden. So folgert auch Mueller, dass die sowjetische Forderung nach einer gesamteuropäischen Wirtschaftszusammenarbeit, die im Rahmen der KSZE stattfinden sollte, ein „untrennbarer Bestandteil der sowjetischen Kampagne, die sich gegen die EWG richtete“, gewesen sei.<sup>49</sup>

Für Unstimmigkeiten zwischen Moskau und der EWG- (ab 1967: EG-) Kommission hatte bereits in der Vergangenheit nicht nur die Tatsache gesorgt, dass die Sowjetunion sich weigerte, die EWG/EG als supranationale Institution anzuerkennen, sondern vor allem auch das damit verbundene Ärgernis, dass Moskau Abkommen mit einzelnen Mitgliedsstaaten schloss, ohne die EG-Kommission einzubinden.<sup>50</sup> So verhalte auch ein Kommuniqué der EG-Kommission vom 17. Oktober 1969, in dem die Bereitschaft zum Ost-West-Handel ungeachtet der sowjetischen Nichtanerkennungspolitik ausgedrückt wurde, solange nur die Kommission vorab konsultiert würde. Stattdessen wurde sowjetischerseits die Negativkampagne über die EWG verstärkt.<sup>51</sup>

Vor diesem Hintergrund für westliche Beobachter überraschend war der Inhalt einer Rede Brežnevs auf dem Kongress der Sowjetischen Gewerkschaften am 20. März 1972, in der er festhielt, dass die Sowjetunion „keineswegs die reale Lage in Westeuropa, darunter auch das Bestehen [...] des ‚Gemeinsamen Marktes‘“ ignoriere. Weiters bezeichnete er die

48 Ebd., S. 307.

49 Mueller, *Recognition in Return for Détente?*, S. 82f.

50 Ebd.

51 Ebd., S. 83.



Interpretation, die Sowjetunion würde den Vorschlag zu einer gesamteuropäischen Konferenz dazu nutzen wollen, diesen zu „unterminieren“, als „unsinnigen Gedanken“.<sup>52</sup> Dass sich Brežnev weiters für Beziehungen zu den Mitgliedsländern, je nachdem, „wie weit sie ihrerseits die Realitäten im sozialistischen Teil Europas, besonders die Interessen der Mitgliedsländer der RGW anerkennen“<sup>53</sup>, aussprach, sorgte im Westen für Euphorie. Dabei seien die Aussagen Brežnevs im Westen, so Mueller, überbewertet worden, schließlich sprach Brežnev weiterhin nicht über jedwede Kontakte zur EG an sich, was eine Neuerung dargestellt hätte, sondern zu einzelnen Mitgliedsstaaten, wie sie ja bereits existierten.<sup>54</sup> Die rhetorische Offenheit wurde aber auch im eigenen Lager als vielversprechendes Signal gesehen. Insbesondere in Polen weckte Brežnevs Rede Hoffnung auf eine künftige Verbesserung der Beziehungen mit Brüssel und auf die Möglichkeit, Probleme künftig direkt mit der EG-Kommission klären zu können.<sup>55</sup>

In Wirklichkeit, so Mueller, sei es Brežnev zu diesem Zeitpunkt allerdings darum gegangen, durch positive Worte zur EG die Ratifikation des Moskauer Vertrags in Bonn voranzutreiben. Schließlich war Brandt mit Kritik vonseiten der CDU konfrontiert, die in der sowjetisch-westdeutschen Annäherung eine Behinderung für die europäische Integration sah und die Anerkennung der EG/EWG durch Moskau forderte.<sup>56</sup> Eine solche Anerkennung wurde seitens Moskaus aber auch an eine Gegenbedingung geknüpft, nämlich an die Anerkennung des RGW. Eine Pattsituation, bei der der Westen aufgrund der wirtschaftlichen Übermacht jedoch auf dem längeren Ast saß – oder, da dieser Umstand augenscheinlich war, wohl vielmehr eine propagandistische Forderung, um im eigenen Lager nicht als grundsätzlicher Blockierer einer formalen Regelung der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Westen dazustehen.

Innerhalb der EG jedenfalls begann die sogenannte „Ad-hoc-Gruppe“ nach Brežnevs Signal, eine Strategie für die Verbesserung der Beziehungen mit den Warschauer-Pakt-Staaten, für die man die KSZE als bestgeeignetes Forum erachtete, auszuarbeiten.<sup>57</sup> Jeglicher Abbau von Handelshemmnissen und die formale Bestätigung der Meistbegünstigung, die man den RGW-Mitgliedern in Aussicht stellte, sollte nur unter der Bedingung der Reziprozität in Betracht gezogen werden.<sup>58</sup> So lauteten die Forderungen an die sozialistischen Staaten: größere Preisrationalität, Unterstützung und Ausbau von Geschäftskontakten, die

---

52 Rede des Generalsekretärs des ZK der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, Leonid Bresnjev, am 20. März 1972 vor dem 15. Kongreß der Gewerkschaften der UdSSR in Moskau (Auszüge), in: Schramm – Riggert – Friedel, *Sicherheit in Europa*, S. 624–626, hier: S. 626.

53 Ebd.

54 Mueller, *Recognition in Return for Détente?*, S. 86.

55 Angela Romano, *From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE*. Brüssel 2009, S. 111f.

56 Mueller, *Recognition in Return for Détente?*, S. 87–92; Prozumensčikov, *Brežnev und Brandts „neue Ostpolitik“*, S. 112.

57 Romano, *From Détente in Europe to European Détente*, S. 112.

58 Ebd.

Übermittlung detaillierterer Informationen zu Import- und Exportplänen, ein Ende für willkürliche Änderungen der Handelsströme, die Schaffung von (besseren) fiskalen und rechtlichen Rahmenbedingungen für westliche Privatfirmen.<sup>59</sup>

Die Notwendigkeit für die Ausarbeitung einer neuen politischen Linie war auch im Kreml immer offener zutage getreten: Einerseits waren die RGW-Länder abhängig vom Export landwirtschaftlicher Waren in den Gemeinsamen Markt. Andererseits drängten insbesondere Polen, Rumänien und Ungarn darauf, die Beziehungen mit der EG zu regulieren.<sup>60</sup> Bukarest und Budapest waren auch bestrebt, Abkommen mit der EWG zu unterzeichnen, wie das sowjetische Außenministerium im Juni 1972 erfuhr.<sup>61</sup> Die Ausarbeitung einer neuen Linie gegenüber der EWG/EG, so Brežnev in seinem Bericht an das ZK der KPdSU am 19. Mai 1972, würde „die Interessen der UdSSR und ihrer Verbündeten schützen“.<sup>62</sup>

Ende des Jahres wurde diese Linie öffentlichkeitswirksam kommuniziert, erklärte Brežnev doch in einer Rede am 21. Dezember anlässlich des 50. Jahrestages der UdSSR, dass seine Regierung bereit sei, direkte Kontakte zwischen RGW und EWG zu etablieren, sofern diese ohne Diskriminierung stattfänden und zur Entwicklung bilateraler Beziehungen und der gesamteuropäischen Kooperation beitragen würden.<sup>63</sup> Auf derselben Feier, so wurde den sowjetischen Botschaftern in den Warschauer-Pakt-Staaten mitgeteilt, sprachen Brežnev, Kosygin und der finnische Präsident Kekkonen auch über die Beziehungen zwischen Finnland und der EWG.<sup>64</sup> Sowjetischerseits wurde darauf hingewiesen, dass die wirtschaftliche Zusammenarbeit Finnlands mit den sozialistischen Staaten „bei weitem nicht genutzt wird“, betrage der Anteil der europäischen sozialistischen Länder – exklusive der UdSSR – am finnischen Außenhandel doch nur 3,5–4 Prozent. Der finnische Präsident habe zugesagt, die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens mit der EWG zu verschieben, und zeigte sich einverstanden, die Möglichkeiten einer Ausweitung der wirtschaftlichen Beziehungen mit den sozialistischen Ländern zu prüfen.

Die finnische Delegation hatte das Freihandelsabkommen mit der EWG am 22. Juli 1972 nur paraphiert (und nicht wie Österreich, Schweden und die Schweiz unterzeichnet). Im Gegensatz zu den anderen neutralen Staaten trat jenes zwischen EWG und Finnland schließlich mit einem Jahr Verspätung, am 1. Jänner 1974, in Kraft.

Am 21. März 1973 übermittelte Kosygin auf Weisung des Politbüros des ZK der UdSSR an dieses ein vom Ministerrat der UdSSR ausgearbeitetes Grundsatzpapier zur Position der UdSSR in den Beziehungen zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, da die Ziele, die

59 Ebd.

60 Mueller, *Recognition in Return for Détente?*, S. 94; Morgan, *The Final Act*, S. 154.

61 Mueller, *Recognition in Return for Détente?*, S. 94.

62 Ebd.

63 Ebd., S. 94f.; siehe auch: Prozumenščikov, Brežnev und Brandts „neue Ostpolitik“, S. 112.

64 RGANI, F. 3, op. 72, d. 542, S. 12; d. 543, S. 75f., An sowjetische Botschafter in Berlin, Budapest, Bukarest, Warschau, Prag, Sofia. Über Maßnahmen in Bezug auf das Gespräch L. I. Brežnevs und A. N. Kosygins mit dem Präsidenten Finnlands, U. Kekkonen, im Dezember 1972.

praktischen Formen und der Charakter dieser Beziehungen bislang „nicht ausreichend ausgearbeitet“ worden seien.<sup>65</sup> Zu Beginn, so das Positionspapier, stehe das Ziel, „über die prinzipielle Haltung der EWG zur Herstellung von Kontakten zwischen Organen des RGW und der EWG Aufschluss zu erlangen“, ohne jedoch offenzulegen, welche Probleme und Ziele die RGW habe. Man wollte also erst die Interessenlage der EWG ergründen, dabei aber vermeiden, durch zu große Offenheit über die eigenen Interessen die eigene Verhandlungsbasis zu schwächen. Erst im nächsten Schritt seien praktische Fragen zur Erörterung vorzubringen, darunter „die Gleichberechtigung des RGW und der EWG als Wirtschaftsorganisationen, die Achtung der Souveränität und Unabhängigkeit der zu ihnen gehörenden Länder; die Frage einer Gewährung der Meistbegünstigung für die RGW-Länder“<sup>66</sup>, die Aufhebung bestehender Begrenzungen und die Gewährung von Garantien, die mit dem Export und Import von Waren zusammenhängen; Prinzipien multilateraler wirtschaftlicher Zusammenarbeit auf gesamteuropäischer Ebene“.<sup>67</sup>

Um die Integration des Ostblocks und die Hegemonialstellung Moskaus nicht in Gefahr zu bringen, sollten, so das Positionspapier weiter, koordinierende Maßnahmen in Bezug auf die Aktivitäten der sozialistischen Länder getroffen werden, „die auf eine Stärkung des Zusammenhalts der sozialistischen Zusammenarbeit zielen“.<sup>68</sup> Auch der Westen, so analysierte Angela Romano den Zugang der EG zum „Zweiten Korb“, habe nicht geplant, „substantielle Änderungen“ der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der sozialistischen Staaten zu fordern – nicht nur wäre die östliche Zustimmung zur Erörterung dieser Forderung illusorisch gewesen, sie „wäre auch in Konflikt mit dem Geist und den Zielen der Détente und der Konferenz an sich geraten“.<sup>69</sup> Dass im Rahmen der KSZE ein tatsächlich multilaterales gesamteuropäisches Wirtschaftssystem ausgearbeitet werden sollte, war also für beide Seiten von vornherein ausgeschlossen. Vielmehr stellten sich die Fragen, inwiefern und ob man die bestehenden Wirtschaftsorganisationen und -systeme einander näherbringen könne, welche Harmonisierungen möglich und vorteilhaft wären und welche Vorbedingungen dafür gegeben sein müssten. Vor dem Aprilplenium 1973 fasste Brežnev in seiner Rede den Status der Vorverhandlungen in Helsinki zusammen und betonte, dass

---

65 RGANI, F. 3, op. 72, d. 550, S. 43; S. 210f., Zu Pkt. 3 des Prot. Nr. 83. A. N. Kosygin an das ZK der KPdSU, 23.3.1973.

66 De facto genossen die mittelosteuropäischen Staaten bereits den Status der Meistbegünstigung, wollten diesen aber auch formal verbrieft wissen, „wahrscheinlich, um den Status der Gleichheit in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu erhalten“. Angela Romano, *From Détente in Europe to European Détente*, S. 112 (FN 40).

67 RGANI, F. 3, op. 72, d. 550, S. 43; S. 210f., Zu Pkt. 3 des Prot. Nr. 83. A. N. Kosygin an das ZK der KPdSU, 23.3.1973.

68 Ebd.

69 Romano, *From Détente in Europe to European Détente*, S. 113.

es um die Entwicklung von Handels- und Wirtschafts- sowie wissenschaftlich-technischen Beziehungen „auf gleicher Rechtsebene“ gehe.<sup>70</sup>

Auch wenn in der Folge Gespräche mit verschiedenen EG-Mitgliedsstaaten geführt wurden und sich die Außenminister im September 1973 dafür aussprachen, die Angelegenheit weiter verfolgen zu wollen, standen diese rasch vor unüberbrückbaren Hürden.<sup>71</sup> Brüssel war nicht gewillt, den RGW anzuerkennen und mit ihm in Verhandlungen zu treten, sondern wollte stattdessen mit den einzelnen mittelosteuropäischen Staaten verhandeln, um diesen größeren Spielraum zu verschaffen. Moskau hingegen erwartete sich als Gegenleistung für eine in Aussicht gestellte Anerkennung der EG eine stärkere Integration des RGW und war daran interessiert, alle Verhandlungen zwischen ihren Satellitenstaaten und der EG unter Kontrolle zu halten.<sup>72</sup>

So konnte auch innerhalb des sowjetischen Führungszirkels keine nachvollziehbare und kohärente Strategie gefunden werden, war die Haltung zur EG doch voller Widersprüche und von Hoffnung wie auch Misstrauen geprägt. Das konzeptionelle Grundproblem bestand darin, wie Morgan pointiert formulierte, dass „Breznev und seine Kollegen gleichzeitig glaubten, dass der Sozialismus den Kapitalismus besiegen müsse, und dass er den Kapitalismus brauche“.<sup>73</sup> Entsprechend schwierig gestaltete es sich für die Sowjetunion, eine Verhandlungsgrundlage für die KSZE auszuarbeiten – umso mehr, da die westlichen Staaten am Verhandlungstisch klar im Vorteil waren, gab es doch kaum sowjetische Produkte, die im Westen konkurrenzfähig waren.<sup>74</sup> Dementsprechend war nur der Westen ernsthaft in der Lage, Konzessionen fordern zu können – etwa, dass die sozialistischen Staaten ihre Wirtschaft im Gegenzug für das von den sowjetischen Delegierten geforderte Meistbegünstigungsprinzip auch entsprechend öffneten.<sup>75</sup>

Beispielhaft für die von Moskau an den Tag gelegte Vorsicht war der Umgang des Politbüros mit einem geplanten Vorstoß Kekkonens im Rahmen der multilateralen KSZE-Vorgespräche in Helsinki. In einer für ihn typischen Manier ergriff Kekkonen, zwei Tage nachdem er der sowjetischen Seite zugesagt hatte, die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens mit der EWG noch hinauszuzögern, die Flucht nach vorne. So übermittelte er der sowjetischen Seite am 23. Dezember 1973 ein Memorandum, in dem er finnisch-sowjetische Konsultationen zum Thema der Beziehungen mit der EWG vorschlug und auch das Angebot machte, die Möglichkeit einer „Initiative Finnlands zur Regulierung der ge-

70 RGANI, F. 2, op. 3, d. 292, Rede Breznevs auf dem Plenum des ZK der KPdSU, 26./27.4.1973, hier: S. 30–32.

71 Mueller, *Recognition in Return for Détente?*, S. 96.

72 Ebd., S. 97.

73 Morgan, *The Final Act*, S. 154f.

74 Ebd., S. 156.

75 Ebd., S. 156–163.

samteuropäischen Handels- und wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ zu diskutieren.<sup>76</sup> Das Politbüro entschied am 31. Jänner 1973, entsprechende Konsultationen dazu in Moskau durchzuführen. Der sehr allgemein formulierten finnischen Initiative im Bereich „Regulierung der gesamteuropäischen Handels- und wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ sei, so der Beschluss weiter, allerdings mit Skepsis zu begegnen, bestünde doch die Gefahr, dass sie die Position des RGW nicht genau widerspiegle und in Konkurrenz mit entsprechenden eigenen Vorschlägen treten könne.

Schlussendlich war Brežnev im Bereich der Wirtschaft, „Zweiter Korb“ auf der KSZE, zu keinen größeren Konzessionen bereit, was im Westen, angesichts der wirtschaftlichen Probleme und der Tatsache, dass von sowjetischer Seite immer auf diesen Tagesordnungspunkt bestanden worden war, für Verwunderung sorgte.<sup>77</sup> Schließlich, so folgert Morgan, erreichte Moskau „wenig in Korb II, weil sie ihre Anstrengungen andernorts bündelten. Aus Brežnevs Perspektive hatte die Prinzipien Deklaration in Korb I – insbesondere die Unverletzlichkeit der Grenzen – Priorität vor allem anderen.“<sup>78</sup> Aus diesem Grund sei Brežnev auch nicht bereit gewesen, für vorteilhaftere Ergebnisse im „Zweiten Korb“ – etwa die Überwindung von Handelshemmnissen oder ein detaillierteres Abkommen über den Zugang zur westlichen Technologie – andernorts Kompromisse zu machen.<sup>79</sup> Darüberhinaus betrachtete der Kreml die vom Westen eingeforderten Prinzipien der Reziprozität und Offenheit als Gefahr, könnten diese doch den Reformierungsbedarf des eigenen Wirtschaftsystems offenlegen und zu einer zunehmenden Desintegration des Warschauer Pakts führen.<sup>80</sup>

Im Kreml hatte sich auch der Erdölchock von 1973 als „Reformbremse“ erwiesen: Dadurch, dass unverhofft hohe Exportgewinne eingefahren werden konnten, wurde „die Notwendigkeit weiterer Reformen zur Sanierung der Wirtschaft nicht mehr als prioritär eingestuft“.<sup>81</sup> Statt auf neue Ideen und Impulse setzte die sowjetische Wirtschaft auf Bewährtes, beutete die Ressourcen und Rohstoffe insbesondere in Sibirien weiter aus, investierte die Einnahmen aus Erdöl- und Erdgasexporten großteils ineffektiv, indem man etwa den bürokratischen Apparat weiter vergrößerte, und vernachlässigte technologische Innovationen.<sup>82</sup>

So blieben die Ergebnisse des „Zweiten Korbes“ schließlich hinter den ursprünglichen Erwartungen der Teilnehmerstaaten in Ost und West zurück. Im Rahmen der KSZE wur-

---

76 RGANI, F. 3, op. 72, d. 550, S. 75–79. Zu Punkt 11 des Protokolls Nr. 83. An das ZK der KPdSU. Vorschläge zur Position der UdSSR zum Inhalt des Memorandums ‚Initiative Finnlands zur Regulierung der gesamteuropäischen Handels- und wirtschaftlichen Zusammenarbeit‘ und zur Frage der Beziehungen Finnlands mit der EWG, 6.3.1973.

77 Morgan, *The Final Act*, S. 166.

78 Ebd.

79 Ebd.

80 Ebd.

81 Karner, *Die sowjetische Wirtschaft der Chrusčev- und Brežnev-Jahre*, S. 362f. (Zitate S. 362).

82 Ebd.

den „keine kühnen neuen Prinzipien aufgestellt“, die die beiden Systeme wirtschaftlich näher zusammengebracht hätten.<sup>83</sup> Dies änderte aber nichts daran, dass die Sowjetunion und ihre sozialistischen Partner in wirtschaftlicher Sicht weiterhin und zunehmend vom Westen abhängig waren. Einerseits von den westlichen Importen, fehlte es doch an Kapital, Technologie und Know-how, andererseits von den Exporten von Rohstoffen in den Westen, um ebendiese importieren zu können.<sup>84</sup>

Das sowjetische Hauptziel, eine Anerkennung des RGW als gleichberechtigte Wirtschaftsorganisation auf oder im besten Falle schon im Vorfeld der KSZE, hatte Moskau nicht erreichen können. Somit kam ein fordernderes Engagement im Rahmen der Verhandlungen zum „Zweiten Korb“ für die sowjetische Diplomatie nicht infrage. Zum einen hätte dies die Gefahr mit sich gebracht, als Bittsteller dazustehen. Brežnev jedoch war stets in besonderem Maße darauf erpicht, mit dem Westen auf Augenhöhe zu verhandeln. Zudem muss der Kreml erkannt haben, dass die Ausarbeitung konkreter Spielregeln und Maßnahmen zur gesamteuropäischen Wirtschaftszusammenarbeit, ohne einen vorab mit dem Westen vereinbarten Grundkonsens, auf der KSZE unvermeidlich zu einer Diskussion der Effektivität der Wirtschaftssysteme an sich führen würde – und dass dieser Vergleich, noch dazu auf großer Bühne, zuungunsten des kommunistischen Systems ausfallen müsse.

Das Erreichen konkreter Handelsvorteile im Rahmen der KSZE-Verhandlungen wäre definitiv mit Eingeständnissen und Kompromissen verbunden gewesen. Mehr Engagement im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit hätte zwar Chancen mit sich gebracht, die eigene Wirtschaft zu modernisieren und vom Austausch mit dem Westen in größerem Maße profitieren zu können, man war aber nicht bereit, dafür eine Desintegration des eigenen Blockes zu riskieren. Wie mit Österreich und anderen kapitalistischen Staaten schon intensiv „getestet“, sollte die Wirtschafts- und Handelszusammenarbeit stattdessen weiterhin auf Basis bilateraler Abkommen – und unter der Kontrolle des RGW – fortgesetzt werden.

### **Der „Dritte Korb“**

Ludwig Steiner rekapitulierte in seiner Rede vor der Liga der Vereinten Nationen am 25. September 1975 in Wien über Österreichs Prioritäten im Rahmen der KSZE. Dabei betonte er, dass für die österreichische Delegation „von allem Anfang an [...] ein starkes Engagement für alle Fragen menschlicher Beziehungen“ vorgesehen war. Dies sei nicht als Ausdruck „einer humanitären Schwärmerei“ zu sehen, sondern basiere auf realpolitischen Überlegungen. „Der Entspannungsprozeß, den man mit dieser Konferenz fördern wollte“, so Steiner weiter, sei nur dann „politisch für den einzelnen Staatsbürger sichtbar gemacht, wenn er auch auf Gebieten, die ihn ganz persönlich betreffen, Erleichterungen feststellen

<sup>83</sup> Morgan, *The Final Act*, S. 166, S. 168.

<sup>84</sup> Ebd.



kann“. So sei auch das Interesse der österreichischen Öffentlichkeit während der Konferenz stets auf Fortschritte in diesem Bereich gerichtet gewesen.<sup>85</sup>

Wie bereits ausgeführt, betrachtete auch Kirchschräger Erleichterungen im humanitären Bereich als Hauptziel Österreichs, er war ursprünglich aber der Meinung gewesen, dass dieses Thema nicht prominent und im Rahmen der Konferenz auf das Tapet gebracht werden solle, um den Osten nicht unnötig in Bedrängnis zu bringen – und damit das Gegenteil von dem, was man wünschte, zu erreichen. Im Juni 1972 wurde das Thema „Freizügigkeit“ auf die Tagesordnung der österreichischen Konferenz gesetzt. Unmittelbar vor den multilateralen Vorgesprächen wies der Außenminister seine Delegation allerdings an, dass Österreich beim Thema Freizügigkeit „kein Vorreiter“ sein solle.<sup>86</sup> Eine ähnlichlautende Formulierung habe Kirchschräger, so der Außenminister der DDR, Otto Winzer, ihm gegenüber bei seinem Österreich-Besuch im April 1973 gewählt. Der ostdeutsche Botschafter in Österreich teilte seinem sowjetischen Amtskollegen mit, dass Kirchschräger Winzer versichert habe, dass Österreich im Bereich der Herstellung von menschlichen Kontakten „kein Trojanisches Pferd oder irgendein Missionar sein werde“.<sup>87</sup>

Anders als solche Äußerungen vermuten lassen würden, ließ Kirchschräger seiner Delegation im Rahmen der Vorverhandlungen wie auch der KSZE viel Freiraum und diese wusste ihn besonders im Bereich der „menschlichen Kontakte“ und des „Informationsaustauschs“ zu nutzen, wie Gilde detailreich aufzeigen konnte.<sup>88</sup>

## Die humanitäre Agenda der österreichischen Delegation

Während der multilateralen Vorgespräche in Dipoli, so erinnerte sich der österreichische Delegationsleiter Helmut Liedermann, habe sich für Österreich herauskristallisiert, dass die humanitären Aspekte in „Korb III“ und insbesondere die menschlichen Kontakte und der freie Zugang zu Informationen jene Bereiche seien, auf die man das Hauptaugenmerk legen wolle. Dabei habe die österreichische Delegation „keine missionarischen Ziele verfolgt“, sondern „rein praktische Ziele, die unseren eigenen Interessen entsprechen“ und überdies die Entspannungspolitik fördern würden.<sup>89</sup> Diese „rein praktische[n] Ziele“ ergaben sich nicht nur aus der geografische Lage, sondern insbesondere auch aus der historischen Verbundenheit und dem Bestehen vieler Familienbande über den „Eisernen Vorhang“ hinweg

---

85 Steiner, Über die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, S. 4f.

86 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess.

87 RGANI, F. 5, op. 66, d. 883, S. 43–46, hier: S. 45, Niederschrift des Gesprächs des Botschafters der UdSSR in Österreich, A. B. Aristov, mit dem Botschafter der DDR in Österreich, W. Fleck, 17.4.1973.

88 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess.

89 Helmut Liedermann, Some Reflections on the Humanitarian Dimension of the CSCE-Process, in: Hans Peter Neuhold (Hg.), CSCE: N+N Perspectives. The Process of the Conference on Security and Co-operation in Europe from the Viewpoint of the Neutral and Non-Aligned Participating States. Wien 1987, S. 135–143, hier: S. 138.

Ein immerwährend neutraler Staat, so Liedermanns Überzeugung, müsse sich auf internationaler Ebene insbesondere für die humanitären Rechte Einzelner einsetzen.<sup>90</sup>

Unmittelbar vor dem Beginn der multilateralen Vorgespräche wurde Österreich durch den Kärntner Ortstafelstreit von der Nichteinhaltung der staatsvertraglich festgelegten Minderheitenschutzbestimmungen eingeholt. Gemäß Artikel 7 des Staatsvertrags vom 15. Mai 1955 hatte sich Österreich zum Schutz der slowenischen und kroatischen Minderheiten im Land verpflichtet. Jugoslawien hatte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs auf solche Rechte gepocht und als Vertragspartner des Staatsvertrags auch eine Schutzmachtfunktion für die slowenische und kroatische Minderheit.<sup>91</sup> In der Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen, die neben der rechtlichen Gleichstellung und Gleichbehandlung, Sprach- und Schulrechten auch die Zulassung der Minderheitensprachen als Amtssprachen sowie die Verwendung mehrsprachiger topografischer Bezeichnungen beinhaltete, zeigte sich Österreich allerdings säumig. Insbesondere die Verwendung von zweisprachigen Ortsbezeichnungen, zu der sich Österreich mit dem Staatsvertrag eigentlich verpflichtet hatte, sollte innenpolitisch lange Zeit für Zündstoff sorgen.

Mit dem sogenannten „Ortstafelgesetz“, das im Juli 1972 vom österreichischen Nationalrat mit knapper Mehrheit beschlossen wurde, legte die Regierung Kreisky fest, dass in 205 Kärntner Gemeinden, in denen – basierend auf einer Volkszählung von 1961 – mindestens 20 Prozent der Bevölkerung einer Minderheit angehörten, zweisprachige Ortstafeln aufgestellt werden sollten.<sup>92</sup> Die Umsetzung dieses Gesetzes, also das Aufstellen der Ortstafeln und Hinweistafeln, erfolgte auf Initiative des Kärntner SPÖ-Landeshauptmannes Hans Sima „buchstäblich über Nacht“ im September desselben Jahres.<sup>93</sup>

Die Schilder lösten massiven Protest innerhalb von Teilen der Bevölkerung und insbesondere des Kärntner Heimatdienstes aus. Kaum aufgestellt, wurden die Tafeln – großteils von Einheimischen – beschmiert, zerstört oder demontiert.<sup>94</sup> Dieser sogenannte „Ortstafelsturm“<sup>95</sup> im Herbst 1972 war weithin sichtbarer Beweis für die Nichtachtung der

90 Ebd.

91 Zur Entstehungsgeschichte der Minderheitenregelungen siehe Arnold Suppan, Jugoslawien und der österreichische Staatsvertrag, in: Arnold Suppan – Gerald Stourzh – Wolfgang Mueller (Hg), Der österreichische Staatsvertrag 1955: internationale Strategie, rechtliche Relevanz, nationale Identität. Wien 2005, S. 792–795.

92 Als sogenanntes „Ortstafelgesetz“ wird das Bundesgesetz zur Anbringung von zweisprachigen topografischen Bezeichnungen und Aufschriften in den Gebieten Kärntens mit slowenischer oder gemischter Bevölkerung gemäß dem Bundesgesetzblatt vom 27. Juli 1972 bezeichnet.

93 Für einen kurzen Überblick über die geschichtlichen Hintergründe und den langwierigen Lösungsprozess der Ortstafelfrage in Kärnten siehe Stefan Karner, Die Lösung der Kärntner Ortstafelfrage, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik, 2011, S. 213–240, Zitat S. 218; für eine umfassende Darstellung siehe Stefan Karner – Andreas Moritsch – Reinhard Reimann (Hg), Kärnten und die nationale Frage. Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf, Bd. 1. Klagenfurt/Celovec – Wien – Ljubljana 2005.

94 Karner – Moritsch – Reimann, Kärnten und die nationale Frage.

95 Der Begriff „Ortstafelsturm“ wurde von den Medien geprägt und ging in der Folge auch in die Historiografie ein. Es gibt aber durchaus Kritik an der Verwendung, so etwa vom Gründer des Mauthausen Komitees

Minderheitenrechte, zu denen sich Österreich staatsvertraglich verpflichtet hatte, und löste Verstimmungen mit Jugoslawien aus.

In Wien war man aber durchaus der Meinung, Tito würde die Minderheitenfrage in Kärnten aus innenpolitischen Gründen instrumentalisieren. „Normalerweise wäre diese Frage ohne Bedeutung geblieben“, so der ehemalige österreichische Botschafter in Moskau, Generalsekretär Walter Wodak, im Dezember 1972.<sup>96</sup> Mit einem Nationalitätenstreit im Inneren konfrontiert, würde Tito sich ganz bewusst auf die am wenigsten auf eigene Nationalität Anspruch erhebenden Sloweninnen und Slowenen stützen. Deren „Urangst als Grenzland“ versuche Belgrad für Konsolidierungs- und Zentralisierungsbemühungen innerhalb Jugoslawiens zu nutzen, weshalb die Frage der slowenischen Minderheit in Kärnten aufgegriffen werde.<sup>97</sup>

Die Ortstafel-Frage wurde vonseiten Moskaus „aufmerksam verfolg[t]“ und in der sowjetischen Presse beleuchtet,<sup>98</sup> hätte eine weitere Eskalation doch durchaus das Potenzial gehabt, als willkommener Konter gegenüber menschenrechtlichen Forderungen, die von den westlichen und neutralen Staaten gestellt wurden, zu fungieren.<sup>99</sup>

Österreich war sehr daraufbedacht, seinen guten Ruf zu wahren. In diesem Zusammenhang betonte der österreichische Delegationsleiter Helmut Liedermann die wichtige Rolle der bilateralen Gespräche zwischen der österreichischen und der jugoslawischen Delegation und der regelmäßigen gemeinsamen Mittagessen im Rahmen der multilateralen Vorgespräche in Helsinki, die sich als wesentlich für das gegenseitige Verständnis und die Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen neutralen und blockfreien Staaten erwiesen haben.<sup>100</sup> Schlussendlich fruchteten Österreichs Bemühungen, mit Jugoslawien eine Verständigung zu erreichen. Jugoslawiens Formulierungsvorschläge zu Minderheitenfragen wurden nicht explizit gegen Österreich gerichtet und in die weniger Aufmerksamkeit erregenden Abschnitte zu Kultur und Bildung aufgenommen.<sup>101</sup> Auf Instruktion des Außenministers

---

Kärnten/Koroška, Peter Gstettner, der den Begriff „Ortstafelsturm“ als verharmlosend betrachtet, siehe Peter Gstettner, „... wo alle Macht vom Volk ausgeht“. Eine nachhaltige Verhinderung. Zur Mikropolitik rund um den „Ortstafelsturm“ in Kärnten, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/2004, S. 81–94.

96 Aufzeichnung von H. Miesch über das von Generalsekretär Ernesto Thalmann am 14./15.12.1972 mit Generalsekretär Walter Wodak in Wien geführte Gespräch, 5. Januar 1973, dodis.ch/36400, S. 7.

97 Ebd.

98 RGANI, F. 5, op. 66, d. 884, S. 29–35, Gesprächsleitfaden an das ZK der KPdSU für Gespräche mit österreichischen Vertretern. [Leiter der Dritten Europäischen Abteilung, Aleksandr Bondarenko, an den Ersten Stellvertretenden Leiter der ZK der KPdSU, Vadim Valentinovič Zagladin], 3.1.1973.

99 So brachte Moskau das Thema „Familienzusammenführung“ – ein für die Schweiz und andere Staaten mit hohem Gastarbeiteranteil sensibles Thema – wiederholt in die Diskussion ein, was von Bern als „Retourkutsche“ oder gar als „Vergeltungsmanöver“ für die westlichen und neutralen Forderungen im „Dritten Korb“ gesehen wurde. Siehe Rosin, Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972–1983, S. 110; sowie Renk, Der Weg der Schweiz nach Helsinki, S. 120.

100 Liedermann, Österreichs Rolle beim Zustandekommen der KSZE.

101 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 114f.

Kirchschläger nahm die österreichische Delegation alle Kompromissformeln an, um den Eindruck zu vermeiden, es handle sich um für Österreich unangenehme Fragen.<sup>102</sup>

### „Sternstunde“ der österreichischen Diplomatie

Die bedeutendste Leistung der österreichischen Delegation im Rahmen der KSZE-Verhandlungen, von Günter Bischof gar als „Sternstunde der österreichischen Nachkriegsdiplomatie“<sup>103</sup> bezeichnet, war die Formulierung der Präambel des „Dritten Korbes“, die aus österreichischer Feder stammt. In den vorliegenden sowjetischen Dokumenten lässt sich leider kein Verweis auf die internen Prozesse in Moskau beim Zustandekommen dieser Präambel finden. Gilde geht davon aus, dass ein überraschender Vorschlag vonseiten Finnlands am 29. März 1973, der den Streit um die „richtige“ Referenzierung auf die Prinzipienklärung im „Dritten Korb“ scheinbar mit einem Kompromiss lösen wollte, vermutlich mit der UdSSR koordiniert worden war, die sich als Befürworter der finnischen Idee inszeniert habe.<sup>104</sup> Der finnische Vorstoß forderte eine erweiterte Zusammenarbeit im „Dritten Korb“, die aber bestehende Sozialsysteme berücksichtigen sollte. Erweiterte menschliche Kontakte, so der Vorschlag weiter, sollen keinen Einfluss auf interne Gesetzgebung haben.<sup>105</sup>

Für eine Koordinierung – die mangels entsprechender Quellen jedoch nicht zweifelsfrei bestätigt werden kann – spricht, dass die sowjetische Delegation den Ball sogleich aufnahm und einen Vorschlag präsentierte, der auf der finnischen Vorlage aufbaute. Der sowjetische Entwurf für die Präambel des „Dritten Korbes“ lautete, dass die Zusammenarbeit zur Stärkung des Friedens beitragen „muss“ und nicht zu Kriegspropaganda, Feindschaft, Hass oder Überlegenheit einer Nation über andere dienen dürfe.<sup>106</sup> Diese als „Kompromissvorschlag“ präsentierte Formulierung, deren Nichtdurchsetzbarkeit der sowjetischen Delegation zweifellos bewusst gewesen sein musste, brachte die Verhandlungen endgültig in eine Sackgasse.

Ohne auf diese propagandistischen „Vorlagen“ einzugehen – und, soweit bekannt, ohne den Auftrag „Dritter“ –, machte sich die österreichische Delegation an die Arbeit und formulierte einen eigenen Präambeltext.<sup>107</sup> Mit ihrem Vorschlag, der am 2. April eingebracht wurde<sup>108</sup>, gelang der österreichischen Delegation unter Helmut Liedermann zweifelsfrei

102 Ebd. Zitat: ÖStA/AdR, BmFAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39381-6a/72, „Frage der Minderheiten“, 4.6.1973.

103 Bischof, Rezension.

104 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 99.

105 Ebd., S. 99f.

106 Ebd.

107 Siehe dazu im Detail: ebd., S. 100–106.

108 Der Entwurf der österreichischen Delegation lautete folgendermaßen: „In der Aussicht, zur Stärkung des Friedens und zur Verständigung zwischen den Völkern in Europa ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion und unbeschadet der Unterschiede in ihren politischen, sozialen und ökonomischen Systemen beizutragen, erhält die Kommission/Subkommission den Auftrag, alle Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu untersuchen und in einem Schlußdokument zusammenzufas-

ein „großer Wurf“.<sup>109</sup> Liedermann bewies sein diplomatisches Geschick, indem er im Vorschlag auf Formulierungen aus der UN-Charta und der Friendly-Relations-Deklaration zurückgriff, wodurch eine Ablehnung schwer argumentierbar wurde.<sup>110</sup> Dem Standpunkt des Westens, inklusive der neutralen Staaten, entsprach die in der Präambel angeführte Reihenfolge der Aufgabenbereiche (menschliche Kontakte, humanitäre Probleme, Informationsaustausch, kulturelle Zusammenarbeit), Form und Inhalt des Textes waren an den sowjetischen Text angelehnt und dem Wunsch des Ostens gemäß wurden die Ziele der KSZE in der Präambel des „Dritten Korbes“ noch einmal zusammengefasst.<sup>111</sup>

Eine in Hinblick auf die KSZE-Folgetreffen wesentliche Formulierung, die später auch Eingang in die Schlussakte finden sollte, war, wie Gilde festhielt, auch die Zielsetzung, in der Zusammenarbeit „neue [...] Wege [zu] beschreiten“.<sup>112</sup> Damit wurde die Grundlage für die Legitimität des Einbringens neuer Vorschläge auf den Folgetreffen geschaffen, wurde doch der von östlicher Seite in den Folgetreffen erwartbare Vorwurf, „man wolle die Schlussakte [mit dem Einbringen neuer Vorschläge] ‚revidieren‘, entkräften“.<sup>113</sup>

Als richtig und „überaus weitsichtig“<sup>114</sup> erwies sich die Hartnäckigkeit, mit der die österreichische Delegation auf dem eigenen Text, ungeachtet sowjetischer „Kompromissvorschläge“<sup>115</sup>, beharrte. So fand der österreichische Text, nachdem die Schwierigkeiten in Bezug auf den „Ersten Korb“ ausgeräumt waren, Eingang in die Schlussempfehlungen. Die entsprechende Passage in der Schlussakte, die das Kapitel über „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ einleitet, in dem sich die Teilnehmerstaaten zur Annahme der Bestimmungen bekennen, trägt unverkennbar die Handschrift des österreichischen Entwurfs:

„Von dem Wunsche geleitet, zur Stärkung des Friedens und der Verständigung zwischen den Völkern und zur geistigen Bereicherung der menschlichen Persönlichkeit ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion beizutragen,

---

sen, welche der Schaffung besserer Bedingungen für die persönliche Begegnung zwischen den Menschen sowie für die Lösung humanitärer Probleme dienen und erweiterte Informationsmöglichkeiten sowie vertiefte kulturelle Beziehungen schaffen. Dabei soll sie sich nicht nur bereits bestehender Formen der Zusammenarbeit bedienen, sondern auch neue, diesen Zielsetzungen entsprechende Wege beschreiten. Die Kommission soll auch prüfen, inwieweit bereits bestehende Institutionen zur Erreichung dieser Ziele herangezogen werden“ (Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 101; Fischer, Neutral Power, S. 194f.)

109 Ebd., S. 106.

110 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 101.

111 Ebd., S. 100f.

112 Ebd., S. 101.

113 Ebd.

114 Ebd., S. 105.

115 So brachte der sowjetische Verhandler Zorin am 26. April einen neuen Text vor und versuchte, Heinrich Pfusterschmid zur Zustimmung zu bewegen. Helmut Liedermann, der zu diesem Zeitpunkt in Wien weilte, wies jedoch an, nicht vom österreichischen Text abzugehen (ebd., S. 103f.).

Im Bewußtsein, daß eine Steigerung des Austausches auf dem Gebiet der Kultur und Bildung, eine größere Verbreitung von Information, Kontakte zwischen den Menschen und die Lösung humanitärer Probleme zur Erreichung dieser Ziele beitragen werden,

Daher entschlossen, unabhängig von ihren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systemen untereinander zusammenzuarbeiten, um in den oben genannten Bereichen bessere Bedingungen zu schaffen, bestehende Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln und zu stärken sowie neue, diesen Zielen gemäße Mittel und Wege auszuarbeiten,

In der Überzeugung, daß diese Zusammenarbeit unter voller Achtung der die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten leitenden Prinzipien durchgeführt werden sollte, wie sie in dem einschlägigen Dokument aufgeführt sind<sup>116</sup>

---

116 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte. Helsinki, 1.8.1975. Online abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/39503.pdf> (hier: S. 51).



## **Aktivierung der „nicht vollständig genutzten Reserve“**

Für den Kreml stand von Beginn der KSZE-Verhandlungen an fest, dass das Interesse in erster Linie der Prinzipienklärung und den Sicherheitsfragen, nach Möglichkeit auch der Verbesserung der Handelsbeziehungen zu gelten habe. Der „Dritte Korb“ hingegen wurde von der sowjetischen Führung als ärgerliches Hindernis betrachtet, da sie humanitäre Fragen „weiterhin als innere Angelegenheit und nicht als internationale Fragen, in denen Moskau bestimmte Verpflichtungen einzugehen habe“, betrachtete.<sup>1</sup> Dem Beharren des Westens, insbesondere der westeuropäischen Staaten, ebendiese Fragen zum Zünglein an der Waage zu machen, lähmte – aus Moskaus Sicht – das Vorankommen der KSZE-Verhandlungen in den wesentlichen Bereichen und rückte den herbeigesehnten Abschluss der Verhandlungen in die Ferne.

Als sich Brežnev auf dem Aprilplenium 1973 über das langsame Vorankommen in den Vorverhandlungen beschwerte, hatte er auch eine Lösung parat: Die Sowjetunion solle die Beziehungen zu den mittleren und kleineren kapitalistischen Ländern Europas aktivieren und politische Konsultationen in „wichtigen internationalen, vor allem europäischen, Fragen“ intensivieren. Diese Beziehungen seien nämlich „[e]ine der noch nicht vollständig genutzten Reserven“. Als positive Beispiele in diese Richtung nannte er V. N. Podgornyjs Besuch in Finnland zum 25. Jahrestag des sowjetisch-finnischen Freundschaftsvertrags und A. N. Kosyginjs Besuch in Schweden – hier müsse man weiterarbeiten.<sup>2</sup>

Bereits am 3. Jänner hatte A. Bondarenkos in einem Schreiben an das ZK der KPdSU explizit empfohlen, „das Interesse des Kabinetts Kreisky, eine aktivere Rolle in den europäischen Angelegenheiten zu spielen“, in Verbindung mit der gesamteuropäischen Konferenz zu nutzen. Als Maßnahme regte er eine „[s]tärkere Einbindung Österreichs in den Bereich

---

1 Dobrynin, Sugubo Doveritel'no, S. 383.

2 RGANI, F. 2, op. 3, d. 292, Rede Brežnevs auf dem Plenum des ZK der KPdSU, 26./27.4.1973, hier: S. 30–32.

der großen außenpolitischen Aktionen der UdSSR“ sowie das Abhalten regelmäßiger politischer Konsultationen an.<sup>3</sup>

Brežnevs Wunsch entsprechend führte die sowjetische Besuchsoffensive bald darauf, von 2. bis 5. Juli 1973, nach Österreich. Der durchaus kurzfristig vereinbarte Besuch fiel auf. So bat der österreichische Botschafter in Paris, Erich Bielka, am 4. Juli um eine „Sprachregelung“, war er doch von einem nicht namentlich genannten Funktionär des französischen Außenministeriums mit der Frage überrumpelt worden, „was denn eigentlich der so überraschende Besuch Kosygin in Wien zu bedeuten habe“. Der Gesprächspartner vermutete, dass Moskau versuche, Österreich noch vor der Beendigung der Ministertagung in Helsinki<sup>4</sup> „in dessen Stellungnahmen zu einigen dort behandelten Fragen zu beeinflussen“.<sup>5</sup> Obwohl Bielka erklärte, dass die Einladung zu Kosygin Besuch seiner Kenntnis nach schon vor langer Zeit erfolgt war, ließ der französische Funktionär nicht davon ab, dass der Zeitpunkt genau jetzt kein Zufall sein könne.<sup>6</sup> Die von Bielka erbetene Auskunft, ob der Besuch kurzfristig vereinbart worden war und ob der Bundeskanzler „vielleicht [...] in Malta“<sup>7</sup> von sowjetischer Seite diesbezüglich angesprochen worden sei, wurde vom Kabinett des Außenministers telefonisch beantwortet.

Tatsächlich war der Besuch Kosygin in Österreich zwar schon lange erwartet worden, die Terminfixierung erfolgte schließlich aber im Eiltempo und für die österreichische Seite durchaus überraschend. Eine Einladung an Kosygin war bereits im März 1967 von Bundeskanzler Klaus bei dessen Besuch in Moskau ausgesprochen, von Bundeskanzler Kreisky im Juni 1970 erneuert und fortan „bei mehreren Gelegenheiten in Erinnerung gebracht“ worden, so ein Informationsschreiben aus dem österreichischen Außenministerium.<sup>8</sup> Podgornyj habe dem österreichischen Missionschef in Helsinki schließlich im April 1973 mitgeteilt, dass Kosygin Besuch „sehr wahrscheinlich noch in diesem Jahr“ stattfinden werde. Schließlich habe die sowjetische Botschaft in Wien Anfang Juni „etwas überraschend (re-

3 RGANI, F. 5, op. 66, d. 884, S. 29–35, Gesprächsleitfaden an das ZK der KPdSU für Gespräche mit österreichischen Vertretern. [Leiter der Dritten Europäischen Abteilung, Aleksandr Bondarenko, an den Ersten Stellvertretenden Leiter der ZK der KPdSU, Vadim Valentinovič Zagladin], 3.1.1973.

4 Anm.: Diese fand beinahe parallel, von 2.–7. Juli 1973, in Helsinki statt.

5 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2. Chiffre der österreichischen Botschaft in Paris [Bielka] an das Außenministerium in Wien, 4.7.1973.

6 Ebd.

7 Der französische Funktionär habe erklärt, er habe diesen Eindruck, sei es doch „auffallend gewesen, dass sogar in Malta“ – an dieser Stelle wurde das Gespräch allerdings von anderen Anwesenden unterbrochen. Es ist davon auszugehen – diese Vermutung teilte ja auch Bielka –, dass sich der Funktionär auf den Besuch von Bundeskanzler Kreisky mit Gattin und Botschafter W. Platzer von 6.–12. Mai 1973 in Malta bezog, in dessen Rahmen Kreisky auch mit seinem Amtskollegen Mintoff zusammentraf (SBKA, VII.1 Länderbox Malta, Malta 1973). Was genau „auffallend“ gewesen sei, lässt sich jedoch leider nicht nachvollziehen; ein Treffen mit sowjetischen Vertretern stand nicht auf dem offiziellen Besuchsprogramm.

8 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Besuch Kosygin ex 738a 1973 Informationsmappe, Zl. 39-976-6(Pol)73. Offizieller Besuch des Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR, Alexej N. Kosygin, in Österreich vom 2. bis 5. Juli 1973. Information [gezeichnet Magrutsch], 25.6.1973.

lativ kurzfristig)“ den Besuchstermin Anfang Juli vorgeschlagen, der österreichischerseits akzeptiert wurde.<sup>9</sup> Sowjetische Quellen belegen, dass Botschafter Aristov auf Weisung des Politbüros am 6. Juni Kirchschräger aufsuchte, um ihn vom Besuch zu informieren. „Ich bin sehr froh über diese Mitteilung“, habe Kirchschräger – der seinerseits bereits von Vizekanzler Rudolf Häuser unterrichtet worden war, wie er Aristov mitteilte – erklärt, denn er wisse, „dass Bundeskanzler Bruno Kreisky äußerst interessiert an diesem Besuch ist und sich sehr freuen wird, davon zu hören“. Kirchschräger sei überzeugt, so teilte er dem sowjetischen Botschafter mit, „dass ganz Österreich den Ministerratsvorsitzenden [wörtlich: Prem'er] Kosygin herzlich willkommen heißen wird.“<sup>10</sup>

Im CIA vermutete man hinter der plötzlichen Besuchsoffensive eine „orchestrierte Anstrengung“ vonseiten der Sowjetunion, die das Ziel habe, die Neutralen zu beeinflussen.<sup>11</sup> Washington war es also nicht verborgen geblieben, dass die UdSSR dabei war, die „Reserve“ zu nutzen. Ebenfalls fiel in Washington auf, dass im gemeinsamen Kommuniqué anlässlich des Österreich-Besuchs erstmals eine Referenz auf die „in der Verfassung verankerte“ Neutralität gemacht wurde und sogar Wiens Kontakte mit der EWG von sowjetischer Seite offiziell akzeptiert wurden.<sup>12</sup> Zwei absolute „Knüller“, die eine wesentliche Passage des Dokuments auf den ersten Blick in den Hintergrund treten lassen, die aber durchaus als „Entgegenkommen“ Wiens gewertet werden können. Im Kommuniqué erklärten beide Staaten erwartungsgemäß, für eine Stärkung des Friedens und der Sicherheit in Europa auf der Grundlage der in Helsinki ausgearbeiteten Grundsätze einzutreten. Als Beispiele für diese Grundsätze, „von denen jeder eine selbständige Bedeutung und erstrangige Wichtigkeit hat“, wurden allerdings – wohl eingeleitet durch die Phrase „unter anderem“ –, nur jene Prinzipien aufgelistet, die auf der sowjetischen Prioritätenliste ganz oben standen: die „souveräne Gleichheit“ aller Staaten, der „Gewaltverzicht“, die „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ und auch das Prinzip der „gegenseitig vorteilhaften Zusammenarbeit“.<sup>13</sup> Jene Prinzipien, die Moskau weniger genehm waren, wie das „Menschenrechtsprinzip“, die „friedliche Grenzänderung“ oder das „Selbstbestimmungsrecht der Völker“, deren Erörterung in der parallel stattfindenden Außenministerkonferenz in Helsinki natürlich auf der Tagesordnung stand, fanden hingegen keine Erwähnung. Dies mag als Randnotiz erscheinen, signalisierte aber doch, dass Wien, der gutnachbarschaftlichen Beziehungen willen, durchaus bereit war (oder sich gezwungen sah), ein Auge zuzudrücken, wenn Moskau die transformativen Prinzipien (in einer Auflistung) „vergaß“.

9 Ebd.

10 RGANI, F. 5, op. 66, d. 883, S. 71f., Niederschrift des Gesprächs des Botschafters der UdSSR in Österreich, A. B. Aristov, mit dem österreichischen Außenminister R. Kirchschräger, 6.6.1973.

11 Central Intelligence Bulletin No. 0163/73, 9.7.1973, S. 2.

12 Ebd.

13 SBKA, VII.1 Länderbox UdSSR, Box 2, Österreichisch-sowjetisches Kommuniqué [Unterzeichner: Kosygin, Kreisky], 5.7.1973.







Die Bilder dieser Doppelseite zeigen den Besuch des sowjetischen Ministerpräsidenten Aleksej Kosygin in Wien (2. bis 5. Juli 1973) (Quelle: Verein für die Geschichte der ArbeiterInnenbewegung)

Das Politbüro bestätigte in seiner Sitzung vom 10. August 1973, dass „die Aktivierung politischer Kontakte mit Österreich“ und der systematische Meinungs austausch mit der österreichischen Regierung zu außenpolitischen Fragen, „insbesondere im Zuge der Vorbereitung und Durchführung der gesamteuropäischen Konferenz“, zielführend sei und fortgesetzt werden müsse.<sup>14</sup>

## Unstimmigkeiten

Zu scharfer Kritik vonseiten Moskaus führte die Annahme einer Resolution am XXII. Parteitag der SPÖ (12.–15. Februar 1974) mit der Forderung an die Sowjetunion, den Schriftsteller und Autor des „Archipel Gulag“, Aleksandr I. Solženicyn, „und alle anderen immer noch von den sowjetischen Behörden Verfolgten und Inhaftierten“ freizulassen.<sup>15</sup> Der interimistische Geschäftsträger der UdSSR in Österreich, V. M. Mamontov, rügte in einem Gespräch in der Folgeweche den SPÖ-Zentralsekretär Fritz Marsch für die Annahme dieser Resolution, die „eine grobe Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Sowjetunion“ darstelle.<sup>16</sup> Weiters habe er Marsch folgenden Satz aus der Rede von Kreiskys Grundsatzrede am Parteitag zitiert, wonach keine Demokratie ohne Parteien vorstellbar sei, „aber es kann eine Partei ohne Demokratie geben, was sowohl zu faschistischen, nazistischen, wie auch kommunistischen Staaten gehört“. Mamontov habe erklärt, dass Kreisky damit „das nazistische Deutschland und die Sowjetunion auf eine Ebene stelle“, was absolut inakzeptabel sei aufgrund der Tatsache, „dass dank dem Sieg des sowjetischen Volkes viele heutige Politiker der sozialistischen Partei Österreichs aus den hitlerischen Todeslagern befreit wurden und auch Kreisky selbst die Möglichkeit erhielt, aus der Emigration nach Österreich zurückzukehren.“ Dies stünde „in grobem Widerspruch“ zu den Beziehungen der beiden Länder.<sup>17</sup>

Marsch, so Mamontov weiter, habe auf diese Tirade „sichtlich verblüfft“ reagiert und „erkannte an, dass die Resolution am Parteitag tatsächlich übereilt angenommen wurde“. Entschuldigend habe er erklärt, dass die ursprüngliche Variante, die der Parteisekretär für internationale Fragen, Karl Czernetz, ausgearbeitet habe, „noch grober“ gewesen sei und es gerade Kreisky und Benya geschuldet sei, dass die Formulierung „enthärtet“ wurde.<sup>18</sup> Auch habe Marsch versucht, Kreiskys unglücklichen Vergleich „irgendwie zu rechtfertigen“, in-

14 RGANI, F. 3, op. 72, d. 570, S. 91, Politbüro-Beschluss (Prot. 2/100) und Beilage Über Maßnahmen zur Entwicklung der sowjetisch-österreichischen Zusammenarbeit, 10.8.1973

15 RGANI, F. 5, op. 67, d. 814, S. 83–89, Information der Botschaft der UdSSR [Erster Sekretär der Botschaft der UdSSR in Österreich, M. Beljakov] in Österreich über den XXII. Parteitag der SPÖ, 3.3.1974.

16 RGANI, F. 5, op. 67, d. 814, S. 38f., Niederschrift des Gesprächs zwischen V. M. Mamontov, interimistischer Geschäftsträger der UdSSR in Österreich, und F[ritz] Marsch, SPÖ-Zentralsekretär, am 21.2.1974.

17 Ebd.

18 Ebd.



dem er erklärte, dass Kreisky das nazistische Deutschland und die Sowjetunion nicht auf eine Ebene stellen wollte, „aber dass die Formulierung nicht ganz richtig war“.<sup>19</sup>

Einen Monat später sprach Mamontov auch mit Außenminister Kirchschräger über – an dieser Stelle nicht zitierte – antikommunistische Aussagen von Bundeskanzler Kreisky, die auf „Unverständnis“ vonseiten Moskaus gestoßen seien.<sup>20</sup> Der Außenminister habe ihm erklärt, „dass er leider nicht auf den Kanzler einwirken kann“, Kreiskys Aussagen aber wohl auf seine „Emotionalität“ zurückzuführen seien und in gewisser Weise wohl auch dessen „Vorwahltaktik“ entsprechen würden. Er, Kirchschräger, könne „insgesamt nur sein Bedauern über solche Aussagen des Kanzlers ausdrücken“.<sup>21</sup> Als Beleg dafür, dass ein derartiges Benehmen von ihm selbst nicht zu erwarten sei, führte er an, dass erst kürzlich die Junge Volkspartei mit einem offenen Brief herangetreten sei und ihn gebeten habe, in Moskau „bezüglich der sogenannten Dissidenten vorstellig“ zu werden. Kirchschräger fuhr fort: „Natürlich antwortete ich ihnen nicht und werde keine Handlungen setzen“.<sup>22</sup> An dieser Stelle vermerkte Mamontov im Gesprächsprotokoll, dass Kirchschräger selbst tatsächlich „in seinen Auftritten niemals irgendwelche antisowjetischen oder antikommunistischen Aussagen machte“.<sup>23</sup>

Kreiskys „antikommunistische“ Auswüchse fielen in eine Zeit, in der aufgrund der sogenannten „Polarka-Affäre“ die innenpolitische Diskussion rund um die Verteidigungsfähigkeit Österreichs und die vom Osten ausgehende Gefahr aufflammte. Es war nicht nur ein Sicherheitsskandal, sondern hinter verschlossenen Türen auch ein handfester Konflikt zwischen Wien und Moskau, in dem die Freiheit der Medienberichterstattung zur Diskussion stand – und die Notwendigkeit eines politischen Eingriffs vonseiten Österreichs anerkannt wurde, während sich die österreichische KSZE-Delegation zur selben Zeit in Genf für den „freien Zugang zu Informationen“ einsetzte.

Der sogenannte „Polarka-Plan“ war durch Enthüllungen des Nachrichtenmagazins „Profil“ und anderer Medien der österreichischen Öffentlichkeit bekannt geworden.<sup>24</sup> Der Bericht stützte sich auf ein Interview mit dem ehemaligen tschechoslowakischen General Jan Šejna, ehemaliger Erster Parteisekretär im tschechoslowakischen Verteidigungsministerium, der 1968 nach Österreich geflohen und später in die USA ausgewandert war.

Der Plan, der vom Warschauer Pakt ausgearbeitet und schon Mitte der 1960er-Jahre in Übungen erprobt worden sei, so Šejna in Interviews, habe für den Fall einer politischen

19 Ebd.

20 RGANI, F. 5, op. 67, d. 814, S. 73. Niederschrift des Gesprächs zwischen V. M. Mamontov, interimistischer Geschäftsträger der UdSSR in Österreich, und dem österreichischen Außenminister, R. Kirchschräger [anlässlich eines Diplomatenempfangs in der Botschaft der DDR in Wien], 28.3.1974.

21 Ebd.

22 Ebd.

23 Ebd.

24 Manfred Rauchensteiner, Sandkästen und Übungsräume. Operative Annahmen und Manöver des Bundesheers 1955–1979, in: Ders. (Hg.), Zwischen den Blöcken. NATO, Warschauer Pakt und Österreich. Wien – Köln – Weimar 2010, S. 253–323, zu „Polarka“ S. 306–313, hier: S. 309f.

Veränderung in Jugoslawien eine militärische Intervention des Paktes am Balkan vorgesehen, im Rahmen derer ungarische und tschechoslowakische Truppen Ost- und Teile Südösterreichs besetzen würden, woraufhin sowjetische Truppen nachziehen und das südliche Österreich bis in den Raum Villach besetzen würden.<sup>25</sup> Šejnas angebliche Enthüllungen wurden zur Mediensensation und „Polarka“ wurde als Bestätigung für alles genommen, was immer schon vermutet worden war.<sup>26</sup>

Mit der Öffentlichwerdung dieses Plans flammten Grundsatzdiskussionen um die Sinnhaftigkeit der militärischen Landesverteidigung Österreichs in der Öffentlichkeit wieder auf. Angesichts des Konfliktbildes herrschte in weiten Teilen der österreichischen Bevölkerung Resignation hinsichtlich der Wehrhaftigkeit des österreichischen Bundesheers im Falle einer Bedrohung. Auch der fehlende politische Wille, das Bundesheer mit Abfangjägern oder Gefechtslenkwaffen auszustatten, die geplante Verkürzung des Grundwehrdienstes auf sechs Monate und die im Vergleich zu anderen neutralen Staaten geringen finanziellen Ressourcen im Bereich Landesverteidigung schienen die Skepsis zu bestätigen und brachten die Regierung und insbesondere den Bundesminister für Landesverteidigung, Karl Lütgen-dorf, unter Druck.<sup>27</sup>

Sowohl Rauchensteiner als auch Steiger gehen davon aus, dass der Informant, Politoffizier Jan Šejna, unter Kontrolle der US-Administration stand. Das Ziel dahinter sei gewesen, die öffentliche Meinung in Österreich zu beeinflussen. Nicht von ungefähr sei der „Leak“ zu einem Zeitpunkt an die Öffentlichkeit gelangt, an dem die Bundesheerreform noch nicht abgeschlossen war. Das als unzureichend angesehene österreichische Verteidigungssystem war Washington und der NATO schließlich „mehr als ein Dorn im Auge“.<sup>28</sup> Von der Aussage eines Mannes – Šejnas –, „der es eigentlich wissen musste“, hätte man sich in Washington – zu Recht, wie sich zeigen sollte – große Resonanz erhofft.<sup>29</sup> Von der „sensationalen Veröffentlichung“ und darüber, dass österreichische Politiker überzeugt davon seien, dass diese von den USA dirigiert wurde, berichteten auch US-amerikanische Medien.<sup>30</sup>

Die mediale Berichterstattung wurde von Moskau scharf kritisiert und die Affäre als antisowjetische Fälschung abgetan.<sup>31</sup> Im oben zitierten Gespräch zwischen Marsch und Mamontov war die Sprache auch auf das Šejna-Interview gekommen, von dem Marsch seinen Angaben zufolge erst im Zuge der Unterredung erfuhr und noch während dieser ein

25 Ebd., S. 310.

26 Ebd.

27 Andreas Steiger, Das Raumverteidigungskonzept. Planung und Durchführung in den Jahren 1968 bis 1978, in: *Armis et Litteris* 17 [o. J.], S. 76.

28 Rauchensteiner, Sandkästen und Übungsräume, S. 311.

29 Ebd.

30 NARA, CIA-RDP 88-01314R 0003 0044 003-2, CIA Records Search Tool (CREST), Gene Oishi, Austria suspects U.S. ploy. Soviet plan for invasion revealed. *Baltimore Sun*, 8.4.1974.

31 Siehe dazu auch: Magdalena Reitbauer, Von Angesicht zu Angesicht im Kalten Krieg. Österreichs suchsdiplomatische Interaktionen zwischen Ost und West (1960–1983). Diplomarbeit Universität Wien 2012.

Protokoll der Fernsehsendung anforderte.<sup>32</sup> Marsch sicherte zu, Kreisky von allem zu unterrichten und Maßnahmen ergreifen zu wollen, „damit Ähnliches sich in Zukunft nicht wiederholt“.<sup>33</sup> Am folgenden Tag äußerte Mamontov auch gegenüber Kirchschräger sein Unverständnis für das im ORF gezeigte Interview mit General Šejna und erklärte, dass die „Ausstrahlung der Unwahrheiten Šejnas im Fernsehen eine antisowjetische Provokation darstellen“. Der Eklat habe durchaus Potenzial, „ein Hindernis für die in Wien stattfindenden Verhandlungen über die Reduktion von Rüstung und Streitkräften in Zentraleuropa [MBFR] zu schaffen“. Auf Beschwichtigungsversuche Kirchschrägers habe Mamontov erwidert, dass eine Sendung unter Teilnahme des Verteidigungsministers Lütgendorf „kaum ohne Genehmigung der Regierung“ hätte stattfinden können.<sup>34</sup>

Tatsächlich intervenierte Kreisky auf die sowjetische Kritik hin noch am selben Tag beim ORF.

Abends um 19 Uhr habe Mamontov einen Anruf aus dem Büro Kirchschrägers erhalten. Der Anrufer habe ihm mitgeteilt, dass Kreisky ihn gebeten hätte, Mamontov über Kirchschräger zu informieren, dass Kreisky auf Basis der Gespräche mit Kirchschräger und Marsch die Reaktion der Regierungspartei auf die Fernsehsendung erfragt habe und dem Direktor des ORF, Gerd Bacher, „eine strenge Rüge erteilte“. Auch habe Kreisky eine außerordentliche Sitzung des ORF-Aufsichtsrats verlangt, „um die starke Unzufriedenheit der sozialistischen Partei mit der genannten Fernsehsendung auszudrücken“.<sup>35</sup> Freilich entsprach das „Nachgeben“ gegenüber dem sowjetischen Druck in dieser Angelegenheit den Interessen der Regierungspartei, stand doch die eigene Verteidigungspolitik und die von Lütgendorf eingeleitete Bundesheerreform durch den medialen Scheinwerfer in der Kritik der Öffentlichkeit.

### **Kreiskys Besuch in Moskau und eine Annäherung im Sinne der Sowjetunion**

In einem Gespräch mit dem finnischen Außenminister Karjalainen, der Moskau im April 1974 einen inoffiziellen Besuch abstattete, betonte Brežnev, wie sehr das internationale Prestige Finnlands in den letzten Jahren gestiegen sei – was „vor allem auf die konstruktiven, friedlichen Aktionen Finnlands und insbesondere mit der Einberufung der gesamteuropäischen Konferenz“ zurückzuführen sei.<sup>36</sup> Er, Brežnev, sei überzeugt, „dass auch kleine

32 RGANI, F. 5, op. 67, d. 814, S. 38f., Niederschrift des Gesprächs zwischen V. M. Mamontov, interimistischer Geschäftsträger der UdSSR in Österreich, und F[ritz] Marsch, SPÖ-Zentralsekretär, am 21.2.1974.

33 Ebd.

34 RGANI, F. 5, op. 67, d. 814, S. 36f., Niederschrift des Gesprächs zwischen V. M. Mamontov, interimistischer Geschäftsträger der UdSSR in Österreich, und dem österreichischen Außenminister, R. Kirchschräger, 22.2.1974.

35 Ebd.

36 RGANI, F. 80, d. 852, S. 10–15, Aufzeichnung des Gesprächs zwischen L. I. Brežnev mit dem finnischen Außenminister A. Karjalainen, der sich auf inoffiziellen Besuch in Moskau befand, 26.4.1974.

Länder einen positiven Beitrag zum Erfolg der Konferenz leisten und weiterhin leisten können“ – und verwies dabei auf die sich für die kleinen Länder bietende Chance, zu einem baldigen erfolgreichen Abschluss der Konferenz beizutragen und damit ihr internationales Prestige weiter auszubauen.<sup>37</sup> Auch Österreich war in dieser Frage im Visier der sowjetischen Führung.

Von 28. Mai bis 1. Juni 1974 besuchte Kreisky die Sowjetunion. Der Besuch wurde von der sowjetischen Botschaft in Österreich durchwegs positiv beurteilt.<sup>38</sup> Die Verhandlungen hätten, so Mamontov, zu einer „Stärkung Österreichs auf dem Boden der Neutralität“ und einer „Ausweitung der Möglichkeiten für positive Einwirkungen auf [Österreich]“ beigetragen. Die Ergebnisse, so der Geschäftsträger weiter, seien eine „gute Basis für die weitere Arbeit in diese Richtung“.

Ein wesentliches Ergebnis des Treffens aus sowjetischer Sicht war die öffentliche Zustimmung der österreichischen Seite, namentlich Kreiskys, alles für einen raschen Abschluss der zweiten Konferenzstufe und eine möglichst baldige Gipfelkonferenz zu tun.<sup>39</sup> Diese „Annäherung“ der österreichischen Position an die sowjetische, also die Tatsache, dass sich Kreisky für eine möglichst baldige Gipfelkonferenz aussprach, wurde von der sowjetischen Botschaft als „[u]ngemein wichtig“ erachtet, da Österreich damit eines der ersten kapitalistischen Länder war, das offiziell diesen Standpunkt vertrat.<sup>40</sup> Im österreichischen Außenministerium und in der Delegation wurde Kreiskys Erklärung in Moskau mit Entsetzen aufgenommen. Sie stand nicht nur im Widerspruch zu den Interessen der Delegation, sondern man befürchtete auch, dass Moskau versuchen würde, Kreisky aus taktischen Gründen zu umgarnen.<sup>41</sup> Diese Sorge war, so zeigen die sowjetischen Akten, nicht unbegründet.

Im Kommuniqué des Treffens wurden die Bedeutung des österreichischen Staatsvertrages und der immerwährenden Neutralität bestätigt. Die sowjetische Botschaft urteilte, dass diese Bestätigung „sowohl für die Stärkung der Unabhängigkeit und der internationalen Position Österreichs, als auch für die Entwicklung der sowjetisch-österreichischen Beziehungen“, insbesondere in Bezug auf das Thema der europäischen Sicherheit, „[p]rinzipielle Bedeutung“ habe.<sup>42</sup>

Ein „Schritt nach vorne“ sei auch im Bereich der politischen Zusammenarbeit gemacht worden. So sprachen sich beide Seiten nicht nur für eine Weiterführung und Vertiefung

37 Ebd.

38 RGANI, F. 5, op. 67, d. 814, S. 162–171, Politischer Bericht der Botschaft der UdSSR in Österreich [Mamontov] über die Ergebnisse der sowjetisch-österreichischen Verhandlungen in Moskau und die Perspektiven der Beziehungen zwischen der UdSSR und Österreich, 5.7.1974.

39 Ebd.

40 Ebd.

41 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 188f.

42 RGANI, F. 5, op. 67, d. 814, S. 162–171, Politischer Bericht der Botschaft der UdSSR in Österreich [Mamontov] über die Ergebnisse der sowjetisch-österreichischen Verhandlungen in Moskau und die Perspektiven der Beziehungen zwischen der UdSSR und Österreich, 5.7.1974.

persönlicher Kontakte aus, sondern einigten sich auch auf eine regelmäßige Abhaltung eines Meinungsaustauschs „zu Fragen der bilateralen Beziehungen und auch zu internationalen Fragen, die von gemeinsamem Interesse sind“.<sup>43</sup> Höchst zufrieden zeigte man sich auch damit, dass die Arbeit der sowjetisch-österreichischen Freundschaftsgesellschaft sowie eine Ausweitung der Kontakte zwischen gesellschaftlichen Organisationen positiv beurteilt worden sei und Wien seine Unterstützung für die Durchführung des „Tages der Sowjetunion“ 1975 in Österreich zugesagt habe. Diese Punkte würden Möglichkeiten zur Ausweitung der Beziehungen mit der österreichischen Gesellschaft – und darüber hinaus für den Einsatz von „informations-propagandistischer Arbeit“ – in Österreich schaffen.<sup>44</sup>

Nach seinem Moskau-Besuch, der auf Kreisky offensichtlich „tiefen Eindruck“ gemacht habe, habe Kreisky mehrfach „die Ehrlichkeit der friedlichen Absichten der Sowjetunion“ unterstrichen. Sowohl bei einem Treffen der Sozialistischen Internationale als auch beim Zusammentreffen mit US-Präsident Nixon sei Kreisky als Mittler aufgetreten und habe „objektiv zur Klärung der Position der Sowjetunion in einer Reihe wichtiger Aspekte der gegenwärtigen internationalen Lage“ beigetragen. Kreisky, so lobte Mamontov weiter, habe die Umsetzung der in Moskau erzielten Übereinkünfte „unter seine persönliche Kontrolle“ genommen.<sup>45</sup>

Am 20. Juni habe Kreisky Mamontov persönlich informiert, worüber er mit US-Präsident Nixon in Salzburg<sup>46</sup> gesprochen habe.<sup>47</sup> So habe er, Kreisky, Nixon erklärt, dass es seiner Meinung nach an der Zeit sei, die gesamteuropäische Konferenz auf höchster Ebene einzuberufen. Eine Abschlusskonferenz auf höchster Ebene würde die Atmosphäre des Vertrauens zwischen den Staaten herbeiführen und böte eine gute Gelegenheit für die Staats- und Regierungschefs, sich unter vier Augen zu treffen und Gespräche miteinander zu führen. Als Zeichen der Entspannung sei es auch wichtig, dass „irgendwelche Dokumente unterzeichnet werden“.<sup>48</sup> Kreiskys Drängen auf eine schnelle Gipfelkonferenz lässt sich auch im von den Amerikanern verfassten Gesprächsprotokoll nachvollziehen. Diesem zufolge habe Kreisky gesagt, dass Brežnev einen Gipfel wolle und brauche und er nicht verstehe, warum der Westen ihm dies verwehre.<sup>49</sup>

---

43 Ebd.

44 Ebd.

45 Ebd.

46 Anm.: US-Präsident Nixon besuchte Salzburg von 11.–12. Juni 1974, ein Zwischenstopp vor seiner Nahost-Reise (Ägypten, Saudi-Arabien, Syrien, Jordanien und Israel), um sich mit Kreisky über die kürzlich von diesem geleitete Erkundungsmission der Sozialistischen Internationale in den Nahen Osten auszutauschen. Die Reise des US-Präsidenten nach Moskau folgte von 28. Juni bis 1. Juli 1974.

47 RGANI, F. 5, op. 67, d. 814, S. 136f., Niederschrift des Gesprächs des Geschäftsträgers der UdSSR in Österreich, V. M. Mamontov, mit dem österreichischen Bundeskanzler B. Kreisky, 20.6.1974.

48 Ebd.

49 Gerald R. Ford Presidential Library & Museum, National Security Adviser. Memoranda of Conversations, 1973–1977. Box 4. Memoranda of Conversations – Nixon Administration. June 11, 1974 – Nixon, AT





Nixons Ankunft in Salzburg, 10. Juni 1974 (Quelle: Fotoarchiv Salzburg Airport)

Zu den offenen Fragen habe Kreisky gegenüber Nixon und Kissinger erklärt, so erzählte er Mamontov, dass einige davon „leicht auf der Gipfelkonferenz selbst gelöst werden oder würden überhaupt nicht gelöst, und daran wäre auch nichts Schlechtes“. Es sei, so habe Kreisky gegenüber Nixon und Kissinger bekräftigt, „nicht notwendig, alle Fragen zu lösen, die derzeit in Genf erörtert werden“. Dies treffe vor allem auf den dritten Punkt der Tagesordnung zu, „wo viele kleine und schlicht unnötige Fragen sind“. Kreisky verhehle gegenüber Mamontov aber auch nicht, dass er gegenüber Nixon seine Überzeugung ausgedrückt habe, dass eine Schwächung der Spannungen in Europa zu einer Liberalisierung in den sozialistischen Ländern führen werde.<sup>50</sup>

Er, Kreisky, habe sich in Moskau überzeugen können, dass die Sowjetunion tatsächlich für Entspannung und Zusammenarbeit eintrete und „keinen Export des Kommunismus“ plane. Selbst Nixons Einwand, dass in der Sowjetunion Juden verfolgt würden und ihre Ausreise nach Israel begrenzt würde, habe er als Unwahrheit bezeichnet. „Aus der Sowjetunion emigrieren nur jene Juden, die unter den Einfluss des Zionismus geraten sind“,

Chancellor Bruno Kreisky [Schloss Kleßheim Salzburg]. Online abrufbar unter: <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0314/1552720.pdf>

50 RGANI, F. 5, op. 67, d. 814, S. 136f., Niederschrift des Gesprächs des Geschäftsträgers der UdSSR in Österreich, V. M. Mamontov, mit dem österreichischen Bundeskanzler B. Kreisky, 20.6.1974.



habe Kreisky erwidert. Er habe sich während seines Aufenthalts in Moskau und in Gesprächen mit sowjetischen Wissenschaftlern davon überzeugen können, dass „in einigen wissenschaftlichen Forschungsinstituten in Moskau bis zu 40% der Wissenschaftler Juden seien“.<sup>51</sup> Dieser Teil des Gesprächs war offenbar „off the records“ und findet sich nicht im US-amerikanischen Gesprächsprotokoll. Gegenüber Mamontov wiederum ließ Kreisky einen anderen Argumentationsstrang aus: Er hatte gegenüber Nixon und Kissinger erklärt, dass der Fokus der westlichen Politik nicht auf der Substanz der Schlussakte liegen solle, sondern darauf, mit ihr einen Prozess von Folgekonferenzen einzuläuten. „Détente schafft Liberalisierung, nicht umgekehrt“, so Kreisky, weshalb es seiner Meinung nach der richtige Weg sei, sich vorerst mit kleineren Kompromissen der Warschauer-Pakt-Staaten zufrieden zu geben und die Konferenz zum Abschluss zu bringen, gleichzeitig aber auf Folgekonferenzen zu bestehen, „damit die Situation nicht einfriert“.<sup>52</sup>

Ein Mitgrund für Kreiskys öffentliches Eintreten für den sowjetischen Standpunkt mag auch die bevorstehende Bundespräsidentenwahl gewesen sein und die offenbar von ihm gehegte Hoffnung, Moskau könne auf die KPÖ einwirken und diese drängen, ihre Negativkampagne gegen den SPÖ-Kandidaten Kirchschräger einzustellen.<sup>53</sup> Jedenfalls sei Kreisky im Gespräch mit Mamontov unerwartet auf die Wahl und die, wie er sagte, „propagandistische Kampagne [der österreichischen Kommunisten] gegen Kirchschräger als Präsidentschaftskandidat“ zu sprechen gekommen. „Ich brauche so [dringend] fünfzig Tausend Stimmen der Kommunisten, und sie wollen sie mir nicht geben und helfen damit dem Ultrareaktionären, dem Halbfaschisten Lugger“, habe Kreisky sich beschwert. Mamontov sei darauf aber nicht eingegangen, sondern habe schlicht erwidert, dass Kreisky die Position, die die KPÖ im Wahlkampf einnehme, offenbar „nicht ganz richtig versteht“.<sup>54</sup>

Österreich, so die sowjetische Botschaft weiter, ziehe auch aufgrund der in Moskau vereinbarten Wirtschafts- und Handelsabkommen „insgesamt immer mehr Aufmerksamkeit bestimmter Kreise westlicher Länder auf sich als anerkannte Hochburg für die Organisation wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit dem Osten“. Die österreichische Regierung ermuntere dieses Interesse und wolle daraus „politischen und wirtschaftlichen Nutzen für sich erzielen“. Die sozialistischen Länder würden die sich eröffnenden Möglichkeiten in Österreich bereits für die Einrichtung von Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit westli-

51 RGANI, F. 5, op. 67, d. 814, S. 136f., Niederschrift des Gesprächs des Geschäftsträgers der UdSSR in Österreich, V. M. Mamontov, mit dem österreichischen Bundeskanzler B. Kreisky, 20.6.1974. Zu Kreiskys Verhältnis zum Judentum siehe Daniel Roy Aschheim, *The Complex Dynamics of Post-World War II Jewish Identity and Politics: The Perplexing Case of Bruno Kreisky*. Phil. Diss. Hebrew University 2021; sowie dessen Monografie: Daniel Aschheim, *Kreisky, Israel, and Jewish Identity*. New Orleans 2022.

52 Gerald R. Ford Presidential Library & Museum, National Security Adviser. *Memoranda of Conversations, 1973–1977*. Box 4. *Memoranda of Conversations – Nixon Administration*. June 11, 1974 – Nixon, AT Chancellor Bruno Kreisky.

53 RGANI, F. 5, op. 67, d. 814, S. 136f., Niederschrift des Gesprächs des Geschäftsträgers der UdSSR in Österreich, V. M. Mamontov, mit dem österreichischen Bundeskanzler B. Kreisky, 20.6.1974.

54 Ebd.

chen Firmen nutzen, wodurch „die Bedeutung Österreichs als einer der Hochburgen der Bindung dieser Beziehungen [...] offensichtlich steigen“ werde.<sup>55</sup>

### „Inanspruchnahme“ der Neutralen als Vermittler

Die Meinungsverschiedenheit zwischen östlichen und westlichen Verhandlern, in welcher Form in der Präambel des „Dritten Korbes“ auf die Prinzipien des „Ersten Korbes“ verwiesen werden sollte, war indes in Genf wieder aufgeflammt. Die finnische Delegation hatte am 4. Juni 1974 als Kompromiss vorgeschlagen, in der Präambel zwar nur allgemein auf die Prinzipien zu verweisen, gleichzeitig aber das Prinzip der Nichteinmischung um das Recht, „das eigene legislative und regulatorische System selbst zu bestimmen“, zu ergänzen.<sup>56</sup> Dies wurde unter anderem von Österreich kritisiert und man betrachtete den Kompromissvorschlag als von Moskau anbefohlene Idee.<sup>57</sup> In Wahrheit hatten beide Supermächte gemeinsam im Hintergrund die Fäden gezogen. Bereits im März hatte Kissinger mit Gromyko in einer geheimen Absprache vereinbart, dass die UdSSR an die Finnen herantreten und diese bitten solle, einen zwischen ihnen ausgehandelten Kompromissvorschlag einzubringen.<sup>58</sup> Kekkonen stimmte ursprünglich zu, überließ es dann aber auf dessen Insistieren dem finnischen Delegationsleiter Jaakko „den Vorschlag zu überarbeiten und in einer „finnischeren“ Fassung“ vorzulegen.<sup>59</sup>

Da der Vorstoß vonseiten Helsinkis – obwohl Kissinger diesen öffentlich bewarb<sup>60</sup> – auf keine westliche Gegenliebe stieß, begannen die N+N-Staaten mit der Ausarbeitung eines neuen Kompromisses und einigten sich am 24. Juni 1974 auf dessen Hauptinhalte: Die Formulierung zum jeweiligen Rechtssystem sollte überarbeitet und in das Prinzip der souveränen Gleichheit (und nicht der Nichteinmischung) eingeschlossen werden, die Präambel für den „Dritten Korb“ fixiert und der allgemeine Verweis auf die Prinzipien aus dem finnischen Vorschlag übernommen werden.<sup>61</sup> Als sogenannter „Package Deal“ sollten alle genannten Texte zeitgleich registriert werden.<sup>62</sup>

Am 26. Juli 1974 stimmten schließlich alle Delegationen der mehrmals überarbeiteten Fassung des Package Deals zu. Es wurde festgelegt, dass in der Präambel des „Dritten Korbes“ nur generell auf den Prinzipienkatalog im „Ersten Korb“ rekurriert wird und dass das Souveränitätsprinzip um den Passus ergänzt wird, dass jeder Staat selbst sein politisches, wirtschaftliches und kulturelles System sowie eigene Gesetze wählen könne. Nationale Ge-

55 Ebd.

56 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 181.

57 Ebd.

58 Ebd., S. 177.

59 Ebd., S. 178.

60 Ebd., S. 179.

61 Ebd., S. 182.

62 Ebd.

setze jedoch, so das Prinzip über die Pflicht zur Erfüllung internationaler Rechte, sollen in Übereinstimmung mit Internationalem Recht und der KSZE-Schlussakte in Einklang stehen.<sup>63</sup> Die Mediation der N+N-Staaten hatte Erfolg, wenn auch den beteiligten Akteuren (mit Ausnahme Finnlands und der Supermächte) nicht bekannt war, dass ihre Dienste in einer Absprache im Vorfeld zwischen den USA und der UdSSR bewusst „in Anspruch“ genommen wurden.

---

63 Ebd., S. 185.

## Die Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte

Gemäß der eigenen Prioritäten betrachtete man die Erörterung von humanitären Fragen auf der KSZE in Moskau als ärgerliches Hindernis, das den Konferenzverlauf unnötig hinauszögern würde. Die Abwägung darüber, inwieweit Konzessionen im „Dritten Korb“ gerechtfertigt waren, um die Verhandlungen zum Abschluss zu bringen, wurde seit 1973 innerhalb der sowjetischen Führung intensiv verhandelt.<sup>1</sup> Das Drängen auf einen „schnellen Abschluss“ der Verhandlungen jedoch war zu wenig gewesen – die Forderungen des Westens ließen sich damit nicht wegwischen. Auch die Tatsache, dass die Führungsebene in Washington, insbesondere Henry Kissinger, dem „Dritten Korb“ insgeheim wenig abzugewinnen konnte, änderte nichts an deren Unterstützung für den westlichen Standpunkt nach außen.<sup>2</sup>

Je länger sich die Verhandlungen hinzogen, desto drängender war es für Moskau, eine Grundsatzentscheidung zu treffen. Im Frühjahr 1975 waren die Verhandlungen so weit gediehen, dass allgemeines Einverständnis darüber herrschte, dass die abschließende Etappe auf Ebene der Regierungen noch im Sommer stattfinden könne. Auf dem Aprilplenium 1975 erklärte Außenminister Gromyko, offensichtlich an jene Kräfte innerhalb des Führungszirkels gerichtet, die der bevorstehenden Unterzeichnung der Schlussakte kritisch gegenüberstanden, in seiner Rede seinen „kompromissbereiten“ Zugang zur Schlussakte und die Gewichtung, die den einzelnen „Körben“ zu geben sei. So gestand er den Kritikern ihren Ärger über die Bestimmungen des „Dritten Korbes“ zu. Bei der „sogenannten Informationsfreiheit“ oder den „sogenannten ‚humanitären Fragen‘“ würde es sich tatsächlich

---

1 Siehe dazu Dobrynin, Sugubo doveritel'no, S. 382f.

2 „[I]rgendetwas über menschliche Kontakte“, so briefte Kissinger Präsident Ford, stelle „die große Hürde“ in den Verhandlungen dar, obwohl es sich um eine „bedeutungslose“ Thematik handle, die man aus taktischen Gründen aber unterstütze. Siehe: NARA, Gerald R. Ford Presidential Library, National Security Adviser. Memoranda of Conversations, Box 5, Memorandum of Conversation Ford – Kissinger, 15.8.1974, S. 5.

um „künstliche, absichtlich geschaffene Erschwernisse“ handeln, die sich der Westen „ausdenke“ im Versuch, „unsere innere Ordnung und einige unserer Gesetze zu untergraben“.<sup>3</sup>

Jedoch, so zeigte sich Gromyko im Plenum überzeugt, könne die herrschende Ordnung in den sozialistischen Ländern dadurch nicht ins Wanken gebracht werden, „dass sich einige Länder weiter an diesen Fragen abarbeiten“. Dies würden alle Teilnehmerstaaten inzwischen „auch verstehen“.

Die konkrete Erfüllung der Bestimmungen der Schlussakte insbesondere im Inneren, so ließ Gromyko durchklingen, liege weiterhin im Ermessen der sowjetischen Führung. Es verstehe sich von selbst, so Gromyko wörtlich, dass keine Entscheidungen von außen getroffen werden könnten, „die eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten bedeuten würden und den Interessen unseres Staates und ihrer Sicherheit und der Sicherheit unserer Freunde Schaden zufügen würden, oder die für uns aus ideologischen Erwägungen nicht annehmbar wären“.<sup>4</sup> Dobrynin fasste die Argumentationslinie Gromykos, die sich schließlich gegenüber Kritikern auch im Politbüro durchsetzen konnte, treffend zusammen: „Kurz gesagt wurde im Vorfeld die Möglichkeit, einzelne humanitäre Verpflichtungen zu ignorieren, stillschweigend anerkannt.“<sup>5</sup>

Gromyko war überzeugt: beim „Dritten Korb“ handle es sich um „im allgemeinen leere, nutzlose Fragen“, über die man somit, so die Botschaft zwischen den Zeilen, hinwegsehen könne. Schließlich sei mit der Zustimmung aller 35 Teilnehmerstaaten zum Prinzip der „Unverletzlichkeit der Grenzen“ (nerushimost' granic) das über allem stehende Hauptziel der Verhandlungen bereits erreicht.<sup>6</sup> Selbst wenn die Konferenz sonst keine Ergebnisse erzielen würde, so erklärte er, würde „allein die Übereinkunft in dieser Frage [der Unverletzlichkeit der Grenzen] den größten Meilenstein am Weg zur Stärkung des europäischen Friedens und einen riesigen Erfolg unserer Außenpolitik“ bedeuten.<sup>7</sup> Dieser außenpolitische Erfolg für die Sowjetunion würde mit der Unterzeichnung der Schlussakte auf höchster Ebene noch im Sommer auf großer Bühne zelebriert. Parteiführer Brežnev stimmte dieser Einschätzung zu. Er unterstützte Gromyko aktiv bei dessen internen Überzeugungsarbeit, getrieben vom Wunsch, „an der Unterzeichnung wichtiger internationaler Dokumente in einem so repräsentativen Forum, wie es die Konferenz in Helsinki war, teilzunehmen“.<sup>8</sup> Brežnev erhoffte sich von der Konferenz einiges an „Publicity“, so Dobrynin, insbesondere im Inneren, „sobald das sowjetische Volk von der ‚endgültigen‘ Entscheidung der Frage über

---

3 RGANI, F. 2, op. 3, d. 351, Protokoll Nr. 9 der Plenumsitzung des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion vom 16.4.1975, S. 8–12, hier: S. 11.

4 Ebd., S. 12.

5 Dobrynin, Sugubo doveritel'no, S. 383.

6 RGANI, F. 2, op. 3, d. 351, Protokoll Nr. 9 der Plenumsitzung des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion vom 16.4.1975, S. 9–11.

7 Ebd., S. 11.

8 Dobrynin, Sugubo doveritel'no, S. 383.



Der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky, aufgenommen bei seiner Rede im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Helsinki im August 1975 (Quelle: Ensio Ilmonen / Lehtikuva / picturedesk.com)

die Nachkriegsgrenzen erfahren würde“.<sup>9</sup> Über die Bestimmungen des „Dritten Korbes“, so die Überzeugung des Generalsekretärs, „müsse man zu Hause ja nichts Genaueres sagen“.<sup>10</sup>

Dem Rat seines Leibarztes zum Trotz, der aufgrund seines Gesundheitszustands besorgt war, ließ Brežnev es sich folglich auch nicht nehmen, an der Gipfelkonferenz in Helsinki teilzunehmen, hatte er doch „seinen Ruf als Einsatz für den Erfolg [der KSZE] riskiert“.<sup>11</sup> Am 29. Juli 1975 stieg Brežnev um 14:30 in Helsinki aus dem Zug, begrüßte den finnischen Präsidenten Kekkonen herzlich, ließ sich von den anwesenden finnischen Kommunisten feiern und begab sich anschließend in ein Appartement der sowjetischen Botschaft, das extra für seinen dreitägigen Aufenthalt renoviert und mit Bildern aus der Tretjakov-Galerie dekoriert worden war.<sup>12</sup> Am nächsten Tag wurde die Gipfelkonferenz feierlich eröffnet. In seiner Rede erklärte Brežnev, dass die Schlussakte ein Sieg aller Anwesenden sei, da sie den Frieden und die Sicherheit auf dem Planeten stärke. Dabei „schien der Generalsekretär ein

9 Ebd.

10 Ebd.

11 Morgan, *The Final Act*, S. 1.

12 Ebd.



komplett anderes Dokument zu diskutieren als seine westlichen Kollegen“, hob er im Gegensatz zu diesen doch in erster Linie die Vorrangstellung der staatlichen Souveränität und das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten hervor.<sup>13</sup> Die Schlussakte ließ derartigen „Interpretationsspielraum“ zu, weshalb auch tatsächlich alle Beteiligten ihre Unterzeichnung am Folgetag als eigenen Erfolg darstellen konnten.

Der österreichische Bundeskanzler Kreisky hielt am 31. Juli 1975 am Gipfeltreffen eine selbst verfasste und vielfach redigierte Rede, in der er auch auf die „Systemkonkurrenz“ zwischen Ost und West einging. Seinen eigenen Angaben zufolge hätte diese Rede zu Verstimmungen mit der Sowjetunion geführt und sogar seine geplante Moskaureise sei abgesagt worden – dafür, so stellte bereits Gilde fest, gibt es allerdings keine Belege.<sup>14</sup> Zwar erklärte Bondarenko gegenüber dem österreichischen Botschafter Heinz Standenat am 5. Juli, dass der österreichische Regierungschef „in seiner Rede dem Kommunismus den Krieg erklärt“ habe, diese Bemerkung sei allerdings scherzhaft gemacht worden.<sup>15</sup> Standenat habe darauf erwidert, andere Staatschefs hätten sich mindestens ebenso kritisch geäußert oder sogar eine „noch schärfere ideologische Abgrenzung vom Kommunismus vorgenommen“. Überdies sei „bekannt, dass sich die SPÖ kompromisslos vom Kommunismus distanziert und vor den Nationalratswahlen kein Grund besteht, von dieser Linie abzugehen, eher im Gegenteil!“<sup>16</sup> So machte Standenat in Bondarenkos Bemerkung keinesfalls einen Skandal aus, sondern zog das Fazit: „Erfreulicherweise ist Botschafter Bondarenko, der sich gelegentlich eine Provokation nicht verkneifen kann, auch im Nehmen hart. Wir trennten uns daher mit freundschaftlichen Abschiedsworten, wobei ich ihm einen erholsamen Urlaub wünschte.“<sup>17</sup> Die Schlussakte war unterzeichnet – der Urlaub konnte kommen.

## Ein neues Jalta? Die europäische Sicherheitskonferenz in der außenpolitischen Strategie der Sowjetunion

Im Februar 1945 hatten sich die Alliierten auf der Konferenz von Jalta über eine zukünftige Nachkriegsordnung für Europa nach dem bevorstehenden Ende der NS-Herrschaft verständigt. Auf der durch deutsche Angriffe schwer zerstörten Krim trafen und entwarfen der amerikanische Präsident Roosevelt, der britische Premier Churchill und der sowjetische

13 Ebd., S. 209.

14 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 253f.

15 SBKA, VII.8 „KSZE, Abrüstung, Entspannung“, Box 4, Österreichische Botschaft in Moskau [Heinz Standenat] an das Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten in Wien (Zl. 599-Res/75, KSZE; Rede des Herrn Bundeskanzlers in Helsinki; Bemerkung Botschafter Bonarenkos), 7.8.1975, S. 1; auf dieses Telegramm verweist auch Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 252–255.

16 SBKA, VII.8 „KSZE, Abrüstung, Entspannung“, Box 4, Österreichische Botschaft in Moskau [Heinz Standenat] an das Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten in Wien (Zl. 599-Res/75, KSZE; Rede des Herrn Bundeskanzlers in Helsinki; Bemerkung Botschafter Bonarenkos), 7.8.1975, S. 1.

17 Ebd., S. 2.

Generalsekretär Stalin auf dem Reißbrett Entscheidungen über Grenzziehungen und Einflussphären, die das Leben von Millionen von Menschen betreffen sollten.

Viele Mythen ranken sich um das Treffen und um die Intentionen, die die drei Akteure jeweils verfolgten. Entsprechend wird in der Historiografie ein lebhafter Diskurs darüber geführt, wie das Konferenzergebnis bewertet werden kann. Vielfach wurde dem amerikanischen Präsidenten Roosevelt vorgeworfen, die mittel- und osteuropäischen Länder leichtfertig an Stalin ausgeliefert zu haben; andere, so Serhiy Plokhy, der eine umfangreiche Studie unter Berücksichtigung auch sowjetischer Archivdokumente (unter anderem aus dem ehemaligen Politbüro-Archiv) vorgelegt hat, sehen in Roosevelt einen realistischen, engagierten Vermittler in den Verhandlungen, bekritteln allerdings die fehlende Koordination zwischen ihm und Churchill, durch die bessere Ergebnisse realisiert hätten werden können.<sup>18</sup>

Inwieweit davon gesprochen werden kann, dass in Jalta bereits endgültige Interessensphären ausverhandelt worden seien, ist nach wie vor Gegenstand von historiografischen Debatten.<sup>19</sup> Freilich war die Konferenz von Jalta, die noch während des Krieges stattfand, wie die vorausgegangene Konferenz in Teheran, eine Vorbereitung auf die Nachkriegsordnung und ließ viele Fragen offen. Im Kern jedoch konnte Stalin seine Ziele erreichen. Auch wenn der genaue Grenzverlauf der Westgrenze Polens in Jalta noch nicht festgelegt wurde, wurde eine Westverschiebung Polens, die bereits in Teheran vereinbart worden war, in Jalta erneut bestätigt.

Damit war Stalin seinem Hauptziel, die Kontrolle über Ost- und Mitteleuropa, insbesondere auch über Polen, zu erhalten, einen großen Schritt näher gekommen. Für Stalin sei es, so Plokhy, zweitrangig gewesen, mit welchen konkreten Mitteln er dieses Ziel erreichen würde.<sup>20</sup> Die von ihm anvisierte Pufferzone sollte sowohl ideologisch und politisch nach dem Muster der Sowjetunion gestaltet werden, denn „Stalin definierte die sowjetische Sicherheit in ideologischen Begriffen“, folglich seien für ihn „Sicherheit und Regimebildung [...] zwei Seiten derselben Medaille“ gewesen.<sup>21</sup>

Entsprechend war die Konferenz von Jalta eine weitere wesentliche Weichenstellung, der man in Moskau hohe Bedeutung beimaß – insbesondere der Erklärung über das befreite Europa.<sup>22</sup> Habe Roosevelt mit dieser Erklärung einen Versuch unternommen, die Sowjetunion als Partner zu halten und einen Bruch mit Stalin über die sowjetischen Repressionen in Osteuropa zu riskieren, so habe Stalin damit die Anerkennung für seine Einflusszone

18 S. M. Plokhy, *Yalta: The Price of Peace*. New York 2010.

19 Gegen diese These stellte sich etwa Wilfried Loth, *Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941–1955*. München 1980; Rolf Steininger, *Die USA und Europa nach 1945 in 38 Kapiteln*. Reinbek 2018.

20 Plokhy, *Yalta*.

21 Zubok, *A failed Empire*, S. 21.

22 Ebd., S. 22.

in Osteuropa gesehen.<sup>23</sup> Roosevelts Hoffnung, dass „Stalins Unterschrift auf diesem Dokument als Abschreckung für eine noch krassere sowjetische Aggression, insbesondere in Polen, [dienen könnte]“, habe dieser unverhohlen ausgenutzt.<sup>24</sup> Entsprechend beruhigte er Molotov, dass die Erklärung später „auf unsere Weise“ umgesetzt werden würde und mit der Festlegung des Kräfteverhältnisses ein wichtiges Etappenziel erreicht sei.<sup>25</sup>

Diesen Etappenplan bestätigte auch der spätere Außenminister Andrej Gromyko, der an der Konferenz in Potsdam unter seinem Amtsvorgänger Molotov als Verhandler teilgenommen hatte, in seinen Erinnerungen. Es sei „Stalins Einsatz für einen Grenzverlauf entlang der Oder-Neiße-Linie“ zu verdanken gewesen, dass die Oder-Neiße-Linie schließlich von Churchill und Truman auf der Konferenz von Potsdam als Westgrenze Polens akzeptiert worden sei.<sup>26</sup> Mit dem Potsdamer Abkommen sei die Staatsgrenze Polens erstmals in der Geschichte „abschließend und gerecht geregelt“ worden.<sup>27</sup> Freilich handelte es sich völkerrechtlich nur um die Festlegung einer provisorische Grenze, die im Rahmen eines Friedensvertrags endgültig festgelegt werden sollte.

Wie Jalta war auch die Helsinki-Schlussakte kein Friedensvertrag. Die Verhandlung eines solchen wäre auch nicht im Interesse des Kreml gewesen, da er zwingend Fragen aufgeworfen hätte, die man nicht zu diskutieren bereit war. Ziel jeder Friedenskonferenz ist eine Beendigung des Kriegszustands, was einen Abzug aller Truppen von fremdem Territorium bedeutet hätte – dies stand Moskaus Bestreben zweifellos entgegen. Weitere Punkte, die eine Friedenskonferenz hätte behandeln müssen, wären die Deutsche Frage, die Frage der Unabhängigkeit der baltischen Staaten und Kompensationen sowie Sicherheitsgarantien für jene Länder, die gegen ihren Willen zum Kriegsschauplatz wurden, darunter Weißrussland, die Ukraine und Moldawien, sowie die grundsätzliche Frage der Teilnahme der genannten, von der Sowjetunion okkupierten Länder an einer Friedenskonferenz.

Petr Hryhorenko bezeichnete die Schlussakte aus diesen Gründen gar als „eine Finte der sowjetischen Diplomatie, um einer Friedenskonferenz auszuweichen“, und zeigte sich enttäuscht, dass die westlichen Regierungen sich darauf einließen.<sup>28</sup> Für ihn stand fest: „Wenn der Westen den Frieden will, und er will ihn zweifellos, muß er Friedensgespräche führen und kann seine Diplomaten nicht an Konferenzen teilnehmen lassen, die einzig und allein das Ziel verfolgen, vom Kern der Sache – vom Frieden – abzulenken.“<sup>29</sup> Durch die Unterzeichnung der Schlussakte, so Hryhorenko weiter, „braucht die Sowjetunion erst recht

---

23 Ebd.

24 Ebd.

25 Zit. n. ebd.

26 Andrej A. Gromyko, *Erinnerungen*. Düsseldorf – Wien – New York 1989, S. 161.

27 Ebd.

28 Grigorenko, *Erinnerungen*, S. 533.

29 Ebd., S. 534.

keinen Friedensvertrag mehr, sie wird auch nie mehr darüber sprechen, denn es gibt ja die Helsinki-Schlussakte.“<sup>30</sup>

Eine von Moskau propagierte gesamteuropäische Konferenz hatte zum Ziel, die seit Jalta bestehende Ordnung und damit den Status quo abzusichern. So wurde sie von Beobachterinnen und Kommentatoren in Ost und West häufig als „neues Jalta“ bezeichnet, naturgemäß mit völlig unterschiedlicher Konnotation des „Jalta“-Begriffes. Der „Jalta-Topos“ diente im Kontext der gesamteuropäischen Konferenz vor allem auch als Referenzpunkt, wenn es um die Aufteilung der Einflussphären in Europa ging, den Moskau im Rahmen der KSZE auf multilateraler Ebene erreichen wollte – und am 1. August 1975 auch erreichte.

Aus Moskaus Sicht hatte die Schlussakte die Nachkriegsgrenzen – und damit auch die Einflussbereiche in Europa – in Stein gemeißelt.

Eine weitere Parallele zu Jalta lässt sich ziehen, die Brežnev persönlich sehr wichtig war. Ihm war sehr daran gelegen, auf Augenhöhe mit den USA zu verhandeln und auch als gleichberechtigter Gesprächspartner und Staatsmann behandelt zu werden. Ein Höhepunkt seiner Karriere und wichtiger Meilenstein auf dem Weg zu einer Sicherheitskonferenz war der Moskauer Gipfel (22.–29. Mai 1972), bei dem die USA den Verhandlungen zustimmte. Das erste Mal seit 1945, seit Roosevelts Besuch in Jalta, besuchte ein US-Präsident die Sowjetunion. Präsident Nixon wusste sich auch einzuschmeicheln, erklärte er doch gleich beim ersten direkten Zusammentreffen mit Brežnev, dass er hoffe, die Beziehung zwischen ihnen „möge sich ähnlich jener gestalten, die Roosevelt und Stalin zu ihrer Zeit verbunden hatte“.<sup>31</sup> Brežnev, der in jungen Jahren Schauspieler werden wollte, wusste Auftritte auf großer Bühne zu schätzen und genoss das Rampenlicht:

„Am Tisch dem US-amerikanischen Präsidenten gegenüber zu sitzen, ihn in ernste Konversation oder harmlose Scherze zu verwickeln, mit ihm Kaviar zu tafeln und Trinksprüche auszutauschen bedeutete für Brežnev, dass er sich im Ruhm sonnen konnte, sich turmhoch über seine Genossen im Kreml erhob und für die Sowjetunion jene internationale Anerkennung als eine den USA ebenbürtige Macht erzwang, nach der es sowjetischen Führungsfiguren mehr verlangte als nach allem anderen.“<sup>32</sup>

Ein Element der unterschiedlichen östlichen beziehungsweise sowjetischen Vorschläge zu einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz bis Mitte der 1960er-Jahre war, dass sie nicht den Wunsch verhehlten, das „Versprechen von Jalta“ endlich einzulösen, also einen Abzug der Amerikaner aus Europa zu erreichen. Im Herbst 1944 hatte der britische Premier Winston Churchill Stalin bei einem Besuch in Moskau nämlich mitgeteilt, dass sich die Amerikaner wohl nach einer Kapitulation der Wehrmacht aus Europa zurückziehen wür-

---

30 Ebd.

31 Radchenko, Die Sowjetunion, China und die Entspannungspolitik, S. 264, zit. n. ebd.

32 Ebd.

den.<sup>33</sup> Der amerikanische Präsident Franklin D. Roosevelt bestätigte diese Einschätzung in einem Telegramm an Churchill im November, in dem er ihm offen mitteilte: „You know, of course, that after Germany’s collapse I must bring American troops home as rapidly as transportation problems will permit“.<sup>34</sup>

Somit kam es nicht überraschend, als der amerikanische Präsident bei der Konferenz von Jalta erneut in dieselbe Kerbe schlug.<sup>35</sup> Im Gespräch mit Stalin und Churchill am 5. Februar gestand Roosevelt ein, dass er im amerikanischen Volk und im Kongress wohl Unterstützung für friedenssichernde Maßnahmen erhalten würde, nicht aber für die Aufrechterhaltung eines größeren Truppenkontingents in Europa, weshalb er nicht glaube, „[...] that American troops would stay in Europe much more than two years“.<sup>36</sup> Es war dieses Versprechen, auf das Stalin fortan setzte und das ihn davon ausgehen ließ, dass er am europäischen Kontinent bald freie Hand haben würde. Demnach würde es ein Leichtes sein, die von der Roten Armee eroberten Länder zu sowjetisieren und damit die USA zu hintergehen, nicht ohne gleichzeitig von deren Wiederaufbauhilfen in Europa zu profitieren.<sup>37</sup>

Roosevelts Äußerungen bereits am Folgetag lassen vermuten, dass er seine Worte weniger als „Versprechen“ oder eine fixe Vorhersage, denn als seine persönliche Einschätzung, wie sich die amerikanische Rolle in Europa und der Welt entwickeln könnte, verstand. Er erklärte nämlich, dass seine Einschätzung auf der gegenwärtigen Unpopulartät von Auslandseinsätzen innerhalb seines Landes basiere, weshalb sich der außenpolitische Kurs der USA je nach zukünftiger internationaler Lage und deren Rezeption in der Bevölkerung auch ändern könne. In Anwesenheit von Stalin, Gromyko und Molotov äußerte Roosevelt in der Diskussion über die Ausgestaltung einer zukünftigen Weltsicherheitsorganisation den Gedanken, dass sich die öffentliche Meinung in den USA durch die Gründung einer solchen Organisation womöglich ändern würde. Die Amerikaner wären „much more likely

---

33 Charles G. Stefan, *Yalta Revisited: An Update on the Diplomacy of FDR and His Wartime Summit Partners*, in: *Presidential Studies Quarterly* 23/4/1993, S. 755–770.

34 Der Wortlaut von Roosevelts Telegramm an Churchill vom 18. November 1944 ist abgedruckt in Warren F. Kimball, *Churchill and Roosevelt, The Complete Correspondence*, Vol. 3. Princeton – New Jersey 2015, S. 394.

35 Herbert Feis, *Churchill – Roosevelt – Stalin. The War They Waged and the Peace They Sought*. New Jersey 2016, S. 531f.; Stefan, *Yalta Revisited*, S. 756.

36 FRUS, Doc. 336, *Diplomatic Papers, Conferences at Malta and Yalta, 1945*, Bohlen Minutes, Leningrad, 5.2.1945, eds. Bryton Barron, Washington 1955. Online abrufbar unter: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945Malta/d336>; siehe auch: FRUS, Doc. 337, *Diplomatic Papers, Conferences at Malta and Yalta, 1945*, Matthews Minutes, Leningrad, 5.2.1945, eds. Bryton Barron, Washington 1955. Online verfügbar unter: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945Malta/d337>.

37 Vladimir Pečatnov, „Sojuzniki nažimajut na tebja dlja togo, čtoby slomit’ u tebja volju...“. *Perepiska Stalina s Molotovym i drugimi členami Politbjuro po vnešnepolitičeskim voprosam v sentjabre-dekabre 1945 g.*, in: *Istočnik* 2/1999, S. 70–85, hier: S. 75; John Lewis Gaddis, *Der Kalte Krieg: Eine neue Geschichte*. 3. Aufl. München 2008, S. 50.

to take part in world activity<sup>38</sup>, wenn eine internationale Organisation geschaffen würde, wie sie in Dumbarton Oaks<sup>39</sup> angedacht worden war, und könnten auch ihre Einstellung betreffend Truppen noch ändern.<sup>40</sup>

Stalin verkannte den Wert der anvisierten Vereinten Nationen offenbar und überließ es den Amerikanern, die Grundstruktur festzulegen. So gab er im Gespräch mit Churchill und Roosevelt gar freimütig an, dass er noch keine Zeit gefunden habe, den Dumbarton-Oaks-Vorschlag im Detail zu studieren, und signalisierte, nachdem ihm versichert worden war, dass die Sowjetunion gemäß dem Vorschlag gegen jede Entscheidung des Sicherheitsrates Veto einlegen könnte, seine Zustimmung.<sup>41</sup> Molotov akzeptierte den Vorschlag am Folgetag formell.<sup>42</sup>

Es war schließlich keineswegs die Gründung der UNO im Oktober 1945, die die Vorzeichen der amerikanischen Europapolitik ändern sollte. Im Gegenteil wurden die Erwartungen, die Washington in die Arbeit der Vereinten Nationen als Vermittler zwischen der Staatengemeinschaft gesetzt hatte, rasch enttäuscht. Spätestens ab 1947 wurde die Arbeit vom Ost-West-Konflikt überschattet, eine konstruktive Arbeit innerhalb der UNO-Gremien gestaltete sich als schwierig.<sup>43</sup> Nichts hätte vor diesem Hintergrund für Präsident Truman ferner liegen können, als das missverstandene „Versprechen“ seines Amtsvorgängers einzulösen. Ganz im Gegenteil formulierte Truman mit seiner Rede vor dem Kongress am 8. März 1947 den neuen Kurs der amerikanischen Außenpolitik, die sogenannte „Truman-Doktrin“, die auf eine Eindämmung des Kommunismus und des kommunistischen

---

38 FRUS, Doc. 353, Diplomatic Papers, Conferences at Malta and Yalta, 1945, Hiss Notes, Leningrad, 6.2.1945, S. 672. Online abrufbar unter: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945Malta/d353>; siehe auch: Feis, Churchill – Roosevelt – Stalin, S. 532.

39 In Dumberton Oaks (Washington) hatte vom 21. August bis zum 28. September eine Konferenz zwischen den USA, Großbritannien und der Sowjetunion bzw. von 29. August bis 7. Oktober eine Konferenz zwischen den USA, Großbritannien und China stattgefunden, deren Ziel es war, die Umsetzung von Paragraph IV der Moskauer Deklaration von 1943 vorzubereiten, der die Notwendigkeit einer internationalen Nachkriegsorganisation als Nachfolgeorganisation des Völkerbundes anerkannte. Im Rahmen dieser Konferenz wurden die organisatorischen Grundlagen der Vereinten Nationen erörtert und ein Entwurf der Charta vorbereitet. Siehe dazu im Detail: Robert C. Hilderbrand, Dumberton Oaks. The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security. Chapel Hill – London 1990.

40 FRUS, Doc. Doc. 352 Diplomatic Papers, Conferences at Malta and Yalta, 1945, Bohlen Minutes, 6.2.1945. Online abrufbar unter: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945Malta/d352>

41 FRUS, Doc. 352, Diplomatic Papers, Conferences at Malta and Yalta, 1945, Bohlen Minutes, 6.2.1945. Online abrufbar unter: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945Malta/d352>; Hilderbrand, Dumberton Oaks, S. 253.

42 FRUS, Doc. 367, Diplomatic Papers, Conferences at Malta and Yalta, 1945, Bohlen Minutes, 7.2.1945. Online abrufbar unter: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945Malta/ch8subch21>; Hilderbrand, Dumberton Oaks, S. 253.

43 Siehe dazu im Detail Günther Unser – Michaela Wimmer, Die Vereinten Nationen. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Bonn 1995, insb. S. 37–41.



Expansionsdrangs weltweit gerichtet war.<sup>44</sup> In einem anderen Punkt freilich lebte der Geist von Jalta fort: Moskaus Einflussbereich in Mittelost- und Osteuropa wurde von den USA akzeptiert.<sup>45</sup> Dies sollte mit der Helsinki-Schlussakte erneut – und endgültig – besiegelt werden.

Aus einer in den USA auch über die Medien verbreiteten Sichtweise heraus, dass es sich bei der Helsinki-Schlussakte um ein „neues Jalta“ handeln würde, ist es wenig verwunderlich, dass ein großer Teil der amerikanischen Gesellschaft der Entspannungspolitik mit gemischten Gefühlen oder sogar – dies war speziell unter der Bevölkerung mit osteuropäischen Wurzeln verbreitet – mit großer Ablehnung begegnete.<sup>46</sup> Viele seien überzeugt gewesen, dass es sich bei der KSZE um ein „Super-Jalta“ handelte, „ein faustisches Abkommen, das dem Westen die Anerkennung der sowjetischen Vorherrschaft in Osteuropa im Gegenzug für oberflächliche Vorteile einräumte“.<sup>47</sup>

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

Welche Bedeutung der Helsinki-Schlussakte in den Ost-West-Beziehungen im Kalten Krieg retrospektiv zuzuschreiben ist, wird in der Forschung nach wie vor kontroversiell diskutiert.<sup>48</sup> Während eine Reihe von Forscherinnen und Forschern überzeugt ist, die Schlussakte bzw. der von ihr ausgelöste sogenannte „Helsinki-Effekt“ hätte schlussendlich – je nach Nuancierung sogar: entscheidend<sup>49</sup> – zum Untergang des Kommunismus und zum Ende des Kalten Kriegs beigetragen, attestieren andere der Schlussakte geringen bis gar keinen Einfluss darauf und kritisieren erstere Sichtweise als eine retrospektive Konstruktion, einen „Helsinki-Mythos“.<sup>50</sup>

Das Lager der Fürsprecher eines „Helsinki-Effekts“ geht von einer – mehr oder weniger „quasi-alternativlosen“ – direkten Linie von der Unterzeichnung der Schlussakte bis hin zum Untergang des Kommunismus und dem Ende des Kalten Kriegs aus. So formulierte etwa Peter Schlotter, die KSZE habe „zu einer Abmilderung der Konfrontation zwischen

44 Diese Rede ist abgedruckt in Jussi M. Hanhimäki – Odd Arne Westad (Hg.), *The Cold War. A History in Documents and Eyewitness Accounts*. Oxford 2004, S. 111–114.

45 So wurde vonseiten Washingtons nichts gegen die kommunistische Machtübernahme in Ungarn im Mai 1947 unternommen. Siehe dazu grundlegend: Csaba Békés, *Hungary's Cold War. International Relations from the End of World War II to the Fall of the Soviet Union*. Chapel Hill 2022.

46 Sargent, *A superpower transformed*, S. 218.

47 Ebd.

48 Matthias Peter – Hermann Wentker, „Helsinki-Mythos“ oder „Helsinki-Effekt“? Der KSZE-Prozess zwischen internationaler Politik und gesellschaftlicher Transformation. Zur Einleitung, in: Matthias Peter – Hermann Wentker (Hg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt: internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990*. München 2012, S. 4.

49 Daniel C. Thomas, *The Helsinki effect: international norms, human rights, and the demise of communism*. New Jersey 2001.

50 Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas: Deutschland und der geteilte Kontinent*. München 1993.

Ost und West und zur Überwindung des Ost-West-Konflikts“ beigetragen.<sup>51</sup> Für Gottfried Niedhardt sei die Schlussakte von Helsinki „nicht [...] Höhepunkt der Entspannung“ gewesen, sondern Ausgangspunkt „neue[r] Wege für die Ost-West-Beziehungen nach dem Kalten Krieg“.<sup>52</sup> Aus den KSZE-Verhandlungen habe sich ein „multilateralisiertes Instrument für Veränderung“ entwickelt, wie es von westlichen Befürwortern einer Transformationsstrategie lange anvisiert worden sei.<sup>53</sup>

Der Politologe Daniel C. Thomas gibt an, der „Helsinki-Effekt“ hätte seinen Ausgangspunkt in der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte genommen und eine dynamische Kraft aus der damit zusammenhängenden Durchsetzung allgemeiner Menschenrechte in Osteuropa entwickelt.<sup>54</sup> Der Osten habe sich durch die Unterzeichnung der humanitären Prinzipien eine „zumindest moralische Bringschuld“ aufgeladen.<sup>55</sup> Thomas überbetont die Rolle der KSZE-Schlussakte wie auch jene der Oppositionellen jedoch, wenn er angibt, die in Helsinki festgeschriebenen Menschenrechtsnormen hätten eine größere Rolle für das Ende der sozialistischen Ordnung in Europa gespielt als geopolitische oder wirtschaftliche Faktoren.

Auch das viel beachtete Werk „The Final Act“ des Historikers Michael C. Morgan,<sup>56</sup> in dem er den Ursprüngen und Konsequenzen der KSZE-Schlussakte nachspürt, steht gewissermaßen in dieser Tradition, wie etwa Vladislav Zubok zurecht kritisch anmerkte.<sup>57</sup> Denn obgleich Morgan in seinem Buch die These, dass die Schlussakte als solche das Ende des Kalten Kriegs bedingt hätte, zwar zurückweist, „bleibt das Buch in vielerlei Hinsicht dem Trend treu“<sup>58</sup>. Eine zentrale These des Werkes ist nämlich, so kritisiert Zubok, dass es der Transfer westlicher Normen, Werte und Vorstellungen in den Osten und deren allmähliche Verinnerlichung durch Michail Gorbatschow und seine Berater gewesen sei, der den Kommunismus schließlich zu Fall gebracht und zur Auflösung der Sowjetunion geführt habe.<sup>59</sup>

Die Sichtweise auf die KSZE-Schlussakte als den Ausgangspunkt einer vermeintlich linearen und vorprogrammierten Entwicklung innerhalb des Ostblocks bedingt auch, dass die Schlussakte von der modernen Geschichtsschreibung – anders als zeitgenössisch

51 Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution*. Frankfurt – New York 1998, S. 13.

52 Gottfried Niedhardt, *East-West Conflict: Short Cold War and Long Détente. An Essay on Terminology and Periodization*, in: Oliver Bange – Poul Villaume (Hg.), *The Long Détente. Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe, 1950s–1980s*. Budapest 2017, S. 19–30, hier: S. 23.

53 Oliver Bange – Gottfried Niedhardt, *Introduction*, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhardt (Hg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York – Oxford 2008, S. 1–21, hier: S. 3.

54 Thomas, *The Helsinki effect*.

55 Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozeß 1972–1983*, S. 135.

56 Morgan, *The Final Act*.

57 Vladislav Zubok, *Introduction*, in: *H-Diplo Roundtable XXI-21 on The Final Act: The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War*, 6.1.2020. Online abrufbar unter: <https://networks.h-net.org/node/28443/discussions/5675280/h-diplo-roundtable-xxi-21-final-act-helsinki-accords-and>

58 Ebd.

59 Ebd.; siehe Morgan, *The Final Act*, S. 236f.

empfunden – zumeist als rein westlicher Erfolg bewertet wird. Wer vom „Helsinki-Effekt“ schreibt, impliziert häufig (auch), dass sich die KSZE für Moskau als Trojanisches Pferd entpuppt habe. Demnach habe die sowjetische Führung die Konferenzfolgen falsch eingeschätzt bzw. deren Wirkungsmacht, insbesondere im humanitären Bereich, unterschätzt.

Einem solchen Denken verhaftet, bewertete etwa der langjährige CIA-Mitarbeiter und spätere CIA-Direktor Robert Gates in seinen Memoiren die KSZE unumwunden als Fehlkalkulation der sowjetischen Führung:

„The Soviets desperately wanted the CSCE, they got it, and it laid the foundations for the end of their empire. We [Anm.: die USA] resisted it for years, went grudgingly, Ford paid a terrible political price for going – perhaps reelection itself – only to discover years later that CSCE had yielded benefits to us beyond our wildest imagination. Go figure.“<sup>60</sup>

Ähnlich argumentiert auch der Historiker Matthias Peter, der schreibt, dass die Schlussakte „[e]ntgegen den ursprünglichen Absichten des Ostens [...] ja gerade keine ‚Besiegelung eines Zustands‘ dar[stellte], sondern [...] den Beginn eines aktiv zu gestaltenden politisch-gesellschaftlichen Deeskalationsprozesses“ markiert habe.<sup>61</sup> Der scheinbaren Voraussehbarkeit einer von Helsinki entfesselten Dynamik hält Vladislav Zubok entgegen, dass das häufig reproduzierte Narrativ, die KSZE-Schlussakte sei eine „Kraft [gewesen], die die Saat für die schnelle kommunistische Selbstzerstörung gelegt hat“, den Weg von 1975–1985 bzw. bis 1989 ahistorisch glätten würde.<sup>62</sup> Dabei habe erst „das Scheitern von Gorbačevs Strategie [...] – nicht das Scheitern von Brežnevs Strategie“ den Boden für den Zusammenbruch des Sowjetregimes bereitet, so Zubok.<sup>63</sup> Ähnlich auch die Bewertung von Yuliya von Saal. Sie bezeichnete die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte zwar als „sowjetischen Pyrrhussieg von kurzer Dauer“,<sup>64</sup> zeigte aber klar, dass erst der sowjetische Strategiewechsel in der sowjetischen KSZE-Politik ab Gorbačevs Amtsantritt 1985 die entscheidende Zäsur für Folgewirkungen der KSZE-Schlussakte im Sinne von tatsächlichen Liberalisierungserfolgen darstellt. Zehn Jahre zuvor war kaum vorauszusehen, dass einst eine neue sowjetische Führung die KSZE als Legitimationsrahmen für innenpolitische Reformen verwenden würde.<sup>65</sup>

Manche Thesen gehen sogar so weit, bereits die Einberufung der gesamteuropäischen Konferenz als strategischen Fehler Brežnevs zu deuten, da es für die Sowjets nichts zu gewinnen gegeben habe.<sup>66</sup> Mit dem Abschluss der sogenannten Ostverträge hätten die Sow-

60 Robert Michael Gates, *From the Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents and How They Won the Cold War*. New York 1996, S. 89. Zitiert auch in Thomas, *The Helsinki effect*, S. 257.

61 Matthias Peter, *Konferenzdiplomatie als Mittel der Entspannung. Die KSZE-Politik der Regierung Schmidt/Genscher 1975–1978*, in: Helmut Altrichter – Hermann Wentker (Hg.), *KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*. München 2011, S. 18.

62 Zubok, *Introduction*.

63 Ebd.

64 Saal, *KSZE-Prozess und Perestroika in der Sowjetunion*, S. 41f.

65 Ebd.

66 Thomas, *The Helsinki effect*, S. 257.

jets auf bilateraler Ebene ihr Ziel – eine westliche Anerkennung der Nachkriegsgrenzen – bereits erreicht.<sup>67</sup> In diese Richtung argumentiert auch Philip Rosin, der die Strategie der Sowjetunion in Hinblick auf die KSZE als „an sich fehlerhaft“ bezeichnet, da die Anerkennung der Nachkriegsgrenzen im Rahmen der bilateralen Ostverträge durch den Westen „eigentlich ohne die KSZE schon gegeben war“.<sup>68</sup> Demnach hätte auch die Kosten-Nutzen-Rechnung aus östlicher Sicht negativ ausfallen müssen.<sup>69</sup>

Eben darin, dass die Anerkennung nur „eigentlich“ – sprich: in bilateralen Abkommen – gegeben war, spießt sich dieses Argument. Brežnevs erklärtes Ziel war es doch gewesen, eine Anerkennung der Grenzen und damit auch der Einflussphären ein für alle Mal auf multilateraler Ebene zu besiegeln. Die Entspannung mit Bonn war dabei nicht nur als Selbstzweck, sondern auch als letzte Etappe auf dem Weg nach Helsinki betrachtet worden.<sup>70</sup> Ebendort sollte das erklärte Ziel auch erreicht werden. Aus diesem Grund betrachtete der Generalsekretär die Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte nicht nur als persönlichen Höhepunkt seiner Karriere, sondern ließ sie als größten diplomatischen Erfolg der sowjetischen Geschichte feiern.<sup>71</sup>

Auch die CIA urteilte im Juli 1975, dass es in erster Linie die Sowjetunion sei, die die KSZE als „Triumph ihrer Diplomatie“ betrachten könne, war sie doch Ideengeber und es sei unbestreitbar, dass ihre Hartnäckigkeit und Beharrlichkeit die „zögernden westlichen und neutralen Staaten mit ins Boot geholt hat“. Moskau und insbesondere Brežnev könne sich „mehr als jeder andere den Verdienst“ auf die Fahnen heften, die Staats- und Regierungschefs von 35 Nationen nach Helsinki gebracht zu haben.<sup>72</sup>

Was aber war von sowjetischer Seite, aus der Sicht im Jahr 1975, nicht erreicht worden? Sollte sich Moskau insgeheim erhofft haben, mittels der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa eine Spaltung oder gar Auflösung der westlichen Allianz erreichen zu können, so hatte gerade die enge Abstimmung der westlichen Staaten eine gegenteilige Wirkung gezeigt.<sup>73</sup>

Innerhalb des westlichen Lagers war es insbesondere die EWG der Neun, die durch die enge Koordination ihrer Ziele und Aktivitäten mit einer Stimme zu sprechen vermochte und als geschlossene Gruppe auftrat.<sup>74</sup> Während die USA gegenüber der KSZE eher passiv eingestellt war, habe sich für die EWG die Chance nach „mehr Spielraum innerhalb des

67 Ebd., S. 263.

68 Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972–1983*, S. 135.

69 Ebd.

70 Ruggenthaler – Steiner, *Der Weg nach Helsinki*.

71 Dobrynin, *Sugubo doveritel'no*, S. 333.

72 NARA, CIA-RDP 86T00608R 0003 0003 0050-8, CIA Records Search Tool (CREST), CIA Memorandum, Subject: CSCE: The View from Moscow, 18.7.1975, S. 1.

73 Thomas, *The Helsinki effect*, S. 263.

74 Siehe dazu im Detail: Romano, *From Détente in Europe to European Détente*; siehe auch: Angela Romano, *Die Rolle der EWG-Länder im Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – Trilaterale Blockverhandlungen*, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters

Westens“ ergeben, den die EWG gewillt war zu nutzen.<sup>75</sup> Die „neue Ostpolitik“ der BRD bildete einen wesentlichen Hintergrund für das Engagement der EWG-Staaten: Für die EWG-Partner Bonn ergab sich das Ziel, die Neue Ostpolitik zu multilateralisieren, mitunter auch, um eine zu starke außenpolitische Emanzipation der BRD zu verhindern; Bonn wiederum hatte großes Interesse an einer Abstimmung mit den EWG-Partnern, um sie als Fürsprecher für die „neue Ostpolitik“ zu gewinnen und deren Erfolgchancen durch eine Multilateralisierung zu vergrößern.<sup>76</sup> Vor allem aber ging es der EWG der Neun darum, sich als Akteur im Entspannungsprozess zu positionieren, ohne aber die Solidarität der NATO zu untergraben.<sup>77</sup>

Ein Gegensatz innerhalb des westlichen Lagers hatte sich just in einem Punkt ergeben, in dem die passive Haltung der USA der UdSSR genehmer war als das engagierte Vorgehen von deren westeuropäischen Verbündeten und den neutralen Staaten: in Bezug auf die Bedeutung des sogenannten „Dritten Korbes“, in den auf deren Pochen humanitäre Fragen wie die Erleichterung menschlicher Kontakte oder Informationsfreiheit aufgenommen wurden.<sup>78</sup> Eine diesbezügliche Bemerkung machte Brežnev noch während der Vorverhandlungen in seiner Rede auf dem April-Plenum der KPdSU 1973: „Bei den Konsultationen in Helsinki nehmen die Amerikaner, offen gesagt, oftmals eine für uns annehmbarere Position ein, als einige ihrer westeuropäischen NATO-Verbündeten.“<sup>79</sup>

Die USA aus Europa zurückzudrängen, war ein oftmals vermutetes Hauptziel der Sowjetunion im Rahmen der von ihr propagierten gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz. Hatten erste sowjetische Initiativen in den 1950er-Jahren tatsächlich darauf abgezielt, die Fragen der europäischen Sicherheit ohne Teilnahme der USA – sie waren in Molotovs Plan nur als Beobachter geführt – zu erörtern, so war der sowjetischen Führung Mitte der 1960er-Jahre klar, dass eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz ohne Teilnahme der USA unrealistisch wäre.<sup>80</sup> Auch wenn die Teilnahme von den Warschauer-Pakt-Staaten offiziell erst bei der Außenministerkonferenz im Juli 1970 bestätigt wurde, war die Frage der Teilnahme der USA ein taktischer Schachzug gewesen, mit dem die Teilnahme der DDR im Gegenzug sichergestellt werden sollte.<sup>81</sup> Nicht das Hinausdrängen der USA aus Europa sollte in Helsinki erreicht werden. Das unmittelbare Hauptziel Moskaus war das Abstecken

---

– Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 703–719.

75 Romano, *Die Rolle der EWG-Länder im Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, S. 706.

76 Ebd., S. 706–708.

77 Ebd., S. 708f.

78 Ebd.

79 RGANI, F. 2, op. 3, d. 292, S. 35, Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, L. I. Brežnev, auf dem Aprilplenium des ZK der KPdSU, 26.4.1973.

80 Békés, *The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process*, S. 124.

81 Ebd.





Die sowjetische Delegation auf dem Gipfeltreffen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki (v.l.n.r.): Leonid I. Brežnev, Andrej Gromyko, Konstantin Tschernenko und Anatoli Kowaljow (Quelle: ullstein - ADN-Bildarchiv / Ullstein Bild / picturedesk.com)

des eigenen Macht- und Einflussbereiches gegenüber den USA und dem Westen, das man durch die Festschreibung der Unverletzlichkeit der Grenzen verwirklicht sah.<sup>82</sup>

Aus einer anderen Perspektive übt Philipp Rosin Kritik an der sowjetischen KSZE-Politik, wenn er folgert, dass es nicht die „Unterschätzung der eigenen Zugeständnisse“ war, sondern „[d]er erste strategische Fehler der Warschauer-Pakt-Staaten“ vielmehr darin gelegen sei, den „Wert der eigenen Erfolge“ zu überschätzen.<sup>83</sup> Er führt an, dass es sich bei der Anerkennung der Nachkriegsgrenzen zwar um einen „Prestigegewinn“ handelte, dieser Gewinn aber nichts am „Legitimationsdefizit [der sozialistischen Staaten] sowohl nach innen als auch nach außen“ geändert habe.<sup>84</sup> Michael C. Morgan hingegen argumentiert in seinem vielbeachteten Werk, dass gerade die Legitimationskrise sowohl in der Sowjetunion

<sup>82</sup> Vgl. auch Morgan, *The Final Act*, S. 74–78.

<sup>83</sup> Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972–1983*, S. 135.

<sup>84</sup> Ebd.



als auch in den USA Hauptgrundlage dafür gewesen sei, dass eine gesamteuropäische Konferenz zustandekommen konnte.<sup>85</sup>

Aufgrund der Zustimmung zum „Dritten Korb“ – und der damit erklärten Bereitschaft zu Veränderungen – sieht Rosin folglich ein „Ungleichgewicht der Konferenzergebnisse zu Ungunsten des Ostens“.<sup>86</sup> Dabei wird allerdings ausgeblendet, dass diese „Bereitschaft“ vonseiten der Machthaber in den Warschauer-Pakt-Staaten in Bezug auf den „Dritten Korb“ nur auf dem Papier gegeben war, man in den stabilisierenden Elementen (Anerkennung der Nachkriegsgrenzen, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten) aber eine Art Absicherung vor den transformativen Elementen der Schlussakte sah. Dies war 1975 auch den westlichen Unterzeichnern durchaus bewusst gewesen.

Timothy Garton Ash hält den „Helsinki-Effekt“ für einen „Helsinki-Mythos“. Die KSZE habe keinen entscheidenden Beitrag zum Untergang der sozialistischen Regime in Osteuropa geleistet. Eine solche transformatorische Wirkung der KSZE auf die Gesellschaften in den sozialistischen Staaten sei nachträglich konstruiert worden. Die Umwälzungen seien durch wirtschaftliche und gesellschaftliche Faktoren innerhalb der Länder hervorgerufen worden, die Politik des Westens sei hierfür nur zweit- oder dritrangig gewesen.<sup>87</sup>

Diese Einschätzung stimmt mit der zeitgenössischen Bewertung des sowjetischen Dissidenten und Mitbegründers der 1976 gegründeten Moskauer Helsinki-Gruppe, Petro Hryhorenko (1907–1987), überein. Durchaus pointiert beurteilte Hryhorenko das Konferenzergebnis aus seiner Sicht als Kritiker der Sowjetdiktatur und rechnete dabei insbesondere mit der westlichen Diplomatie ab:

„Was hat die Sowjetunion auf der Helsinki-Konferenz erreicht? Die Bestätigung ihres Rechts, während des Krieges eroberte Territorien zu behalten und auf ihnen Truppen beliebiger Stärke und Gruppierung zu stationieren. [...]

Und was hat Helsinki dem Westen gebracht?

Fast nichts.

Deutschland bleibt geteilt. Polen, die Tschechoslowakei, Estland, Lettland, Litauen, Bjelorußland, Moldavien, die Ukraine bleiben okkupiert. Sowjetische Panzerarmeen stehen im Zentrum Europas zum Angriff auf den bisher noch nicht besetzten Teil des Kontinents bereit.

Wenn der Westen von Helsinki den Frieden erwartete, so hat er sich getäuscht. Die UdSSR hat keinen Schritt in diese Richtung getan, hat sich nur auf Versprechungen beschränkt.“<sup>88</sup>

85 Morgan, *The Final Act*.

86 Ebd.

87 Garton Ash, *Im Namen Europas*.

88 Grigorenko, *Erinnerungen*, S. 534.

Hryhorenko gab an, unmittelbar nach der Unterzeichnung der Schlussakte überzeugt gewesen zu sein: „Der 1. August 1975 wird auf ewig als großer Sieg der sowjetischen Diplomatie in die Geschichte eingehen und als Schandfleck in die Geschichte der westlichen Diplomatie“.<sup>89</sup>

Der Diskurs um individuelle Menschenrechte, der sich im Laufe der 1970er-Jahre in westlichen Staaten durch die Bildung zivilgesellschaftlicher Menschenrechts- und Solidaritätsgruppen in der westlichen Welt zu einer breiten Bewegung entwickelte,<sup>90</sup> stieß bei sozialistischen Staatsführern naturgemäß auf Ablehnung. Tatsächlich agierten westliche Menschenrechtsgruppen und Staatsführer, die die Einhaltung humanitärer Rechte anprangerten, dabei selektiv und stellten hauptsächlich ihre Forderungen gemäß ihrer jeweiligen Agenda.<sup>91</sup> Ihr Eintreten für Menschenrechte bedeutete „keine moralische Verpflichtung in jeder politischen Lage und ‚allen‘ Menschen gegenüber“, sondern fungierte vielmehr als „politisches Instrument“.<sup>92</sup> Im Fokus dieser neuen Menschenrechtsbewegungen standen die individuellen Rechte Einzelner, nicht die Interessen von Kollektiven.<sup>93</sup>

Auf dieses politische Instrument setzte insbesondere der US-Präsident Jimmy Carter, der schon in seinem Amtseid im Jänner 1977 erklärte, Amerika würde sich über die „human liberty“ definieren, was auch „moralische Pflichten“ mit sich bringe. Zwar stellte Carter in Abrede, dass das Einfordern von menschenrechtlichen Standards als Maß für außenpolitische Beziehungen als Drohung verstanden werden solle, der Eindruck – etwa in Moskau – war allerdings ein anderer.<sup>94</sup> Durch das Ziehen einer so klaren „moralischen Trennlinie“ zwischen Staaten entlang des Grades, in dem sie Menschenrechte achten würden, „entkam der beschworene ‚neue Geist‘ den Schatten [Anm.: Plural] des Kalten Krieges nicht, sondern belebte sie eher noch“.<sup>95</sup>

Die sozialistischen Staatsführer wiederum meinten Forderungen nach politischen und zivilen Rechten Einzelner als „bourgeoise Fallen“ zu entlarven und arbeiteten sich auf ideologischer Ebene an der – aus ihrer Sicht – Doppelmoral des Westens ab.<sup>96</sup> Dabei verwiesen sie auf Rassendiskriminierung und Kolonialismus sowie auf die „fehlenden sozialen und

---

89 Ebd.

90 Philipp Sarasin, 1977. Eine kurze Geschichte der Gegenwart. Berlin 2021, S. 120. Die entstehenden Menschenrechtskampagnen waren oft ideologisch „links“ verankert, da die Mehrheit ihrer Mitglieder in den Sechzigerjahren in diesem Lager politisch sozialisiert worden war. Dies erkläre auch, wie Sarasin kritisch ausführt, warum weder die chinesische Kulturrevolution, Idi Amins Schreckensherrschaft in Uganda oder der Genozid der Roten Khmer in Kambodscha größere Proteste hervorrief. Siehe: Ebd., S. 127.

91 Sarasin, 1977. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, S. 128f.

92 Ebd.

93 Ebd., S. 127.

94 Sarasin, 1977. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, S. 117–119.

95 Ebd., Zitat S. 117.

96 Rosemary Foot, *The Cold War and human rights*, in: Melvyn P. Leffler – Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. III. Cambridge 2010, S. 445–465.

wirtschaftlichen Rechte im kapitalistischen Westen“ und prangerten die (oft propagandistisch überhöhten) Probleme der Arbeits- und Obdachlosigkeit an.<sup>97</sup> Besonders die Sowjetunion war seit der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte – und umso mehr nach Carters Amtsantritt – bemüht, „aktive Maßnahmen“ zu setzen und propagandistisch zu verbreiten, dass die Länder des Warschauer Pakts die Bestimmungen der Schlussakte einhielten, während die Vereinigten Staaten eklatante Menschenrechtsverletzungen begehen würden.<sup>98</sup>

Der sozialistische Block erklärte „kollektive Rechte“ zur Priorität und argumentierte, das sozialistische System, das den Aufbau einer kommunistischen Gesellschaft zum Ziel habe und der Bevölkerung Wohnraum und Arbeitsplätze gewähre, sei moralisch überlegen.<sup>99</sup> Fehlende politische Freiheiten, Repressionen gegen jeglichen Dissens und Liberalisierungsbewegungen sowie die schlechte Wirtschaftslage ließen diese Losung als leere Worte erscheinen und untergruben die Legitimität der Regierungen des sowjetischen Blocks in der Realität.<sup>100</sup>

In Moskau hatte sich bereits 1965 eine kleine Gruppe gebildet, die den Jahrestag der UN-Erklärung der Menschenrechte feierte. Daraus ging 1970 das Moskauer Menschenrechtskomitee hervor, das den Atomphysiker Andrej Sacharow zu den Gründungsmitgliedern und den Schriftsteller Aleksandr Solženicyn zu seinen Ehrenmitgliedern zählte. Diese erlangten ab Mitte der 1970er-Jahre auch im Westen als „Dissidenten“ internationale Bekanntheit.<sup>101</sup> Das Moskauer Menschenrechtskomitee wurde auch in den von der Sowjetunion beherrschten Staaten „stilbildend“ für einen politischen Aktivismus, der sich darauf konzentrierte, „kommunistische Regierungen an die von ihnen rhetorisch hochgehaltenen und in den Verfassungen festgehaltenen Grundrechte zu erinnern“.<sup>102</sup> Das Komitee hatte sich selbst zum Ziel gesetzt, Menschenrechtsfragen zu studieren und die sowjetischen Behörden bei deren gesetzmäßiger Durchsetzung zu beraten – und verstand sich somit nicht als oppositionelle, gegen die sozialistische Gesellschaftsordnung gerichtete Kraft.<sup>103</sup> Dies hinderte das KGB nicht daran, die Gruppe engmaschig zu überwachen und zu bedrängen.<sup>104</sup>

Einzelne Akteure der Dissidentenbewegung hatten auch durchaus verschiedene Ansichten bezüglich der Frage, ob Veränderungen innerhalb der Sowjetunion auch „von außen“ angestoßen werden könnten und sollten oder ob äußerer Druck das Gegenteil bewirken

---

97 Ebd., S. 448.

98 Douglas Selva, From Helsinki to „Mars“. Soviet-Bloc Active Measures and the Struggle over Détente in Europe, 1975–1983, in: *Journal of Cold War Studies* 23/4/2021, S. 34–94.

99 Foot, *The Cold War and human rights*, S. 448.

100 Ebd., S. 446.

101 Sarasin, 1977. *Eine kurze Geschichte der Gegenwart*, S. 125.

102 Ebd.

103 Ebd.

104 Ebd.

und noch mehr Repressionen nach sich ziehen könnte.<sup>105</sup> Erstere Meinung vertrat Andrej Sacharov, der offen die Pläne des US-Senators Henry Jackson unterstützte, wonach die USA wirtschaftlichen Druck auf die UdSSR ausüben solle, um eine Liberalisierung der sowjetischen Ausreiserichtlinien zu erreichen.<sup>106</sup> Tatsächlich wirkte sich bereits die Ankündigung des im Dezember 1974 verabschiedeten „Jackson-Vanik-Amendments“, das die Gewährung des Meistbegünstigtenprinzips von entsprechenden Liberalisierungen abhängig machte, zu Beginn der 1970er-Jahre positiv auf die Zahl der von Moskau gewährten Ausreisegenehmigungen für sowjetische Jüdinnen und Juden aus.<sup>107</sup> Die Tatsache, dass diese Zahl nach der Unterzeichnung der Schlussakte abrupt wieder zurückging, deutet auch darauf hin, dass die sowjetischen Entspannungssignale zum erfolgreichen Verlauf und Abschluss der Konferenz beitragen sollten.<sup>108</sup> Wie viele Ausreisewillige in den folgenden Jahren eine Genehmigung erhielten und wem diese verwehrt blieb („Refuseniki“), blieb von Willkür und Kalkül der sowjetischen Behörden und der politischen Konjunktur abhängig.<sup>109</sup>

Die Helsinki-Gruppen, die sich nach der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte mit dem Ziel der Überwachung der Implementierung der KSZE-Schlussakte in Osteuropa bildeten (am 12. Mai 1976 wurde die Moskauer Helsinki-Gruppe gegründet<sup>110</sup>, am 1. Jänner 1977 in Prag die öffentlichkeitswirksamste dieser Gruppen, die „Charta 77“), standen in der Tradition des Moskauer Menschenrechtskomitees und trugen zu einer beträchtlichen Ausbreitung liberaler Ideen bei.<sup>111</sup>

Menschenrechtsbewegungen, Dissidentinnen, Journalisten, NGOs und natürlich die Helsinki-Gruppen spielten zweifellos eine zentrale Rolle bei der Interpretation<sup>112</sup> der KSZE-Schlussakte und der damit einhergehenden Forderung nach der Umsetzung ihrer Menschenrechtsnormen, indem sie Druck auf Regierungen in Ost und West ausübten. So mag es auf den ersten Blick verwundern, dass einer der Mitbegründer der Moskauer Helsinki-Gruppe, Petro Hryhorenko, die Unterzeichnung der KSZE-Akte als „traurige Situation“ beschreibt. Die Dissidentenbewegung sei jedoch „überzeugt [gewesen], daß auch nach Helsinki die Sowjetunion ihre internationalen Verpflichtungen hinsichtlich der Menschenrechte nicht einhalten würde und daß infolgedessen die Helsinki-Schlussakte keinen

105 Siehe dazu im Detail: Barbara Martin, The Sakharov-Medvedev Debate on Détente and Human Rights, in: JCWS 23/3/2021, S. 138–174.

106 Ebd.

107 Siehe dazu im Detail: Wolfgang Mueller – Hannes Leidinger – Viktor Ishchenko, When Israel Was in Egypt's Land. Jewish Emigration from the USSR, 1958–1991, in: Zeitgeschichte 3/2022, S. 343–365; hier insb.: S. 352–355.

108 Ebd., S. 354.

109 Ebd., S. 343–365.

110 Anm.: Am 25. Jänner 2023 gab das Moskauer Stadtgericht einem Antrag des Justizministeriums statt, die Moskauer Helsinki-Gruppe aufzulösen.

111 Sarasin, 1977. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, S. 125.

112 Thomas bezeichnet dies als „Framing“. Thomas, The Helsinki effect, S. 91–120.

positiven Einfluß auf das Leben in unserem Lande haben würde.“<sup>113</sup> Im Gegenteil: nach dem außenpolitischen Erfolg fürchtete man noch mehr Druck im Inneren durch die sowjetischen Behörden.<sup>114</sup>

Hryhorenko sollte Recht behalten. Was Thomas als „eine Phase der Repressionen (1976–1985) von staatlicher Seite und Staatssicherheitsdiensten im Osten“<sup>115</sup> abtut, war eine Phase, in der Dissidenten mit dem Rücken zur Wand agierten und versuchten, sich im Westen Gehör zu verschaffen. Der Gründer der Moskauer Helsinki-Gruppe, Jurij Orlov, hätte in dieser schwierigen Phase, so Hryhorenko, als Erster die Möglichkeit erkannt, „die Niederlage der westlichen Diplomatie, wenn schon nicht zu beheben, so doch zu mildern. Diese Möglichkeit bestand darin, daß die westliche Diplomatie für erhebliche Zugeständnisse als Gegenwert das Versprechen (wenn auch mit Klauseln), die Menschenrechte zu wahren, erhalten hatte“.<sup>116</sup> Sowjetische Dissidentinnen und Dissidenten hatten sich schon vor der Gründung der „Helsinki-Gruppe“ in Appellen an den Westen auf die Schlussakte berufen. Die Schlussakte, so Orlovs Überzeugung, „verlagerte die Frage der Menschenrechte aus der Sphäre der Innenpolitik und gutgemeinter Wünsche anderer Regierungen in die Sphäre konkreter internationaler Politik“, selbst wenn die sowjetische Regierung dies nicht anerkennen wollte und der Westen von sich aus keine Forderungen stellte.<sup>117</sup> Auch für ihn war klar, dass „die westlichen Regierungen [...] *nicht* bezweifelt [hatten], daß es die Sowjetunion *versäumen* würde, ihren Verpflichtungen im Hinblick auf die Menschenrechte nachzukommen, aber sie betrachteten das eben nur als unvermeidliches Übel“.<sup>118</sup> An dieser Stelle sollte die Helsinki-Gruppe durch Übermittlung der relevanten Fakten aktiv werden. Der Westen hätte sich bislang bereiterklärt, für die Verwirklichung einer Entspannung „Menschenrechte in der Sowjetunion zu opfern“.<sup>119</sup> Die Absicht der Gruppe sei in erster Linie gewesen, westliche Regierungen in die Verantwortung zu nehmen. Mit der Übermittlung von Fakten über Menschenrechtsverletzungen und dem Verweis auf die Schlussakte zielte man darauf ab, „das Verhalten des Westens [...] zu ändern“, da westliche Regierungen angesichts der von ihnen geleisteten Unterschriften die detailliert protokollierten Verletzungen der Bestimmungen nicht ignorieren könnten.<sup>120</sup>

---

113 Grigorenko, *Erinnerungen*, S. 534.

114 Ebd.

115 Thomas, *The Helsinki effect*, S. 195–219.

116 Grigorenko, *Erinnerungen*, S. 536; Jurij Orlov nennt Anatolij (Natan) Ščaranskij (\*1948) als Vordenker und Ideengeber, er selbst, Orlov, habe den Glauben an die Idee, sowjetische Verstöße gegen die Menschenrechte in Appellen an den Westen anzuprangern, aber nicht aufgegeben und weiterverfolgt. Siehe Jurij Orlov, *Ein russisches Leben*. München 1994 (die amerikanische Originalausgabe unter dem Titel ‚Dangerous Thoughts. Memoirs of a Russian Life‘ war 1991 in New York erschienen), S. 228f.

117 Orlov, *Ein russisches Leben*, S. 229.

118 Ebd., S. 235. Hervorhebungen im Original.

119 Ebd.

120 Ebd.

Das KGB versuchte mit allen Mitteln, die Helsinki-Gruppen zu zerschlagen. Mitglieder wurden in die Emigration getrieben,<sup>121</sup> bedroht, denunziert, verhaftet, verschleppt.<sup>122</sup> Diese Schicksale und dezidierten Menschenrechtsverletzungen als Steine auf dem Weg von Helsinki bis zur schlussendlichen Übernahme der Menschenrechtsnormen ab Michail Gorbatschovs Amtsantritt (von Thomas als „Sozialisation“ von Menschenrechtsnormen unter den Eliten bezeichnet<sup>123</sup>) kleinzureden, entbehrt nicht eines gewissen Zynismus. Tatsächlich war eine Grundüberlegung der Helsinki-Gruppen, durch das Zusammentragen von Berichten über Menschenrechtsverletzungen und die Übermittlung dieser an die Regierungen der Staaten, die an der KSZE teilgenommen hatten, Zugeständnisse der sowjetischen Führung zu erreichen – „in bezug auf einzelne Personen, die wegen ihrer Überzeugung verfolgt werden *und im Westen bekannt sind*“.<sup>124</sup> In Fällen, die nicht rechtzeitig publik (gemacht) wurden, sei die Vorgangsweise des Regimes nach der Unterzeichnung der Schlussakte nämlich eine umso härtere und repressivere gewesen.<sup>125</sup> Diese Einschätzung konnte Svetlana Savranskaya auf Basis sowjetischer Akten belegen. Juri V. Andropov setzte zunehmend auf psychiatrische Maßnahmen gegenüber Dissidentinnen und Dissidenten und der Helsinki-Bewegung.<sup>126</sup> Die Zahl der im Zusammenhang mit der Publikation von „anti-sowjetischem Material“ Verhafteten zwischen 1976 und 1979 war zwar rückläufig, die Zahl jener, die „prophylaktisch“ behandelt und in psychiatrische Anstalten eingeliefert wurden, stieg allerdings.<sup>127</sup>

Dass die Dissidentenbewegung unter Gorbatschov erneut Mobilisierungskraft entwickelte, wie Thomas und andere hervorstreichen, ist nicht von der Hand zu weisen; auch deren mutiger und wichtiger Beitrag zur Überwindung der kommunistischen Herrschaften in Mittel-Osteuropa unbestreitbar.<sup>128</sup> Zu relativieren ist jedoch der ursächliche Zusammenhang mit der Helsinki-Schlussakte, denn die sowjetische Regierung unter Breznev habe „allen Grund [gehabt,] nur eine minimale Auswirkung der Schlussakte auf die Dissidentenbewegung zu erwarten, und zwar nicht nur wegen Andropovs Erfolg, sondern auch wegen der zwischen den Supermächten, insbesondere zwischen der sowjetischen Regierung auf der

121 So auch Hryhorenko, dem nach seiner Ausreise in die USA im Februar 1978 die sowjetische Staatsbürgerschaft entzogen wurde; Jurij Orlov wurde 1977 verhaftet, 1984 ins Exil in Sibirien geschickt und 1986 in die USA ausgewiesen – im Gegenzug wurde im Rahmen eines sowjetisch-amerikanischen Abkommens ein sowjetischer Journalist freigelassen.

122 Grigorenko, *Erinnerungen*, S. 538–546; siehe auch Orlov, *Ein russisches Leben*.

123 Thomas, *The Helsinki effect*, S. 220–256.

124 Grigorenko, *Erinnerungen*, S. 535. Hervorhebung durch die Verfasserin.

125 Ebd.

126 Svetlana Savranskaya, *Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act*, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York – Oxford 2008, S. 186.

127 Ebd., S. 185. Die von Savranskaya angeführten Zahlen der Verhaftungen (laut dem jährlichen Bericht zu antisowjetischer Propaganda des Direktorats V des KGB): 1975: 76 Personen, 1976: 69, 1977: 48, 1978: 55, 1979: 56.

128 Thomas, *The Helsinki Effect*, S. 220–256.



einen und Henry Kissinger auf der anderen Seite, erreichten Übereinstimmung in dieser Frage“.<sup>129</sup>

Eine Überbetonung des „Helsinki-Effekts“ kommt einer Überbewertung der westlichen Rolle im Transformationsprozess der 1980er-Jahre gleich. Nicht die vom Westen eingeforderten und in der Helsinki-Schlussakte zu Papier gebrachten Bestimmungen im „Dritten Korb“ trugen ursächlich zum Ende des Kommunismus in Osteuropa bei, sie vermochten auch unmittelbar keine wesentliche Änderung im inneren System der kommunistischen Staaten herbeizuführen. Zwar konnten Repressionen in Einzelfällen unter Bezugnahme auf die Schlussakte abgewendet werden, dies war aber in erster Linie der Verdienst zivilgesellschaftlicher Akteure im Osten, die sich – freilich unter Hinweis auf den „Dritten Korb“ – im Westen Gehör zu verschaffen mochten und so ihre Regierungen etwas unter Druck brachten. Entsprechend mokkierte sich auch Hryhorenko in seinen 1980 verfassten (und 1981 auf Deutsch erschienenen) Erinnerungen in Bezug auf die westlichen Staaten:

„Wenn ich nun meine Erzählungen über den ungleichen heroischen Kampf meiner Freunde aus den Helsinki-Gruppen beende, muß ich hinzufügen, daß die natürlichen Verbündeten dieser Gruppen, die westlichen Regierungen, sich im wesentlichen abseits dieses heroischen Kampfes hielten“.<sup>130</sup>

Helsinki war nicht der Ausgangspunkt für Veränderungen im humanitären Bereich im Ostblock. Helsinki wurde aber zum Bezugspunkt für all jene, die sich für eine Umsetzung elementarer humanitärer und menschenrechtlicher Forderungen einsetzten und die in der Schlussakte ein Instrument sahen, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. Helsinki entwickelte sich rasch zum Schlagwort für dissidentische und zivilgesellschaftliche Initiativen vor allem im Osten, die sich auf die Schlussakte beriefen und dadurch mitunter den Westen in Zugzwang und die eigenen Regierungen in die Defensive brachten. Wie kräftig und wirkungsmächtig dieses Schlagwort war und wie viel und welches Echo es hervorrief, hing aber stets davon ab, wie viel Gehör sich Dissidentinnen und Dissidenten international angesichts der Repressionen im eigenen Land überhaupt verschaffen konnten und zu wie viel Prominenz die einzelnen Fälle von Menschenrechtsverletzungen und ihre jeweiligen Opfer es im Westen schafften.

Zurecht wird daher die Erzählung, dass die vom Westen eingeforderten Bestimmungen im „Dritten Korb“ der Schlussakte zur Destabilisierung oder gar zum Zusammenbruch der sozialistischen Regime geführt habe, als Helsinki-Mythos bezeichnet. Diese, durchaus paternalistische, Erzählung stilisierte die westlichen Regierungen zum wesentlichen Akteur in diesem Prozess hoch und überbetont deren Rolle. Es war nicht die Schlussakte per se, die im Rahmen von Perestrojka und Glasnost<sup>7</sup> Wirkungsmacht entfalten konnte. Wohl aber wurde die Schlussakte von zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren in den jewei-

---

129 Savranskaya, *Unintended Consequences*, S. 182f.

130 Grigorenko, *Erinnerungen*, S. 546.

ligen Ländern instrumentalisiert und durchaus geschickt als Argument für die Legitimität ihrer Forderungen nach menschlichen Erleichterungen und mehr Freiheiten eingesetzt. Zu einer Durchsetzung der Bestimmungen des „Dritten Korbes“, von denen Brežnev „zu Hause [...] nicht genauer sprechen“<sup>131</sup> wollte, konnte es, abseits von prominenten Einzelfällen, erst in einem neuen politischen Klima kommen. Der innenpolitische Kurswechsel unter Gorbačev war freilich auch nicht ursächlich von der Schlussakte diktiert worden.

Die Zustimmung zum Prozesscharakter der KSZE, wie sie im „Vierten Korb“ der KSZE-Schlussakte vereinbart wurde, erscheint tatsächlich als strategischer Fehler der Brežnev-Regierung. Philipp Rosin ist in diesem Punkt beizupflichten, dass „die Fortsetzung der KSZE ihr [der Sowjetunion] keinen wirklichen Vorteil mehr [brachte]“.<sup>132</sup> Diesem Umstand war sich die sowjetische Führung im Laufe der (ersten) KSZE-Konferenz durchaus bereits bewusst geworden, die Zustimmung zum „Vierten Korb“ war schließlich aber unumgänglich, um den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen sicherzustellen. Gleichwohl ist anzumerken, dass das Prinzip der Einstimmigkeit auch auf den Folgekonferenzen, die die Umsetzung der Bestimmungen überprüfen sollten, grundsätzlich zum Zeitpunkt der Unterzeichnung genügend Sicherheit bot und man Kritik an der Umsetzung des „Dritten Korbes“ mit dem Hinweis auf das Prinzip der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ begegnen konnte. Somit wurde jedoch nicht per se „die Bedeutung des Erreichten wieder aufs Spiel gesetzt“.<sup>133</sup> Tatsächlich aber wurden die bereits angesprochenen zivilgesellschaftlichen Initiativen, die sich auf die Schlussakte beriefen, „im Westen durchaus wahrgenommen und, sehr zum Unmut der Machthaber in Moskau, Warschau, Ost-Berlin, Prag, Sofia und Bukarest, auf den KSZE-Nachfolgekonferenzen behandelt [...]“.<sup>134</sup>

Aus der Perspektive von 1975 konnten Ost und West die Schlussakte schon allein aufgrund der Tatsache, dass die Konferenz einen gemeinsamen Abschluss fand, als Erfolg und Krönung der Entspannungspolitik feiern. Die Ergebnisse der KSZE wiederum ließen es zu, dass beide Seiten das Dokument gemäß ihrer Interpretationsrahmen als Errungenschaft im eigenen Interesse deuten konnten und der Bevölkerung entsprechend zu vermitteln suchten. In der Praxis jedoch erwies sich der westliche Erfolg, nämlich die Durchsetzung des Menschenrechtsprinzips und des „Dritten Korbes“, unmittelbar als hübsche Masche auf einem Paket, das die Hegemonie der Sowjetunion über die ostmitteleuropäischen Staaten anerkannte. Den handelnden Akteuren musste durchaus bewusst gewesen sein, dass die

131 Dobrynin, Sugubo doveritel'no, S. 333.

132 Rosin, Die Schweiz im KSZE-Prozeß 1972–1983, S. 136.

133 Ebd.

134 Helmut Altrichter – Hermann Wentker, Einleitung, in: Dies. (Hg.), KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990. München 2011, S. 7–14, hier: S. 8. Auch Altrichter und Wentker argumentieren, dass die Schlussakte von Helsinki und die KSZE-Nachfolgetreffen innerhalb des Ostblocks gesellschaftliche Prozesse freigesetzt haben. Vielmehr trug die Schlussakte, wie oben argumentiert, dazu bei, dass die Helsinki-Gruppen fortan durch ihre Bezugnahme auf die Schlussakte im Westen nicht ignoriert werden konnten.

Kremlführung das Prinzip der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ als Argument gegen äußere Einmischungen, auch im humanitären Bereich, verwenden würde – und man von Moskau in abschbarer Zeit maximal eine Verständigung über einzelne „Härtefälle“, keinesfalls aber Bereitschaft zu einem Systemumbruch oder einer gesellschaftlichen Transformation erwarten könne. Die Bestätigung des territorialen, aber auch des gesellschaftspolitischen Status quo in Europa war der Schlüssel zum Erfolg für die Entspannungspolitik – und gleichzeitig der Preis, den der Westen bereit war, für Annäherung und Dialog, insbesondere auch im Wirtschaftsbereich, zu zahlen.

Dissidentische Bewegungen, die die Schlussakte als Legitimationsgrundlage für ihre Berichterstattung über Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen der Bestimmungen des „Dritten Korbes“ zu nutzen begannen, waren eine von den Unterzeichnern nicht in dieser Form einkalkulierte Folge der Konferenz, die sich als unbequem für beide Seiten erwies. Ihre Berichte waren in erster Linie an die westlichen Staatsführungen gerichtet und setzten sie unter Zugzwang, für die Umsetzung der in der Helsinki-Schlussakte vereinbarten Bedingungen einzustehen. Einen gesellschaftlichen Umbruch in den sozialistischen Staaten vermochten die Bemühungen dieser Gruppierungen trotz sporadischer Unterstützung und Instrumentalisierung durch den Westen freilich nicht zu erreichen, solange keine generelle Liberalisierung auf politischer Ebene in Sicht war. Erst die Schaffung eines solchen politischen Klimas unter Michail S. Gorbatschow brachte den Durchbruch für die transformativen Elemente der Schlussakte, wohlgemerkt aber ohne, dass die Schlussakte zum Ende der sozialistischen Ordnung in entscheidender Weise beigetragen hätte.

Dieses Klima wurde durchaus auch von österreichischen Akteuren genutzt, um humanitäre Forderungen durchzusetzen. So bestand Außenminister Alois Mock bei seinem Besuch in Prag im Juli 1987 darauf, Václav Havel zu treffen. Das Gespräch in der Residenz des österreichischen Botschafters sorgte für großen Unmut der Politbüro-Mitglieder, wurde aber zur Kenntnis genommen – unter der Bedingung, diesen nicht ins offizielle Programm aufzunehmen.<sup>135</sup> Mock, der als erster Außenminister einen solchen Wunsch geäußert hatte, wurde damit international zum Vorreiter.<sup>136</sup> Fortan wurde es „geradezu zum Ritual, in einen offiziellen Prag-Besuch auch ein Gespräch mit Dissidenten einzubauen“.<sup>137</sup> Seine Bekanntschaft mit Havel ging viele Jahre zurück – 1967, damals in seiner Funktion als Unterrichtsminister, hatte er dem tschechischen Schriftsteller den österreichischen Staatspreis für europäische Literatur verliehen.<sup>138</sup>

---

135 Beata Blehova, *Der Fall des Kommunismus in der Tschechoslowakei*. Wien 2006, S. 71f.; Detlev Preuße, *Umbruch von Unten. Die Selbstbefreiung Mittel- und Osteuropas und das Ende der Sowjetunion*. Wiesbaden 2014, S. 305; Helmut Wohnout – Martin Eichinger, Alois Mock. Ein Politiker schreibt Geschichte. Graz – Wien – Köln 2008, S. 191–204.

136 Wohnout – Eichinger, Alois Mock. S. 191–204.

137 Ebd.

138 Ebd.

Als Außenminister suchte Mock bewusst den Kontakt zur Opposition und verneinte gegenüber kommunistischen Regierungen entschieden den von diesen gestellten Anspruch, dass eine Erörterung von Menschenrechtsfragen mit einer Einmischung in innere Angelegenheiten gleichzusetzen sei.<sup>139</sup> So kam es auch bei Mocks Moskau-Besuch im September 1988 zu einem Treffen mit dem wohl bedeutendsten sowjetischen Dissidenten, Andrej Sacharow.<sup>140</sup>

Als der tschechoslowakische Regierungschef Ladislav Adamec im Oktober 1989 Wien besuchte, erklärte die österreichische Seite, genau darauf zu achten, ob die innere Gesetzgebung in der Tschechoslowakei im Einklang mit den Wiener KSZE-Vereinbarungen stehe. Die Achtung der Menschenrechte war für Österreich Leitschnur für einen Ausbau bilateraler Beziehungen. Bei einer abschließenden Pressekonferenz kritisierte Adamec westliche Medien, und damit indirekt die ihn befragenden österreichischen Journalisten, Demonstrationen in Prag zu schüren.<sup>141</sup> Wenig später war sein Regime gestürzt.

---

139 Ebd.

140 Ebd.

141 AVP RF, F. 138a, op. 70, p. 204, d. 7, S. 139–143, Bericht des sowjetischen Botschafters in der Tschechoslowakei, V. P. Lomakin, an den stv. Leiter der Abteilung für die sozialistischen Staaten Europas, V. V. Sviridov, 30.10.1989.

## Conclusio

In Helsinki einigten sich 33 europäische Staaten – inklusive der Sowjetunion, auf deren Bestreben die Konferenz abgehalten wurde – sowie die USA und Kanada auf Grundprinzipien der europäischen Sicherheit, die die Souveränität von Staaten, ihre territoriale Integrität, Gewaltverzicht und die Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen miteinschließen. Während Gewaltverbot und politische Unabhängigkeit von Staaten schon in der UN-Charta von 1945 verankert waren, verständigte man sich in Helsinki in gemeinsamen Formulierungen auf die konkrete Ausgestaltung dieser Sicherheitsordnung für Europa. Leonid I. Brežnev wollte in der Schlussakte vor allem die Festlegung der Nachkriegsgrenzen in Europa und damit eine Anerkennung des Status quo auf multilateraler Ebene verbrieft wissen, während die westeuropäischen und neutralen Staaten Europas in den Verhandlungen erfolgreich humanitäre Erleichterungen und Menschenrechte einforderten. Mit Beharrlichkeit und Pragmatismus hatte Brežnev die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz zum Leben erweckt. Er feierte die Unterzeichnung als diplomatischen Sieg und als Besiegelung von Jalta, da eine europäische Sicherheitsordnung, die auf der Unverletzlichkeit der Grenzen beruhte, auf multilateraler Ebene ein für alle Mal erreicht worden war. Die sowjetische Führung war froh, den Status quo gesichert zu haben, und war sich einig, dass es keinen Grund gab, zu Hause über den „Dritten Korb“, also über die eingegangenen Zugeständnisse im menschenrechtlichen und humanitären Bereich, zu sprechen.

Im Zuge der KSZE-Verhandlungen hatten die neutralen Staaten, darunter auch Österreich, die Chance, „die Politik des Kalten Krieges in Europa proaktiv zu gestalten“,<sup>1</sup> welche auch durchaus genutzt wurde. Bei den Gesprächen in Helsinki und Genf waren, mit Ausnahme von Albanien, alle europäischen Staaten einschließlich der Sowjetunion sowie die USA und Kanada (als transatlantische NATO-Partner) vertreten. Die Tatsache, dass 35 Länder „als souveräne und unabhängige Staaten und unter Bedingungen voller Gleichheit“ und – auf Drängen Rumäniens – „außerhalb militärischer Bündnisse“ am Verhandlungs-

---

1 Fischer, *Austria and the Helsinki Process*, S. 168.

tisch Platz nahmen, ließ den bündnisfreien und neutralen vergleichsweise großen Einfluss zukommen, wurde doch nach dem Konsensprinzip abgestimmt.<sup>2</sup>

Aus Sicht der österreichischen Diplomatie war der Gestaltungsspielraum, den man in den KSZE-Verhandlungen hatte, ungewöhnlich groß. Die in Helsinki und Genf entstandene „Konferenzblase“ und die in ihr verhandelten Details gerieten im tagespolitischen Geschehen mitunter in den Hintergrund. Dies bescherte den Diplomaten vor Ort größere Freiheiten, was aber nichts am Selbstverständnis der „großen Politik“ änderte, entsprechend dem die Grundsatzentscheidungen von den politischen Führungen – und in erster Linie den Großmächten – gefällt wurden, während die Diplomaten in Helsinki und Genf sich mit den konkreten Formulierungen beschäftigten.

Dieses Selbstverständnis mag erklären, warum aus den bekannten sowjetischen Akten nicht hervorgeht, wie die sowjetische Führung die Arbeit der österreichischen KSZE-Delegation bewertete. Der sowjetische Führungszirkel legte sein Hauptaugenmerk auf die außenpolitische Arbeit, die außerhalb der „Diplomatenkonferenz“ stattfand. Den Verhandlungsdetails in Helsinki und Genf hingegen schenkten sie wenig Aufmerksamkeit, in der Überzeugung, die gewichtigen Entscheidungen selbst in der Hand zu haben und das Geschehen in Helsinki und Genf durch die Festlegung der strategischen Leitlinien zu lenken. Auf politischer Bühne fanden die Bemühungen der österreichischen Diplomaten um eine Stärkung der Bestimmungen des „Dritten Korbes“ keine Beachtung. Priorität Nummer eins in diesem Zusammenhang war für die sowjetische Führung schlicht, die „Diplomatenkonferenz“ (wie sie auch vom österreichischen Bundeskanzler Kreisky despektierlich genannt wurde), schnellstmöglich zum Abschluss zu bringen und damit den, so Brežnevs und Gromykos Überzeugung, diplomatischen Sieg über den Westen und dessen endgültige Zustimmung zur „Jalta“-Teilung heimzubringen. Entsprechend hatte man innerhalb der sowjetischen Führung auch schon vorab festgelegt, den „leeren, nutzlosen Fragen“ des „Dritten Korbes“ künftig keine Beachtung zu schenken. Gemäß der sowjetischen Interpretation der Schlussakte könne man künftige Forderungen mit Verweis auf das Prinzip der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ und den Passus des Souveränitätsprinzips, wonach jeder Staat selbst sein politisches, wirtschaftliches und kulturelles System sowie eigene Gesetze wählen dürfe, wegwischen.<sup>3</sup>

Zu lange hatte der Weg zu einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz und schließlich zur Schlussakte gedauert und zu viel politisches Gewicht hatte insbesondere Brežnev in die Realisierung des Konferenzprojekts gelegt. Bewertet man den sowjetischen „Erfolg“ retrospektiv, wird oft die Frage diskutiert, ob der Osten und insbesondere die Sowjetunion angesichts der Zugeständnisse, die man eingegangen war, tatsächlich so viel gewonnen habe. Schließlich, so ein häufig vorgebrachtes Argument, sei die Unverletzlichkeit der

2 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 83.

3 Douglas Selva, Transforming the Soviet Sphere of Influence? U.S.-Soviet Détente and Eastern Europe, 1969–1976, in: *Diplomatic History* 33/2009, S. 671–687, hier: S. 686.



Nachkriegsgrenzen schon in unterschiedlichen bilateralen Abkommen, darunter den sogenannten „Ostverträgen“ der Bundesrepublik Deutschland, festgeschrieben gewesen. Das Stellen dieser Frage verkennt aber den Kern von Brežnevs europäischem Projekt. Er setzte auf die Symbolwirkung, die durch eine Konferenz unter Teilnahme aller europäischen Staaten – und schließlich auch der transatlantischen Player – natürlich eine ungleich größere war. Die Entspannungspolitik erachtete er als einen Prozess, der auf bilateraler Ebene starten und auf multilateraler Ebene fortgesetzt werden müsse, um das Prestige der sowjetischen Diplomatie und die Rolle, die die Sowjetunion auf europäischer Ebene naturgemäß zukomme, zu unterstreichen. Brežnev sah sich dabei als europäischer Staatsmann und seine Politik der Festschreibung des Status quo in Europa als seinen Beitrag zu einer friedlichen, weil unverrückbaren, gesamteuropäischen Ordnung.

Die Idee einer „gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz“ war schon lange ein außenpolitisches Schlagwort der sowjetischen Diplomatie. Außenminister Molotov hatte vom Begriff als Kampfansage in Richtung Westen Gebrauch gemacht und in propagandistischen Manövern erfolglos versucht, eine gesamteuropäische Konferenz als sowjetische Friedenspolitik zu verkaufen, die vermeintlich auf eine „Lösung“ der Deutschen Frage gerichtet war. In Wirklichkeit hatte er, ganz in der Tradition der „Stalin-Note“, darauf gesetzt, dass der Westen die „friedlichen Absichten“ Moskaus zurückweisen würde. Molotovs unverhohlener Konfrontationskurs stieß innerhalb der sowjetischen Führung zunehmend auf Kritik. Dass sich schließlich Chruščev als innen- wie auch außenpolitische Autorität durchsetzen konnte, ermöglichte eine Neuausrichtung der sowjetischen Außenpolitik – ohne allerdings die Hauptziele in Bezug auf Deutschland und Österreich als solche zu revidieren. Diese blieben weiterhin eine Schwächung der BRD und eine Verhinderung einer Westintegration bzw. eines „Anschlusses“ Österreichs. In Hinblick auf die veränderte außenpolitische Lage adaptierte der neue sowjetische Führungszirkel allerdings die Etappenziele neu. Chruščev schlug auf dem Genfer Gipfel vor, die Diskussion über eine deutsche Wiedervereinigung im Rahmen einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz erörtern zu wollen – und ihr damit den Riegel vorzuschieben. Da er die politischen Realitäten – die Westbindung der Bundesrepublik Deutschland und die Konsolidierung der DDR – 1955 als faktisch unumkehrbar betrachtete, wurde eine Neutralitätslösung für Österreich forciert, um einen Keil zwischen die NATO-Partner zu treiben und die BRD durch den neutralen Puffer zumindest „abzuschirmen“.

Kaum im Amt, sah sich Brežnev im Januar 1965 mit polnischen Vorschlägen für eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz konfrontiert, als das Politische Konsultativkomitee der Warschauer-Pakt-Staaten in der polnischen Hauptstadt tagte. Dieses forderte eine Konferenz, die sich in erster Linie mit der nuklearen Abrüstung befassen sollte, als Gegenentwurf zu den Plänen der NATO, eine Multilaterale Atomstreitmacht (MLF) zu bilden. Aus Sicht Polens und der DDR hatte Chruščev auf die Pläne für eine MLF nur halbherzig reagiert. Mit dem Vorwurf, die Beziehungen zu Polen und der DDR unnötig aufs Spiel gesetzt zu haben, ging das Plenum des Zentralkomitees der KPdSU bei seiner Absetzung auch

hart mit dessen Politik ins Gericht. Gomulka wollte jedoch keine leeren Worte, sondern Taten sehen. Anders als sein Vorgänger Chruščev nahm Brežnev die Sorgen aus Warschau und Ostberlin, es würde sich bei den MLF-Plänen um eine Hintertür zur nuklearen Aufrüstung der BRD handeln, ernst. Man hatte sich im Kreml aber offensichtlich noch auf keine Linie festgelegt, ob eine gesamteuropäische Konferenz die passende Bühne darstelle.

In Österreich waren die polnischen Abrüstungspläne – sowohl 1957 als auch 1964 – positiv aufgenommen worden, und Außenminister Kreisky sprach sich sogar für eine Ausweitung der vorgeschlagenen Zone aus. Für Österreich bedeuteten nukleare Nichtverbreitungspläne und Pläne für atomwaffenfreie Zonen, wie sie von Rapacki oder Undén angedacht und in Form des Atomwaffensperrvertrags schließlich 1968 realisiert wurden, in erster Linie ein zusätzliches Maß an Sicherheit. In zweiter Linie stellten die Verträge aus österreichischer Sicht auch grundsätzlich mehr Gerechtigkeit und Gleichheit auf internationaler Ebene her. Dem Staatsvertrag gemäß durfte Österreich keine Atomwaffen besitzen oder erwerben. Damit war Österreich nicht nur gegenwärtig eine atomwaffenfreie Zone, sondern auch für die Zukunft an diesen Status gebunden. Mit der Unterzeichnung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen verpflichteten sich auch die anderen Nichtkernwaffenstaaten, denen der Erwerb von Kernwaffen nicht vertraglich untersagt worden war, ausdrücklich, in Zukunft auf den Erwerb von Kernwaffen zu verzichten.

Eine Verhinderung des MLF-Projekts wurde im Jänner 1965 zu einem außenpolitischen Hauptziel des Warschauer Pakts erkoren, ohne zu Beginn auf den von Polen vorgebrachten Konferenzgedanken einzugehen. Zwar kritisierte Brežnev in seiner Rede die NATO-Pläne ausführlich, doch erwähnte er nicht, ob eine gesamteuropäische Konferenz oder ein kollektives Sicherheitssystem das bevorzugte Mittel im Kampf gegen sie sein sollte. Rückblickend maß Brežnev diesem Treffen in Warschau jedoch die größte Bedeutung bei und bezeichnete es in seiner Rede vor dem Plenum der KPdSU am 12. Dezember 1966 als einen „Meilenstein im gemeinsamen Kampf der sozialistischen Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes für die Konsolidierung der europäischen Sicherheit“.

Österreich war für die sowjetische außenpolitische Strategie von Bedeutung als ein neutraler Staat, der sich als Vermittler und Brückenbauer hervortat und Interesse daran hatte, die europäische Sicherheitspolitik mitzugestalten. Noch nicht im Hinblick auf eine gesamteuropäische Konferenz, aber als Vermittler für gesamteuropäische Sicherheit wurde Österreich bereits 1964/65 in Moskau ins Visier genommen. So regte die sowjetische Botschaft in Österreich im März 1965 an, dass sich Österreich als neutrales Land in der Frage der europäischen Sicherheit stärker engagieren sollte, um den MLF-Plan der NATO zu verhindern. Man hoffte auch, dass Österreich einen positiven Beitrag zu der vom neutralen Irland initiierten und von der Sowjetunion vorangetriebenen Debatte über einen Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen leisten könnte. Die Neutralität nahm in diesen Überlegungen eine Schlüsselrolle ein: sie sei der Hauptfaktor für das gestiegene internationale Ansehen des Landes. Die sowjetische Regierung beweise „Vertrauen in Österreich“, indem sie Wien als Sitz von Institutionen oder als Konferenzort stets unterstützt habe. Ent-

sprechende außenpolitische Aktivitäten Österreichs als Gegenleistung für dieses sowjetische Vertrauen und Entgegenkommen und auch für deren Wahrung, so die Message, wären durchaus wünschenswert. Hier zeigte sich auch bereits, dass die Sowjetunion gegenüber den vier neutralen europäischen Staaten – Österreich, Schweden, Schweiz und Finnland – keine einheitliche Strategie verfolgte, sondern dass diese individuell und entsprechend den jeweiligen Interessen „genutzt“ werden sollten – und zwar „je nachdem, inwieweit die von ihnen betriebene Politik den Zielen der Stärkung des Friedens und der friedlichen Koexistenz von Staaten mit unterschiedlichen Sozialsystemen dient.“<sup>4</sup>

Ab 1966 wurde eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz, auf der die endgültige Festschreibung der europäischen Nachkriegsgrenzen erfolgen sollte, von Brežnev zum außenpolitischen Hauptziel erklärt. Er schwor zunächst die KPdSU, dann den Warschauer Pakt auf das neue außenpolitische Ziel ein, worauf eine große diplomatische Offensive folgte, in der die Warschauer-Pakt-Staaten dazu übergingen, das Projekt intensiv zu fördern und im (bi- und multilateralen) Dialog mit anderen, auch kleineren und neutralen Staaten auszuloten. In der Bukarester Erklärung vom 6. Juli 1966 wurde die Forderung nach einer Sicherheitskonferenz erstmals mit der schon zuvor erprobten Strategie verbunden, die neutralen Staaten als Fürsprecher und Sprachrohr für ihre Entspannungspolitik zu nutzen.

Im Zentrum des sowjetischen Konferenzprojekts stand stets die deutsche Frage. Das sowjetische Bestreben, Österreich stärker in die gesamteuropäische Entspannungspolitik einzubinden, sollte nicht nur dem österreichischen Neutralitätsverständnis, eine Brücke zwischen Ost und West zu sein, schmeicheln und sich damit positiv auf das österreichisch-sowjetische Verhältnis auswirken. Vorrangiges Ziel Moskaus war es, der starken wirtschaftlichen wie auch politischen Abhängigkeit Österreichs von der BRD Einhalt zu gebieten und den österreichischen Radar vermehrt auch Richtung Osten auszurichten. Das Mittel der Wahl, um Druck auf Wien auszuüben, war und blieb der Verweis auf die sowjetischen Rechte als Signatarmacht des Staatsvertrags.

Der Druck auf Österreich war besonders groß. Die Reaktion Wiens auf die Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz war zwar von Anfang an positiv, doch machte Österreich immer wieder deutlich, dass es eine europäische Sicherheitskonferenz zwar unterstützen würde, aber keine Initiative ergreifen könne. Frühe Versuche, Österreich als Initiator für eine Konferenz zu gewinnen, blieben erfolglos, da Wien davor zurückschreckte, sich einen Ruf als östliche Propagandabühne zu „erarbeiten“ und in „Finnlandisierungsverdacht“ zu geraten. Die sehr unkonkreten Aufforderungen an Österreich, „aktiv“ für eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz zu werden, boten einerseits Österreich die Möglichkeit, Aktivitäten wie das eigene Engagement in der „Neuner- bzw. Zehnergruppe“ als eine Art der gründlichen Vorbereitung vorzuschieben, andererseits ermöglichten diese

---

4 AVP RF, F. 066, op. 49, p. 237, d. 7, S. 21–28. Botschaft der UdSSR in Österreich. Botschafter V. Avilov an die Dritte Europäische Abteilung des sowjetischen Außenministeriums. Materialien zu den Gesprächen von Gen. Gromyko mit österreichischen Staatsmännern im Mai 1965, 31.3.1965, S. 23.

Aufforderungen es Moskau, stets von Neuem ein vermehrtes oder anderes Engagement zu fordern. Die Neuner-/Zehnergruppe, die außerhalb von Moskaus direktem Einfluss stand (aber offenbar sehr wohl über Ungarn und Bulgarien torpediert wurde), wurde nicht goutiert.

In der Forschung wurde bislang angenommen, dass der Druck auf Österreich, im Hinblick auf eine gesamteuropäische Konferenz aktiv zu werden, nach der Niederschlagung des Prager Frühlings und auch aufgrund des Scheiterns der EWG-Assoziierung Österreichs (wodurch ein sowjetisches Druckmittel wegfiel) abgenommen habe. Dies entspricht jedoch nicht den Tatsachen. Bereits im Frühjahr 1969 begann die sowjetische Diplomatie, wieder aktiv um ein stärkeres Engagement Österreichs zu werben. Welche konkreten Aktivitäten angedacht waren, blieb jedoch erneut unausgesprochen. Das österreichische Außenministerium war darüber informiert, dass die sowjetische Diplomatie in ähnlicher Weise an Finnland herangetreten war.

Der erste Regierungsvertreter eines Warschauer-Pakt-Staats, der sich an Österreich wandte, war Todor Živkov – und dies zur gleichen Zeit, was eine Absprache vermuten lässt. Er drückte seine Wünsche jedoch konkreter aus und versprach, dass Bulgarien, falls Österreich Wien als Konferenzort vorschlagen würde, dies unterstützen würde. Bundeskanzler Klaus reagierte jedoch ausweichend und erwiderte, eine Initiative müsse von einer Supermacht ausgehen, bevor Österreich aktiv werden könne. Die stets schwammig formulierten Bitten vonseiten Moskaus, man möge „aktiv werden“, wollte man offenbar nicht als klaren Auftrag für eine Initiative bewerten.

Nachdem Finnland die Initiative ergriffen und am 5. Mai 1969 zu einer gesamteuropäischen Konferenz aufgerufen hatte, änderten sich die Vorzeichen. Berichte der österreichischen Botschaft in Finnland hatten im Vorfeld zumindest darauf hingedeutet, dass eine Aktivität vonseiten Finnlands geplant war. Die Information, dass sich Karjalainen eine Woche zuvor dazu geäußert habe, eine Initiative in Betracht zu ziehen, wurde von der Botschaft allerdings erst am Tag der Initiative verschriftlicht und an das österreichische Außenministerium gemeldet. Der Vorstoß Finnlands vergrößerte den sowjetischen Druck auf Wien, konnte doch nun konkret auf die finnische Initiative im Vergleich zur österreichischen „Untätigkeit“ verwiesen werden. Moskau drängte auf aktiveres Vorgehen österreichischerseits nach dieser „verpassten Chance“.<sup>5</sup>

Von österreichischer Seite war es nun wiederum einfacher, Wien offensiv als (möglichen weiteren) Konferenzort in Stellung zu bringen. Nachdem Helsinki zu einer Konferenz unter Teilnahme der USA und Kanadas geladen hatte und die Konsultationen auf europäi-

---

5 Dabei lagen der finnischen Initiative durchaus eigennützige Motive zugrunde. Helsinki nutzte das Vorpreschen unter anderem geschickt, um fortan gegenüber Moskau, das auf eine Anerkennung der DDR drängte, argumentieren zu können, dass es ein Vorteil sei, dass man zu beiden deutschen Staaten dieselben Beziehungen unterhielt.

scher Ebene dadurch zusätzlich an Fahrt aufnehmen, bedeutete ein Engagement vonseiten Wiens nicht mehr automatisch, in „Finnlandisierungsverdacht“ zu geraten.

Es ist anzunehmen, dass Österreich aufgrund seiner geografischen Lage am Rande des „Eisernen Vorhangs“, seines relativ jungen neutralen Status und seines fortwährenden Bestrebens, internationale Konferenzen und Organisationen zu beherbergen, als ein favorisierter Fürsprecher und Abhaltungsort galt. Es lässt sich nicht abschließend beantworten, ob in Brežnevs Augen tatsächlich Wien die erste Wahl als Abhaltungsort gewesen wäre. Als neutraler Kleinstaat hatte Österreich natürlich den Wunsch, sich als internationaler Treffpunkt außenpolitische Autorität zu verschaffen. Dies war aber auch ein wichtiger Hebel für Moskau, um Druck auf Wien auszuüben. So hatte das Politbüro im April 1970 den Entschluss gefasst, die Aussicht auf eine etwaige Abhaltung in Wien als Druck- wie auch Lockmittel für eine möglichst sowjetfreundliche Ausrichtung der Politik der Alpenrepublik zu nutzen, und versuchte damit, Profit aus der lange ungelösten Frage der Abhaltungs-orte zu schlagen.

Während sich die österreichische Diplomatie und Politik aktiv darum bemühte, für Wien zu werben – und Bundeskanzler Kreisky mitunter gar das Gefühl hatte, ein Reisebüro zu leiten –, war man doch darum bemüht, Helsinki nicht den Rang abzulaufen, um die Beziehungen zwischen Moskau und Helsinki nicht zusätzlich zu belasten (wenn-gleich Kreisky durchaus betonte, dass Wien über eine geeignetere Infrastruktur verfüge). Schlussendlich lag es nicht in der Macht der österreichischen Akteure, dass Wien nicht zu einem Konferenzort wurde. Die Entscheidung der Supermächte, die Verhandlungen über ausgewogene und beiderseitige Truppenverminderungen als eigenständige MBFR-Verhandlungen aus der KSZE auszugliedern und auf Basis der Blöcke zu verhandeln – was nicht den österreichischen Interessen entsprach, hätte man doch gerne Mitspracherecht in dieser Frage gehabt – und schließlich die Wahl Wiens zum Ort der MBFR-Verhandlungen verunmöglichte eine Entscheidung für Wien zum KSZE-Konferenzort. Die Tatsache, dass Wien auf Vorschlag der Warschauer-Pakt-Staaten zum Ort der MBFR-Verhandlungen erkoren wurde und man in Moskau von einem Zeichen der internationalen Anerkennung der österreichischen Neutralität und einem Vertrauensbeweis sprach, wurde in Wien dennoch sehr wohlwollend aufgenommen.

Das einzige „militärische“ Thema, das im Rahmen der KSZE-Verhandlungen erörtert wurde, war jenes der „vertrauensbildenden Maßnahmen“. Die neutralen und bündnisfreien Staaten hatten in diesem Bereich ähnliche Interessen, da sie an einer weitestgehenden Mitsprache in militärischen Fragen und einer Verknüpfung zwischen KSZE und MBFR interessiert waren. Wilhelm Kuntner, österreichischer Militärberater, erkannte dies und lud die Delegierten zu einem informellen Interessenaustausch, aus dem sich die Gruppe der neutralen und bündnisfreien Staaten (N+N) formierte. Das Bemühen Kuntners, einen Kompromiss zwischen den Standpunkten von NATO und Warschauer Pakt zu finden, wurde auch vonseiten Moskaus honoriert. Zwar wurde Kuntner von sowjetischer Seite angewiesen, Österreich möge in diesem Bereich nicht zu weit gehen, gleichzeitig trat man

aber an ihn heran, Kompromissvorschläge vorab mit Moskau zu sondieren, um sie dann im Rahmen der N+N-Staaten vorzubringen. Die erzielten Fristen für die Notifikationen militärischer Manöver und Bewegungen blieben zwar schließlich hinter den von den Neutralen gewünschten Zeiträumen zurück, doch Kuntners Vorschlag, zumindest gemeinsame Grundsätze zu formulieren, fand Eingang in die Schlussakte. Auch konnte erreicht werden, dass die KSZE-Teilnehmerstaaten zumindest über relevante Entwicklungen und Ergebnisse der MBFR-Verhandlungen informiert wurden.

Wirtschaftlich war Österreich für Moskau eine willkommene Brücke in den Westen und ein „Versuchsfeld“ für den Ost-West-Handel. Das zögerliche Verhalten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und schließlich das Scheitern einer EWG-Assoziierung Österreichs 1968 trugen dazu bei, dass Österreich auch im Osten vermehrt nach Absatzmärkten suchte. Man konnte auf langjährige Erfahrungen im Bereich der Handels- und Wirtschaftszusammenarbeit mit der Sowjetunion setzen, die sich aus den regelmäßigen Verhandlungen über die Kompensationsverpflichtungen Österreichs an die Sowjetunion nach Abschluss des Staatsvertrags etabliert hatten und im Anschluss an diese als kommerzielle Geschäfte weitergeführt wurden. Bereits am 1. September 1968, kurz nach der Niederschlagung des „Prager Frühlings“, strömte erstmals sowjetisches Gas durch den Eisernen Vorhang. Indirekt machte Moskau Geschäfte mit Bonn, denn Österreich kaufte Rohre in Westdeutschland zu. Dieses Geschäft war ein Baustein für die Wiederherstellung des Vertrauens nach dem NATO-Embargo, das der westdeutschen Wirtschaft direkte Geschäfte mit der Sowjetunion im Bereich der Großröhren untersagt hatte. Dass Österreich als Modell gesehen wurde, zeigte sich in den Verhandlungen über den wirtschaftlichen Teil des 1970 unterzeichneten sogenannten Moskauer Vertrags. Hier war von den westdeutschen und sowjetischen Verhandlern explizit verlautbart worden, man wolle das Röhren-Erdgas-Geschäft nach dem Vorbild des österreichisch-sowjetischen Vertrags verhandeln.

Gegenüber Österreich wurde unzählige Male das Argument vorgebracht, dass Staatsvertrag und Neutralitätsgesetz im Widerspruch zur starken wirtschaftlichen Abhängigkeit von der BRD stünden und dass auch eine Assoziierung mit der EWG unvereinbar mit den Rechten und Pflichten als neutraler Staat und dem im Staatsvertrag festgelegten „Anschlussverbot“ sei. Für Moskau erwies sich Österreich aber nicht nur als wirtschaftliche Brücke über den „Eisernen Vorhang“, auch die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Moskau und Bonn wurden nach dem NATO-Embargo über den Umweg über Wien „getestet“, um dann im Moskauer Vertrag 1970 nach dem Modell der sowjetisch-österreichischen Erdgas-Röhren-Verträge formal geregelt zu werden. Im selben Jahr gestand das Politbüro intern auch ein, aus juristischer Sicht keine Handhabe gegen ein etwaiges Freihandels-Arrangement zwischen Österreich und der EWG zu haben – ohne allerdings Wien von diesem Einverständnis in Kenntnis zu setzen. Ganz im Gegenteil wurde beschlossen, dieses Argument gegenüber Österreich weiter und sogar noch verstärkt vorzubringen. Ein erklärtes Hauptziel war es, der wachsenden Abhängigkeit Österreichs von der BRD entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang wurde auch eine angestrebte Intensivierung der Wirtschaftsbezie-



hungen zwischen Moskau und Wien als außenpolitisches Instrument gesehen. Darüber hinaus legte das Politbüro fest, dass vor dem Abschluss von Handelsabkommen mit Bonn stets deren mögliche Auswirkungen auf Österreich berücksichtigt werden sollten. Aufgrund der stets scharfen Rhetorik gegenüber einer Annäherung Österreichs an die EWG war man in Wien folglich auch überrascht von der vergleichsweise wenig harschen Reaktion aus Moskau auf die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens mit der EWG 1972, wusste man doch nichts vom bereits zwei Jahre zuvor im Politbüro eingestandenen Faktum der Machtlosigkeit in dieser Frage.

Österreich skizzierte seine Agenda für die Verhandlungen über eine gesamteuropäische Konferenz im Juli 1970 in einem Memorandum, das eine gewisse Tendenz zu den östlichen Vorschlägen erkennen ließ und beispielsweise nicht auf die westliche Forderung nach mehr Freizügigkeit einging, die zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht näher konkretisiert worden war.<sup>6</sup> Im Juni 1972 wurde die österreichische Agenda um zwei Punkte ergänzt. Erstens, auf Wunsch Kreiskys, um den „europäischen Beitrag zur Entspannung im Nahen Osten“, der von keinem anderen Land unterstützt wurde.<sup>7</sup> In Moskau sah man in diesem Vorschlag eine „künstliche Komplikation“, die die Arbeit der Konferenz von den wesentlichen Themen ablenken würde.

Zweitens wurde im Juni 1972 die „Freizügigkeit“ auf die österreichische Tagesordnung gesetzt, Außenminister Kirchschräger sah humanitäre Aspekte als ein österreichisches Hauptziel an, war aber nicht davon überzeugt, dies im Rahmen einer multilateralen Konferenz auf das Tapet zu bringen.<sup>8</sup> Vor Beginn der multilateralen Vorbereitungsgespräche wies er seine Delegation an, dass Österreich diesen Punkt auf der Konferenz nicht zu stark forcieren solle.<sup>9</sup> Ein Grund für die anfängliche Zurückhaltung Kirchschrägers war, dass er Moskau im Hinblick auf das Freihandelsabkommen zwischen der EWG und Österreich, das schließlich 1972 unterzeichnet worden war, nicht weiter verärgern wollte. Das Wiener Außenministerium befürchtete eine „Eiszeit“ in den Beziehungen zu Moskau.

Weniger überraschend ist nun, dass eine solche nicht eintrat. Zum einen hatte das Politbüro schon anerkannt, dass Moskau einem Freihandelsabkommen rechtlich nichts entgegenzusetzen könne. Die Reaktionen aus Moskau fielen vergleichsweise moderat aus und beschränkten sich im Wesentlichen auf die Forderung nach einer Garantieerklärung, dass das Abkommen Österreichs mit der EWG den Umfang der Rechte und Pflichten aus dem Staatsvertrag und dem Neutralitätsgesetz in keiner Weise verändere und Österreich Maßnahmen zur Beseitigung etwaiger wirtschaftlicher Nachteile für Moskau ergreifen werde. Die österreichische Bundesregierung kam diesen Forderungen in einem Memorandum vom 20. September 1972 nach. Auch war man im Kreml zu dieser Zeit damit beschäftigt,

---

6 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess.

7 Ebd.

8 Ebd.

9 Ebd.

eine neue Linie gegenüber der EWG auszuarbeiten und auszuloten, ob Brüssel bereit wäre, den Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) im Gegenzug für eine Anerkennung der EWG ebenso anzuerkennen.<sup>10</sup> Hier offenbarte sich auch der unterschiedliche Zugang zu den europäischen neutralen Staaten: Während Österreich, die Schweiz und Schweden das Freihandelsabkommen mit der EWG 1972 abschließen „durften“, das 1973 in Kraft trat (wobei man nur gegenüber Österreich mit dem Argument des Staatsvertrags einen äußerst schwachen Hebel in der Hand gehabt hätte), wurde Finnland im Dezember 1972 dazu angehalten, die Unterzeichnung hinauszuzögern.

Statt einer Eiszeit begann 1973 eine „orchestrierte Anstrengung“ seitens der Sowjetunion, die bilateralen Beziehungen zu den neutralen Staaten zu verbessern. Im April 1973 erklärte Brežnev auf dem Plenum, dass die Beziehungen zu den Neutralen aktiviert werden müssten, um die langwierigen Verhandlungen in Helsinki in Gang zu bringen. Als Kosygin im Juli, während die Außenminister der KSZE-Teilnehmerländer in Helsinki tagten, sehr kurzfristig Österreich besuchte, wurde im Kommuniqué erstmals auf die „verfassungsmäßig verankerte“ österreichische Neutralität verwiesen, und Kosygin deutete an, dass Moskau keine weiteren Einwände gegen die Kontakte Wiens mit der EWG erheben werde. Gleichzeitig wurde ein Zehn-Jahres-Programm für die wirtschaftliche, wissenschaftlich-technische und industrielle Zusammenarbeit unterzeichnet. Nach Angaben der sowjetischen Botschaft sollte mit diesem Abkommen verhindert werden, dass Österreich weiter in den „gemeinsamen Markt“ hineingezogen wird. In den für die bilateralen Beziehungen formulierten Grundsätzen fand sich im Kommuniqué nur jener Teil der von den KSZE-Delegationen formulierten Prinzipien, der auf der sowjetischen Prioritätenliste ganz oben stand: die „souveräne Gleichheit“ aller Staaten, der „Gewaltverzicht“, die „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ und auch das Prinzip der „gegenseitig vorteilhaften Zusammenarbeit“. Wie in der sowjetisch-französischen Prinzipienklärung oder den US-amerikanisch-sowjetischen „Basic Principles“ wurden Verweise auf menschenrechtliche oder humanitäre Aspekte ausgespart.

Gerade an der Arbeit in den humanitären Bereichen – dem sogenannten „Dritten Korb“ – beteiligte sich die österreichische Delegation besonders aktiv an den KSZE-Verhandlungen, was vor allem auf das persönliche Engagement der Delegierten – Helmut Liedermann, Franz Ceska, Heinrich Pfusterschmid – zurückzuführen ist. Die sichtbarste Leistung dieser Bemühungen ist die Präambel des „Dritten Korbes“, die aus österreichischer Feder stammt. Diesen diplomatischen „Details“ schenkte man in Moskau überraschenderweise keine Beachtung, zumindest gab es auf politischer Seite keine Beanstandung des starken österreichischen Engagements in diesem „unnützen“ Korb.

Moskau hingegen konzentrierte sich darauf, so schnell wie möglich eine Gipfelkonferenz zu erreichen und die Diskussionen zu beenden. In Bundeskanzler Kreisky und dessen Ambitionen, (auch eigenwillige) außenpolitische Akzente zu setzen und auf der Bühne der

---

10 Mueller, Recognition in Return for Détente?

europäischen Politik Geltung zu erlangen, erkannte man in diesem Fall – anders als bei seinen früheren, erfolglosen Bemühungen, die Nahostfrage auf die Konferenzagenda zu setzen – einen geeigneten Erfüllungsgehilfen. Bei seinem Besuch in Moskau Ende Mai 1974 erklärte sich Kreisky sogar öffentlich dazu bereit, sich für einen möglichst schnellen Gipfel einzusetzen. Die sowjetische Botschaft erachtete diese „Annäherung“ der österreichischen Position als immens wichtig, da Österreich damit eines der ersten kapitalistischen Länder war, das sich offiziell für einen raschen Gipfel aussprach. Im österreichischen Außenministerium und in der Delegation wurde Kreiskys Erklärung mit Entsetzen aufgenommen. Die Befürchtung, dass Moskau versuchte, Kreisky aus taktischen Gründen zu umgarnen, war berechtigt. Trotz dieser Bemühungen stand die Schlussakte erst am 1. August 1975 zur Unterschrift bereit – inklusive all jener aus Sicht des Kremls „unnötigen“ Bestimmungen im humanitären Bereich, an deren Formulierung die österreichische Delegation engagiert mitgearbeitet hatte.

## Danksagung

An dieser Stelle sei allen Personen und Institutionen gedankt, die mich bei der Arbeit an diesem Buch, das auf meiner Dissertation<sup>11</sup> basiert, auf vielfältige Weise unterstützt haben.

Das vorliegende Werk geht aus dem vom FWF geförderten Forschungsprojekt „The Role of the Neutral States in Soviet Foreign Policy Strategy, 1969–1975“ (FWF P 31869) hervor, das von 2019–2022 am Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung in Kooperation mit der Universität Graz durchgeführt wurde. Dem Fördergeber sei für die finanzielle Unterstützung gedankt, die zahlreiche Konferenzteilnahmen und Forschungsreisen erst ermöglichte.

Herrn Priv.-Doz. Dr. Peter Ruggenthaler, dem Stv. Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Kriegsfolgenforschung und Leiter des oben genannten Forschungsprojekts und Betreuer meiner Dissertation, bin ich für das von Beginn an in mich gesetzte Vertrauen überaus dankbar. Herzlichen Dank dafür, dass du mich zu einigen „Sprüngen ins kalte Wasser“ ermutigt hast. Von der Mitarbeit an verschiedenen Forschungsprojekten, Archivrecherchen und Konferenzteilnahmen habe ich ungemein profitiert. Ich konnte stets auf kundigen Rat und Hilfestellung zählen, genoss gleichzeitig aber größtmögliche Freiheit in meiner Forschung und im Schreibprozess. Vielen Dank!

Herrn Prof. Dr. Günter J. Bischof, Marshall Plan Professor und Direktor des Center Austria an der Universität New Orleans, dem Zweitbegutachter meiner Dissertation, danke ich für sein Interesse an meiner Arbeit und viele Anregungen, die er mir mit auf den Weg gab.

Besonderer Dank gebührt auch Herrn Univ.-Prof. Dr. Dr. Stefan Karner, dem Gründer und langjährigen Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Kriegsfolgenforschung, für das viele, das ich von ihm lernen durfte, sowie für seine Bereitschaft, das Manuskript vorab zu lesen und zu kommentieren.

---

11 Anna Graf-Steiner, Die Rolle des neutralen Österreich in der außenpolitischen Strategie der Sowjetunion, 1969–1975. Phil. Diss. Universität Graz, 2022.

Ebenso danke ich meinen Kolleginnen und Kollegen am Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung für vielfältige Hilfestellungen und die freundschaftliche Arbeitsatmosphäre. Insbesondere gedankt sei dessen Leiterin, Frau Univ.-Prof. Dr. Barbara Stelzl-Marx, für all ihre Unterstützung.

Zu Dank verpflichtet bin ich auch meiner Alma mater, der Universität Graz, und ihrem Rektor, Dr. Peter Riedler. Ich verbrachte in Graz eine spannende, lehrreiche und auch lustige Studienzeit und entdeckte meine Leidenschaft für die Forschung. Dass meine Dissertation 2023 von der Universität Graz für den „Award of Excellence – Staatspreis für die besten Dissertationen“ nominiert und schließlich vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF) ausgezeichnet wurde, ist ein krönender Abschluss dieser Reise. Vielen Dank an dieser Stelle an Herrn Bundesminister Univ.-Prof. Dr. Martin Polaschek, der als ehemaliger Rektor der Universität Graz auch meine Studienzeit geprägt hat, für diese Auszeichnung!

Großer Dank gilt den Leiterinnen und Leitern sowie Mitarbeitenden von in- und ausländischen Forschungsinstitutionen, Archiven und Bibliotheken, ohne deren fachkundige Hilfe die Bearbeitung des Themas in dieser Form nicht möglich gewesen wäre. Stellvertretend seien genannt: Herr Prof. Dr. Mark Kramer, Direktor des Cold War Studies Programmes des Davis Center for Russian and Eurasian Studies der Harvard Universität, der mich bei der Recherche in den Beständen des Davis Centers und der Lamont Library unterstützte, Frau Prof. Dr. Nadia Boyadjieva für ihre Unterstützung im Centralen Därszaven Archiv (Sofia), Frau Mag. Maria Steiner vom Stiftung Bruno Kreisky Archiv (Wien) sowie Herrn Dr. Maximilian Graf und Herrn Dr. Dieter Lautner vom Österreichischen Staatsarchiv (Wien). Für ihre Unterstützung bei der Fotorecherche danke ich Herrn Dr. Georg Spitaler, Frau Elfriede Pokorny und Frau Andrea Müllner vom VGA – Verein für Geschichte der ArbeiterInnenbewegung (Wien).

Herzlicher Dank gilt außerdem den Organisatoren zahlreicher wissenschaftlicher Konferenzen und Vortragsreihen, in deren Rahmen ich meine Forschung präsentieren durfte, darunter der Association for Slavic, East European and Eurasian Studies (ASEEES), der Austrian Studies Association (New Orleans), Herrn Prof. Dr. Aryo Makko (Hans Blix Centre for the history of international relations, Stockholm), Herrn Dir. Dr. Peter Jašek und Frau Dr. Beáta Katrebová Blehová (Ústav pamäti národa, Bratislava), Herrn Dir. Prof. Dr. Csaba Békés (Cold War History Research Center an der Corvinus Universität, Budapest), sowie zahlreichen Fachkolleginnen und Fachkollegen für kritische Fragen, Anmerkungen und Hinweise. Hinweisen möchte ich an dieser Stelle auf ein internationales Forschungsprojekt unter der Leitung von Prof. Dr. Hermann Wentker (Institut für Zeitgeschichte, München/Berlin), Frau Assoz. Prof. Dr. Andrea Brait (Universität Innsbruck), Herrn Prof. Dr. Michael Gehler (Universität Hildesheim) und Herrn Jussi Hanhimäki, PhD (Graduate Institute of International and Development Studies, Genf) über das KSZE-Folgetreffen in Wien (1986–1989), das ebenfalls vom FWF unterstützt wurde. Den genannten Personen

sowie allen Projektbeteiligten möchte ich für den fruchtbaren wissenschaftlichen Austausch und die Einbindung in das Projekt herzlich danken!

Die Drucklegung erfolgte aus Mitteln des FWF und des Landes Steiermark. Dafür sei den genannten Institutionen, stellvertretend Frau Sabina Abdel-Kader und Frau Mag. Andrea Rupprechter, herzlich gedankt! Für Lektorat und Layout gilt mein Dank Frau Elisabeth Stadler (Unternehmen „Zwiebelfisch“) für ihre gewissenhafte Arbeit. Etwaige Fehler, die sich eingeschlichen haben, liegen natürlich in meiner Verantwortung.

Bedanken möchte ich mich bei meiner Familie und ganz besonders bei meinen Eltern, Johann und Margret Steiner, die mir stets mit Verständnis und unvergleichlicher Unterstützung zur Seite standen. Ich bin unglaublich dankbar dafür, in einem so liebevollen und umsorgenden Elternhaus aufgewachsen zu sein.

Der größte Dank gilt meinem Mann Christian, der mir einerseits über den gesamten Entstehungszeitraum dieses Buches den Rücken freihielt, mich bestärkte und unterstützte, andererseits aber auch fachlich großes Interesse zeigte und mich in vielen Gesprächen mit Fragen herausgefordert und weitergebracht hat. Vielen Dank!

Graz, im November 2023

Anna Graf-Steiner



## **Anhang**



## Literatur- und Quellenverzeichnis

Sämtliche Internetquellen wurden am 15. November 2023 zuletzt überprüft und abgerufen.

### Archivbestände

Archiv vnešnej politiki Rossijskoj Federacii [Archiv für Außenpolitik der Russländischen Föderation] (AVP RF), Moskau  
F. 066, op. 48–50, Berichte und Mitteilungen der sowjetischen Botschaft in Österreich an die Dritte Europäische Abteilung des sowjetischen Außenministeriums.

Diplomatische Dokumente der Schweiz (DODIS), Bern  
Digitales Archiv (dodis.ch)

Central Intelligence Agency  
Central Intelligence Bulletin Collection

Centralen Därzhaven Archiv [Zentrales Staatsarchiv] (CDA), Sofia  
F. 1b  
F. 378b

Foreign Relations of the United States (FRUS)  
Digital Archive  
Diplomatic Papers  
Germany and Austria, Vol. VII  
1964–1968, Vol. XIII

North Atlantic Treaty Organization Archives  
Digitales Archiv

National Archives and Records Administration (NARA), Washington D. C.  
Richard Nixon Presidential Library and Museum  
National Security Council Institutional Files  
CIA Records Search Tool (CREST)

Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik Österreich (ÖStA/AdR), Wien  
BKA/AA Bundeskanzleramt/Auswärtige Angelegenheiten  
BMfAA Bundesministerium f. Auswärtige Angelegenheiten

Rossijskij gosudarstvennyj archiv ekonomiki [Russländisches Staatsarchiv für Wirtschaft] (RGAE),  
Moskau  
F. 413

Rossijskij gosudarstvennij archiv novejšej istorii [Russländisches Staatsarchiv für Zeitgeschichte] (RGANI),  
Moskau  
F. 2, op. 3, Protokolle und Belege der Plenen des Zentralkomitees der KPdSU. 1966–1975. (durchgesehen  
im Mikrofilm-Archiv der Harvard University, Lamont-Bibliothek).  
F. 3, op. 72-73, Bestände des Politbüros ZK der KPdSU.  
F. 5, Bestände der internationalen Abteilung des ZK der KPdSU.  
F. 10, Transkripte von Sitzungen des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Paktes.  
F. 80, L. I. Brežnev.

Stiftung Bruno Kreisky-Archiv (SBKA), Wien  
VII.1 Länderbox UdSSR.  
VII.1 Länderboxen, Bulgarien.  
VII.1 Länderbox Malta.  
VII.1 Länderboxen Rumänien.  
VII.8 „KSZE, Abrüstung, Entspannung“.  
VII.2 BKAA.

Wilson Center, Washington, D.C.  
Digital Archive

## Zeitungsartikel, Pressemitteilungen, Reden

- Carl Bildt, Opinion: are Sweden and Finland moving to apply for NATO membership?, in: Washington Post, 16.3.2022. Online abrufbar unter: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/03/16/are-sweden-finland-moving-apply-nato-membership/>
- Conference on European Security Urged by Poland in U. N, in: The New York Times, 15.12.1964, S. 5. Online abrufbar unter: <https://www.nytimes.com/1964/12/15/archives/conference-on-european-security-urged-by-poland-in-un.html>
- Kreml' nazval vozmožnym kompromissom švedskij variant nejtral'nogo gosudarstva na Ukraine. TASS, 16.3.2022. Online abrufbar unter: [https://tass.ru/politika/14087473?utm\\_source=google.com&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=google.com&utm\\_referrer=google.com](https://tass.ru/politika/14087473?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com) [18.3.2022].
- Drew Middleton, Soviet Bars German Unity Except on its Own Terms; West Is Shocked by Stand; Atmosphere grim; Molotov's Implications So Wide Dulles Halts the Sitting, in: New York Times, 09.11.1955.
- Ministerstvo inostrannyh del Rossijskoj Federacii, Zajavlenie MID Rossii v svjazi s vyskazyvanijami oficial'nych lic Avstrii o cobytijach na Ukraine, 5.3.2022. Online abrufbar unter: [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/1803110/](https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1803110/) [18.3.2022].
- Christian Nünlist, Der Genfer Gipfel 1955 – nur eine Atempause, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 19.7.2005.
- N. N., Schwarzer Riese, in: Der Spiegel (45/1967), 29.10.1967. Online abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/schwarzer-riese-a-dfa1ad5f-0002-0001-0000-000046185339>

- Hansjakob Stehle, Renovierter Rapacki-Plan, in: Die Zeit, 10.1.1964. Online abrufbar unter <https://www.zeit.de/1964/02/renovierter-rapacki-plan>
- Ludwig Steiner, Über die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Rede. Wien, 25.9.1975. Online abrufbar unter: [https://www.cvce.eu/obj/vortrag\\_von\\_ludwig\\_steiner\\_uber\\_die\\_konferenz\\_uber\\_sicherheit\\_und\\_zusammenarbeit\\_in\\_europa\\_wien\\_25\\_september\\_1975-de-350f9e2e-80f4-45aa-a3ef-9455e245c56f.html](https://www.cvce.eu/obj/vortrag_von_ludwig_steiner_uber_die_konferenz_uber_sicherheit_und_zusammenarbeit_in_europa_wien_25_september_1975-de-350f9e2e-80f4-45aa-a3ef-9455e245c56f.html)
- Walter Sullivan, Soviet Says Rule in Berlin Is Over; Commandant Asserts City Is East German Capital Now-Rejects U.S. protest, in: New York Times, 30.11.1955.
- TASS Statement of Soviet views on Big Four Parley, in: New York Times, 13.7.1955.

## Quelleneditionen

- Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Portal „Ostpolitik“. Online abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/web/wissenschaftliche-dienste-archiv/portal-ostpolitik>.
- Jussi M. Hanhimäki – Odd Arne Westad (Hg.), The Cold War. A History in Documents and Eyewitness Accounts. Oxford 2004.
- Institut für Zeitgeschichte (Hg.), Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), 30 Bde. München – Berlin 1997–2018.
- Stefan Karner – Natalja Tomilina – Alexander Tschubarjan – Günter Bischof – Viktor Iščenko – Michail Prozumenščikov – Peter Ruggenthaler – Oldřich Tůma – Manfred Wilke (Hg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 2: Dokumente. Pražská vesna. Meždunarodnyj krizisnyj 1968 goda. Dokumenty. Köln – Weimar – Wien 2008.
- Warren F. Kimball, Churchill and Roosevelt, The Complete Correspondence, Vol. 3. Princeton – New Jersey 2015.
- Hans Mayrzedt – Waldemar Hummer (Hg.), 20 Jahre österreichische Neutralitäts- und Europapolitik (1955–1975). Dokumentation. Bd. 2. Wien 1976.
- Ministry of Foreign Affairs of Finland (Hg.) Publications of the Foreign Ministry, Helsinki 1967.
- Vladimir Pečatnov, „Sojuzniki nažimajut na tebjja dlja togo, čtoby slomit' u tebjja volju ...“. Perepiska Stalina s Molotovym i drugimimi členami Politbjuro po vnešnepolitieskim voprosam v sentjabre-dekabre 1945 g., in: Istočnik 2/1999, S. 70–85.
- R. G. Pichoja, Čechoslovakija, 1968 god: Vzgljad iz Moskvy: Po dokumentam CK KPSS, in: Novaja i Novejšaja Istorija 1/1995, S. 34–48.
- Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (Ed.), Polskie dokumenty dyplomatyczne 1958. Warschau 2011.
- Horst-Peter Schulz – Rüdiger Zimmermann (Hg.), Monatsberichte über die Entwicklung in Polen. Hrsg. vom Ostbüro der SPD (1955–1965). Online-Edition der Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung. Online abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/polen-berichte/1963-12.pdf>
- Douglas Selvage, Transforming the Soviet Sphere of Influence? U.S.-Soviet Détente and Eastern Europe, 1969–1976, in: Diplomatic History 33/2009, S. 671–687.
- Douglas Selvage, Cold War International History Project Working Paper 32, 2001. The Warsaw Pact and Nuclear Nonproliferation, 1963–1965, übersetzt von Douglas Selvage, S. 36–45. Online abrufbar unter [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/working\\_paper\\_no\\_32\\_repaired.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/working_paper_no_32_repaired.pdf)
- Douglas Selvage, Poland and the Sino-Soviet Rift, 1963–1965. CWIHP E-Dossier 10/Jänner 2004. Online abrufbar unter: <https://www.wilsoncenter.org/publication/poland-and-the-sino-soviet-rift-1963-1965>.
- Friedrich-Karl Schramm – Wolfram-Georg Riggert – Alois Friedel (Hg.), Sicherheitskonferenz in Europa: Dokumentation 1954–1972. Die Bemühungen um Entspannung und Annäherung im politischen, militärischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technologischen und kulturellen Bereich. Frankfurt am Main 1972.

- Tuomas Vilkuna (Hg.), *Neutrality: The Finnish Position. Speeches by Dr. Urho Kekkonen, President of Finland.* London 1970.
- Gerhard Peters – John T. Woolley (Hg.), *The American Presidency Project. Richard Nixon, Text of the „Basic Principles of Relations Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics“.* Santa Barbara 1999–2022. Online abrufbar unter: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/254867>

## Sekundärliteratur

- Helmut Altrichter – Hermann Wentker, Einleitung, in: Dies. (Hg.), *KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990.* München 2011, S. 7–14.
- Helmut Altrichter – Hermann Wentker (Hg.), *Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990.* München 2011.
- Daniel Aschheim, *Kreisky, Israel, and Jewish Identity.* New Orleans 2022.
- Daniel Roy Aschheim, *The Complex Dynamics of Post-World War II Jewish Identity and Politics: The Perplexing Case of Bruno Kreisky.* Phil. Diss. Hebrew University 2021.
- Bernhard Auffermann, *Finnlandisierung – das abschreckende Beispiel? Zur Problematik eines politischen Kampfbegriffes in der Ära des Kalten Krieges,* in: *Zeitgeschichte* 26/6/1999, *Finnlandisierung – Neutralisierung – Neutralität,* S. 347–371.
- Juhana Aunesluoma – Johanna Rainio-Niemi, *Neutrality as Identity? Finland’s Quest for Security in the Cold War,* in: *JCWS* 18/4/2016, S. 51–78.
- Robert C. Austin, *Albania: Exploiting Relevance and Irrelevance During the Cold War,* in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe.* New York – London 2021, S. 344–355.
- Dieter Bacher – Harald Knoll, *Österreich als Drehscheibe ausländischer Nachrichtendienste?,* in: Stefan Karner et al. (Hg.), *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Beiträge.* Köln et al. 2008, S. 1063–1074.
- Nicolas Badalassi, *France, the European Neutrals, and the USSR, 1947–1981,* in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe.* New York – London 2021, S. 467–493.
- Iskra Baeva, *Avstrija – v särceto na Evropa, Bălgarija – v särceto na Balkanite,* in: Petranka Fileva – Minka Zlateva (Hg.), *Avstrija – Bălgarija: tradicii s badešte.* Veliko Tărnovo 2007, S. 21–30.
- Oliver Bange – Goffried Niedhardt, *Introduction,* in: Oliver Bange – Goffried Niedhardt (Hg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe.* New York – Oxford 2008, S. 1–21.
- Uri Bar-Noi, *The Cold War and Soviet Mistrust of Churchill’s Pursuit of Détente, 1951–1955.* Brighton 2008.
- Siegfried Beer – Igor Lukes, *Spy, Scholar, Artist. The three careers of Ladislav Bittman,* in: *JIPSS* 2/1/2008, S. 113–134.
- Csaba Békés, *Hungary’s Cold War. International Relations from the End of World War II to the Fall of the Soviet Union.* Chapel Hill 2022.
- Csaba Békés, *Hungary, the Soviet Bloc, the German Question, and the CSCE Process, 1965–1975,* in: *JCWS* 18/3/2016, S. 95–183.
- Csaba Békés, *Der Warschauer Pakt und der KSZE-Prozess,* in: Torsten Diedrich – Winfried Heinemann – Christian F. Ostermann (Hg.), *Der Warschauer Pakt.* Berlin 2009, S. 225–244.
- Csaba Békés, *The Warsaw Pact, the German Question and the CSCE Process,* in: Oliver Bange – Goffried Niedhardt (Hg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe.* New York – Oxford 2008, S. 113–128.
- Csaba Békés, *The 1956 Hungarian Revolution and World Politics.* CWIHP Working Paper 16/1996.
- Günter Bischof, *The Making of the Austrian Treaty and the Road to Geneva,* in: Günter Bischof – Saki Dockrill (Hg.), *Cold War Respite. The Geneva Summit of 1955.* Baton Rouge 2000, S. 117–154.
- Günter Bischof – Saki Dockrill (Hg.), *Cold War Respite. The Geneva Summit of 1955.* Baton Rouge 2000.



- Günter Bischof – Peter Ruggenthaler, Österreich und der Kalte Krieg. Ein Balanceakt zwischen Ost und West. Graz – Wien 2022.
- Günter Bischof, Rezension von: „Benjamin Gilde: Österreich im KSZE-Prozess 1969-1983. Neutraler Vermittler in humanitärer Mission. München 2013“, in: sehepunkte 14/2/2014. Online abrufbar unter: <http://www.sehepunkte.de/2014/02/24330.html>
- Günter Bischof, Die Amerikaner als Besatzungsmacht in Österreich, 1945–1955, in: Manfred Rauchensteiner – Robert Kriechbaumer (Hg.), Die Gunst des Augenblicks. Neuere Forschungen zu Staatsvertrag und Neutralität. Wien 2005, S. 75–111.
- Günter Bischof, Austria in the First Cold War, 1945–55. The Leverage of the Weak. Houndmills 1999.
- Günter Bischof, Between Responsibility and Rehabilitation. Austria in International Politics, 1940–1950. Phil. Diss. Harvard University 1999.
- Günter Bischof, „Austria looks to the West“. Kommunistische Putschgefahr, geheime Wiederbewaffnung und Westorientierung am Anfang der fünfziger Jahre, in: Thomas Albrich et al. (Hg.), Österreich in den Fünfzigern. Innsbruck 1995, S. 183–210.
- Beata Blehova, Der Fall des Kommunismus in der Tschechoslowakei. Wien 2006.
- Reinhard Bollmus, Ein kalkuliertes Risiko? Großbritannien, die USA und das „Deutsche Eigentum“ auf der Konferenz von Potsdam, in: Günter Bischof – Josef Leidenfrost (Hg.), Die bevormundete Nation. Österreich und die Alliierten 1945–1949. Innsbruck 1988, S. 107–126.
- Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE. Graz – Wien 2020.
- Michael Borchard, Alles neu an der „Neuen Ostpolitik“? Die Aufnahme der diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetunion, ihre Folgen und die Kontinuitätslinien zur Politik von Willy Brandt, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE. Graz – Wien 2020, S. 33–54.
- Włodzimierz Borodziej, Geschichte Polens im 20. Jahrhundert. München 2010.
- Christoph Breitenmoser, Sicherheit für Europa. Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement. Zürich 1996.
- Katerina Brodin, The Undén-Proposal, in: Cooperation and Conflict 1/4/1966, S. 18–29.
- Thomas Bürgisser – Sacha Zala – Thomas Fischer, ‚Always Hit Back Right on the Kisser‘? The Soviet Union in Swiss Foreign Policy during the Cold war, in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe. New York – London 2021, S. 260–290.
- Franz Cede, Austria’s Neutrality – Myths versus Reality, in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe. New York – London 2021, S. 15–30.
- Wolf Günther Contius, Chronik. Sowjetunion. Außenpolitik und Außenhandel, in: Osteuropa 8/4/1958, S. 267–272.
- CSCE, the German Question, and the Eastern Bloc, in Journal of Cold War Studies 18/3/2016.
- Robert Dalsjö, Life-Line Lost: The Rise and Fall of ‚Neutral‘ Sweden’s Secret Reserve Option of Wartime Help from the West. Stockholm 2006
- Jost Delbrück, Die völkerrechtliche Bedeutung der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Rudolf Bernhardt – Ingo von Münch – Walter Rudolf (Hg.), Drittes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium. Baden-Baden 1977, S. 31–50.
- Jürgen Dinkel, Die Bewegung Bündnisfreier Staaten. Genese, Organisation und Politik (1927–1992). Berlin – München 2015.
- Piotr Długolecki, Diplomatic file: An Unknown Context of the Rapacki Plan, in: The Polish Quarterly of International Affairs 20/2011, S. 59–71.
- Andrey Edemskiy, Dealing with Bonn. Leonid Brezhnev and the Soviet response to West German Ostpolitik, in: Carole Fink – Bernd Schaefer (Hg.), Ostpolitik, 1969–1974. Cambridge 2009, S. 15–38.

- Reiner Eger, *Krisen an Österreichs Grenzen. Das Verhalten Österreichs während des Ungarnaufstandes 1956 und der tschechoslowakischen Krise 1968: ein Vergleich*. Wien 1981.
- Dietrich Eichholtz, *Krieg um Öl. Ein Erdölimperium als deutsches Kriegsziel 1939–1945*. Leipzig 2006.
- Herbert Feis, *Churchill – Roosevelt – Stalin. The War They Waged and the Peace They Sought*. New Jersey 2016.
- Aleksej Filitov, *Der Moskauer Vertrag und der ‚Brief zur deutschen Einheit‘. Vom Konflikt zum Kompromiss*, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 167–178.
- Thomas Fischer, *Austria and the Helsinki Process*, in: Arnold Suppan – Wolfgang Mueller (Hg.), *„Peaceful Coexistence“ or „Iron Curtain“: Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente, 1955–1989*. Wien 2009, S. 168–202.
- Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE: The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*. Wiener Schriften Zur Internationalen Politik, Bd. 12. Baden-Baden 2009.
- Thomas Fischer, *„A Mustard Seed Grew Into a Bushi Tree“: The Finnish CSCE-Initiative of 5 May 1969*, in: *Cold War History* 9/2009, S. 177–201.
- Thomas Fischer, *Die Sowjetunion, Österreich und die finnische KSZE-Initiative vom 5. Mai 1969*, in: Wolfgang Mueller – Michael Portmann (Hg.), *Osteuropa vom Weltkrieg zur Wende. Zentraleuropa-Studien 10*. Wien 2007, S. 313–340.
- Rosemary Foot, *The Cold War and human rights*, in: Melvyn P. Leffler – Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. III. Cambridge 2010, S. 445–465.
- A. A Fursenko – Timothy J Naftali, *Khrushchev’s Cold War. The inside Story of an American Adversary*. New York 2006.
- John Lewis Gaddis, *Der Kalte Krieg: Eine neue Geschichte*. 3. Aufl. München 2008.
- John Lewis Gaddis, *The Long Peace. Inquiries into the History of the Cold War*. New York 1987.
- Raymond L. Garthoff, *A Journey through the Cold War: A Memoir of Containment and Coexistence*. Washington, D. C. 2001.
- Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas: Deutschland und der geteilte Kontinent*. München 1993.
- Carsen Gebhard, *Is small still beautiful? The Case of Austria*, in: *Swiss Political Science Review* 19/3/2013, S. 279–297.
- Michael Gehler – Rolf Steininger, *Österreich und die europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart. Aspekte einer wechselvollen Entwicklung*. Wien – Köln – Weimar 2014.
- Michael Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*. Bd. 1. Innsbruck – Wien – Bozen 2005.
- Michael Gehler, *Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich*. Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C 92. Bonn 2001.
- Michael Gehler, *Die österreichische Außenpolitik unter der Alleinregierung Josef Klaus 1966–1970*, in: Robert Kriechbaumer – Franz Schausberger – Hubert Weinberger (Hg.), *Die Transformation der österreichischen Gesellschaft und die Alleinregierung Klaus*. Salzburg 1995, S. 251–271.
- Michael Gehler, *From Saint-Germain to Lisbon: Austria’s Long Road from Disintegrated to United Europe 1919–2009*. Wien 2020.
- Michael Gehler, *From Non-alignment to Neutrality: Austria’s Transformation during the First East-West Détente, 1953–1958*, in: *JCWS* 7/4/2005, S. 104–136.
- Michael Gehler, *Neutralität und Neutralisierungspläne für Mitteleuropa? Österreich, Ungarn, Tschechoslowakei und Polen*, in: Dominik Geppert – Udo Wengst (Hg.), *Neutralität – Chance oder Chimäre? Konzepte des Dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945–1990*. München 2005, S. 105–131.
- Martin Gilbert, *Winston S. Churchill, Volume 7: Road to Victory, 1941–1945*. Hillsdale 2013.

- Benjamin Gilde, Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983: Neutraler Vermittler in humanitärer Mission. München 2013.
- Benjamin Gilde, ‚Kein Vorreiter‘. Österreich und die humanitäre Dimension der KSZE 1969–1973, in: Helmut Altrichter – Hermann Wentker (Hg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975–1990. München 2011, S. 41–50.
- Manfred Görtemaker, Vom Kalten Krieg zur Ära der Entspannung, in: Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 2004.
- Maximilian Graf, Kreisky und Polen. Schlaglichter auf einen vernachlässigten Aspekt der österreichischen „Ostpolitik“, in: Lucile Dreidemy – Richard Hufschmied – Agnes Meisinger – Berthold Molden – Eugen Pfister – Katharina Prager – Elisabeth Röhrlich – Florian Wenninger – Maria Wirth (Hg.), Bananen, Cola, Zeitgeschichte: Oliver Rathkolb und das lange 20. Jahrhundert. Wien 2015, S. 692–706.
- Maximilian Graf, Österreichs „Ostpolitik“ im Kalten Krieg. Eine doppeldeutsche Sicht, in: Maximilian Graf – Agnes Meisinger (Hg.), Österreich im Kalten Krieg: neue Forschungen im internationalen Kontext. Zeitgeschichte im Kontext, Bd. 11. Göttingen 2016, S. 145–173.
- Maximilian Graf – Peter Ruggenthaler, Entspannung trotz Krisen? Zu den Beziehungen zwischen Österreich und Polen vom Staatsvertrag bis zum Ende des Kalten Krieges 1955–1990, in: Peter Ruggenthaler – Wanda Jarzabek (Hg.), Österreich – Polen. Stationen gemeinsamer Geschichte im 20. Jahrhundert. Graz – Wien 2021, S. 165–192.
- Anna Graf-Steiner – Herbert Reginbogin, Austria: The NPT, Diplomacy, and National Identity, in: Pascal Lottaz – Yoko Iwama (Hg.), The Neutrals and the Bomb: N+N States and the Creation of the Nonproliferation Treaty (in Druck).
- Peter Gstettner, „... wo alle Macht vom Volk ausgeht“. Eine nachhaltige Verhinderung. Zur Mikropolitik rund um den „Ortstafelsturm“ in Kärnten, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/2004, S. 81–94.
- Helga Haftendorn, The Link between CSCE and MBFR. Two Sprouts from One Bulb, in: Andreas Wenger – Vojtech Mastny – Christian Nuenlist (Hg.), Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965–75. Oxon – New York 2008, S. 237–258.
- Helga Haftendorn, Entstehung und Bedeutung des Harmel-Berichtes der NATO von 1967, in: Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte 40/2/1992, S. 169–221.
- Helga Haftendorn, Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982. 2. Aufl. Baden-Baden 1986.
- Petri Hakkarainen, A State of Peace in Europe. West Germany and the CSCE, 1966–1975. New York – Oxford 2011.
- Jussi M. Hanhimäki, The Lure of Neutrality: Finland and the Cold War, in: Klaus Larres – Kenneth Osgood (Hg.), The Cold War after Stalin's Death. A Missed Opportunity for Peace? Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham et al. 2006, S. 257–276.
- Jussi M. Hanhimäki, The first line of defence or a springboard for disintegration? European neutrals in American foreign and security policy, 1945–61, in: Diplomacy & Statecraft 7/1996, S. 378–403.
- Anja Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985. Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung. Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte. Bd. 91. München 2012.
- Hans-Joachim Heintze, Menschenrechtsschutz doppelt und dreifach? Das Zusammenwirken der OSZE-Standards mit anderen Normensystemen, in: IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 2006. Baden-Baden 2007, S. 261–273.
- Hans-Joachim Heintze, Prinzipien der Helsinki-Schlussakte im Widerspruch?, in: IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 2004. Baden-Baden 2004, S. 305–315.
- Veronika Heyde, Frankreich im KSZE-Prozess. Diplomatie im Namen der europäischen Sicherheit 1969–1983. Berlin – Boston 2017.
- Robert C. Hilderbrand, Dumberton Oaks. The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security. Chapel Hill – London 1990.

- Josef Holik, Die konventionelle Abrüstung im Kalten Krieg. Ein Instrument für den politischen Wandel in Europa, in: Portal Militärgeschichte (2014). Online abrufbar unter: [https://www.portal-militaergeschichte.de/holik\\_abrustung](https://www.portal-militaergeschichte.de/holik_abrustung).
- Walter M. Iber, Die Sowjetische Mineralölverwaltung in Österreich. Zur Vorgeschichte der OMV 1945–1955. Innsbruck 2011.
- Walter M. Iber, Erdöl statt Reparationen. Die Sowjetische Mineralölverwaltung in Österreich 1945–1955, in: VfZ 4/2009, S. 571–605.
- Robert Rhodes James, Anthony Eden. A Biography. New York 1987.
- Wanda Jarzabek, Die Volksrepublik Polen und die „Ostpolitik“, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE. Graz – Wien 2020, S. 443–459.
- Wanda Jarzabek, Hope and Reality. Poland and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1964–1989. CWIHP Working Paper 56/2008.
- Wanda Jarzabek, Preserving the Status Quo or Promoting Change? The Role of the CSCE in the Perception of Polish Authorities, 1964–1989 in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe. New York – Oxford 2008, S. 144–159.
- Niklas Jensen-Eriksen, No Room for Neutrality?: The Uncommitted European Nations and the Economic Cold War in the 1950s, in: Jari Eloranta – Eric Golson – Peter Hedberg – Maria Cristina Moreira (Hg.), Small and Medium Powers in Global History: Trade, Conflicts, and Neutrality from the 18th to the 20th Centuries. Abingdon 2019, S. 213–230.
- Stefan Karner, Zu den sowjetischen Demontagen in Österreich 1945/46. Ein erster Aufriss auf russischer Quellenbasis, in: Michael Pammer – Herta Neiß – Michael John (Hg.), Erfahrung der Moderne: Festschrift für Roman Sandgruber zum 60. Geburtstag. Linz 2007, S. 301–312.
- Stefan Karner, Die Lösung der Kärntner Ortstafelfrage, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 2011, S. 213–240.
- Stefan Karner, Die sowjetische Wirtschaft der Chrusčev- und Brežnev-Jahre 1964–1975. Reformen, Stagnation und vertane Chancen, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE. Graz – Wien 2020, S. 373–385.
- Stefan Karner – Mark Kramer – Peter Ruggenthaler – Manfred Wilke (Hg.), Der Kreml und die „Wende“ 1989: interne Analysen der sowjetischen Führung zum Fall der kommunistischen Regime: Dokumente. Veröffentlichungen des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 15. Innsbruck 2014.
- Stefan Karner – Philipp Lesiak (Hg.), Der erste Stein aus der Berliner Mauer. Das Paneuropäische Picknick 1989. Graz 2019.
- Stefan Karner – Andreas Moritsch – Reinhard Reimann (Hg.), Kärnten und die nationale Frage. Aussiedlung – Verschleppung – nationaler Kampf. Bd. 1. Klagenfurt/Celovec – Wien – Ljubljana 2005.
- Stefan Karner – Peter Ruggenthaler, Austria and the End of the Prague Spring: Neutrality in the Crucible?, in: Günter Bischof – Stefan Karner – Peter Ruggenthaler (Hg.), The Prague Spring and the Warsaw Pact Invasion of Czechoslovakia in 1968. Lanham – New York et al. 2010, S. 419–439.
- Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx (Hg.), Die Rote Armee in Österreich: sowjetische Besatzung 1945–1955. Beiträge. Veröffentlichungen des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Sd.-Bd. 4. 2. Aufl. Graz – Wien – München 2005.
- Stefan Karner – Alexander Tschubarjan (Hg.), Die Moskauer Deklaration 1943. „Österreich wieder herstellen“. Wien – Köln – Weimar 2015.
- Stefan Karner – Natalja Tomilina – Alexander Tschubarjan et al. (Hg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1, Beiträge. Wien 2008.
- Stephan Kieninger, Dynamic Détente. The United States and Europe, 1964–1975. Lanham 2016.

- Stephan Kieninger, Transformation or Status Quo: The Conflict of Stratagems in Washington over the Meaning and Purpose of the CSCE and MBFR, 1969–1973, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe. New York – Oxford 2008, S. 67–82.
- Otto Kimminich, Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und Menschenrechte, in: Archiv des Völkerrechts 17/3/4/1978, S. 274–292.
- Otto Klambauer, Die USIA-Betriebe. Phil. Diss. Universität Wien 1978.
- Alexey Komarov – Helene Carlback – Karl Molin (Hg.), Peaceful Coexistence? Soviet Union and Sweden in the Khrushchev era. Huddinge 2010.
- Alexey Komarov, Swedish Neutrality. The View from Moscow, in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe. New York – London 2021, S. 103–126.
- Maxim Korobochkin, Soviet views on Sweden's neutrality and foreign policy, 1945–50, in: Alexey Komarov – Helene Carlback – Karl Molin (Hg.), Peaceful Coexistence? Soviet Union and Sweden in the Khrushchev era. Huddinge 2010, S. 81–112.
- Mark Kramer, The Czechoslovak Crisis and the Brezhnev Doctrine, in: Carole Fink – Philippe Gassert – Detlef Junker (Hg.), 1968: The World Transformed. Cambridge 1998, S. 111–171.
- Mark Kramer, The Early Post-Stalin Succession Struggle and Upheavals in East-Central Europe. Internal-External Linkages in Soviet Policy Making, in: JCWS 1–3/1999.
- Mark Kramer, Introduction: International Politics in the Early Post-Stalin Era: A Lost Opportunity, a Turning Point, or More of the Same?, in: Klaus Larres – Kenneth Alan Osgood (Hg.), The Cold War after Stalin's death: a missed opportunity for peace? Lanham 2006.
- Mark Kramer, The Kremlin, the Prague Spring, and the Brezhnev Doctrine, in: Vladimir Tismaneanu (Hg.), Promises of 1968: Crisis, Illusion, Utopia. Budapest 2010, S. 285–370.
- Mark Kramer, Die Brezhnev-Doktrin und ihre Auswirkungen auf die „Ostpolitik“, in: Michael Borchart – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE. Graz – Wien 2020, S. 225–246.
- Mark Kramer, The USSR and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe, in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe. New York – London 2021, S. 533–564.
- Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe. New York – London 2021.
- Dieter Krüger, Schlachtfeld Bundesrepublik? Europa, die deutsche Luftwaffe und der Strategiewechsel der NATO 1958 bis 1968, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 56/2/2008, S. 171–225.
- Dieter Krüger, Nationales Interesse und gemeinsamer Bündniszweck. Die Nordatlantische Allianz und die Vorbereitung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 1964–1972, in: Michael Borchart – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE. Graz – Wien 2020, S. 565–589.
- Hanns Jürgen Küsters, Der Integrationsfriede: Viermächte-Verhandlungen über die Friedensregelung mit Deutschland 1945–1990. München 2000.
- Hanns-Jürgen Küsters, Deutschlands Rechtsstatus – Streitfrage der Ost- und Entspannungspolitik im Lichte sowjetischer Akten, in: Michael Borchart – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE. Graz – Wien 2020, S. 55–95.
- Klaus Larres, Uncertain Allies. Nixon, Kissinger, and the Threat of a United Europe. New Haven – London 2022.
- Evelyn Laverick, Finland joins NATO in the alliance's fastest-ever accession process, Euronews, 4. April 2023. Online abrufbar unter: <https://www.euronews.com/2023/04/04/finland-joins-nato-in-the-alliances-fastest-ever-accession-process>.



- M. A. Lipkin, *Sovetskij Sojuz i integracionnye processy v Evrope. Seredina 1940-ch – konce 1960-x godov.* Moskau 2016.
- Wilfried Loth, *Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941–1955.* München 1980.
- Pascal Lottaz – Herbert Reginbodin (Hg.), *Notions of Neutralities.* Lanham 2019.
- Pascal Lottaz – Herbert Reginbodin, Introduction, in: Pascal Lottaz – Herbert Reginbodin (Hg.), *Notions of Neutralities.* Lanham 2019, S. ix–xviii.
- Paul Luif, *Austria's Permanent Neutrality. Its Origins, Development and Demise,* in: Günter Bischof – Anton Pelinka – Ruth Wodak (Hg.), *Neutrality in Austria. Contemporary Austrian Studies Vol. 9.* New Brunswick – London 2001, S. 129–159.
- Ludmila Lutz-Auras, *Auf Stalin, Sieg und Vaterland. Politisierung der kollektiven Erinnerung an den Zweiten Weltkrieg in Russland.* Wiesbaden 2013.
- Aryo Makko, *Das schwedische Interesse an Abrüstungsfragen und vertrauensbildenden Maßnahmen,* in: Matthias Peter – Hermann Wentker (Hg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt.* München 2013, S. 191–202.
- Aryo Makko, *Ambassadors of Realpolitik. Sweden, the CSCE, and the Cold War.* New York – Oxford 2017.
- V. L. Mal'kevič – I. L. Mitrofanov – A. S. Ivanov, *Vnešnjaja trgovlja SSSR pri N. S. Patoličeve (1958–1985).* Moskau 2010.
- Barbara Martin, *The Sakharov-Medvedev Debate on Détente and Human Rights. From the Jackson-Vanik Amendment to the Helsinki Accords,* in: *JCWS 23/3/2021,* S. 138–174.
- Zoltán Maruzsa, *Denuclearization in Central Europe? The Rapacki Plan during the Cold War,* in: *Öt Kontinens 1/2008,* S. 225–264.
- Vojtech Mastny, *The Soviet Godfathers of Austrian Neutrality,* in: Günter Bischof – Anton Pelinka – Ruth Wodak (Hg.), *Neutrality in Austria. Contemporary Austrian Studies Vol. 9.* London – New York 2001, S. 240–251.
- Voytech Mastny, *Die NATO im sowjetischen Denken und Handeln 1949 bis 1956,* in: *Voytech Mastny – Gustav Schmidt, Konfrontationsmuster des Kalten Krieges 1946 bis 1956.* München 2003, S. 383–471.
- Voytech Mastny, *Soviet foreign policy, 1953–1962,* in: Melvyn P. Leffler – Odd Arne Westad (Hg.), *The Cambridge History of the Cold War.* Cambridge 2010, S. 312–333.
- Voytech Mastny – Malcolm Byrne (Hg.), *A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact, 1955–1991.* Budapest 2005.
- Voytech Mastny – Christian Nuenlist – Anna Locher – Douglas Selvage (Hg.), *Collection: Records of the Warsaw Pact Political Consultative Committee. PCC Meetings 1956–1969. VII.* Warsaw, S. 19–20 January 1965. Online abrufbar unter: <http://www.php.isn.ethz.ch/lory1.ethz.ch/collections/colltopic2b2b.html?lng=en&id=17127&navinfo=14465>
- Klaus Mehnert, *Sicherheitskonferenz für Europa,* in: *Osteuropa 20/10/1970,* S. 657–678. Online abrufbar unter: <https://www.jstor.org/stable/44902954>
- Reinhard Meier-Walser, *Die Außenpolitik der monocoloren Regierung Klaus in Österreich 1966–1970.* München 1988.
- Michael Cotey Morgan, *The Final Act. The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War.* Oxford 2018.
- Wolfgang Mueller, *Die sowjetische Besatzung in Österreich 1945–1955 und ihre politische Mission.* Wien 2005.
- Wolfgang Mueller, *A Good Example of Peaceful Coexistence? The Soviet Union, Austria, and Neutrality 1955–1991.* Zentraleuropa-Studien. 15. Wien 2011.
- Wolfgang Mueller, *Recognition in Return for Détente? Brezhnev, the EEC, and the Moscow Treaty with West Germany, 1970–1973,* in: *JCWS 13/4/2011,* S. 79–100.
- Wolfgang Mueller – Hannes Leidinger – Viktor Ishchenko, *When Israel Was in Egypt's Land. Jewish Emigration from the USSR, 1958–1991,* in: *Zeitgeschichte 3/2022,* S. 343–365.



- Wolfgang Mueller – Gerald Stourzh, *A Cold War Over Austria. The Struggle for the State Treaty, Neutrality, and the End of the East-West Occupation, 1945–1955*. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham 2018.
- Mircea Munteanu, *When the Levee Breaks. The Impact of the Sino-Soviet Split and the Invasion of Czechoslovakia on Romanian-Soviet Relations, 1967–1970*, in: *JCWS* 12/1/2010, S. 43–61.
- Norman M. Naimark, *Stalin and the Fate of Europe: The Postwar Struggle for Sovereignty*. Cambridge 2019.
- Gottfried Niedhardt, *East-West Conflict: Short Cold War and Long Détente. An Essay on Terminology and Periodization*, in: Oliver Bange – Poul Villaume (Hg.), *The Long Détente. Changing Concepts of Security and Cooperation in Europe, 1950s–1980s*. Budapest 2017, S. 19–30.
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.), *Das Ende der österreichischen Ablöselieferungen*, in: *WIFO-Monatsbericht* 35/5/1962.
- Ol'ga Pavlenko, *Zwischen Pragmatismus und Ideologie. Der sowjetisch-amerikanische Verhandlungsprozess in der Chrusčev-Ära*, in: Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx – Natalja Tomilina – Alexander Tschubarjan (Hg.), *Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow*. Innsbruck 2011, S. 253–286.
- Olga Pavlenko, *Die Wirtschaft als Triebfeder der Entspannung*, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 387–411.
- Jeronim Perovič, *Rohstoffmacht Russland. Eine globale Energiegeschichte*. Wien – Köln 2022.
- Matthias Peter, *Konferenzdiplomatie als Mittel der Entspannung. Die KSZE-Politik der Regierung Schmidt/Genscher 1975–1978*, in: Matthias Peter – Hermann Wentker (Hg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt: internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990*. Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. München 2012, S. 15–28.
- Matthias Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983. Die Umkehrung der Diplomatie*. Berlin – München – Boston 2015.
- Matthias Peter – Hermann Wentker (Hg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt: internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990*. Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. München 2012.
- Matthias Peter – Hermann Wentker, „Helsinki-Mythos“ oder „Helsinki-Effekt“? *Der KSZE-Prozess zwischen internationaler Politik und gesellschaftlicher Transformation. Zur Einleitung*, in: Matthias Peter – Hermann Wentker (Hg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt: internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990*. München 2012, S. 1–14.
- Karl Peterlik, *Komplexe Beziehungen. ČSSR*, in: Oliver Rathkolb – Otto M. Maschke – Stefan August Lütgenau (Hg.), *Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990*. Wien 2002, S. 611–645.
- Wolfgang Petritsch, *Bruno Kreisky. Die Biographie*. Salzburg 2011.
- R. G. Pichoja, *Čechoslovakija, 1968 god. Vzgljad iz Moskvy. Po dokumentam CK KPSS*, in: *Novaja i novejšaja istorija* 1/1995, S. 34–48.
- Marie Pierre-Rey, *De Gaulle, French Diplomacy, and Franco-Soviet Relations as Seen from Moscow*, in: Christian Nuenlist – Anna Locher – Garret Martin (Hg.), *Globalizing de Gaulle. International Perspectives on French Foreign Policies, 1958–1969*. Lanham – New York et al. 2016, S. 25–42.
- S. M. Plokhly, *Yalta: The Price of Peace*. New York 2010.
- Detlev Preuße, *Umbruch von unten. Die Selbstbefreiung Mittel- und Osteuropas und das Ende der Sowjetunion*. Wiesbaden 2014.
- Michail Prozumenšičikov, *Nach Stalins Tod. Sowjetische Österreich-Politik 1953–1955*, in: Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx (Hg.), *Die Rote Armee in Österreich. Sowjetische Besatzung 1945–1955*. Beiträge. Graz – Wien – München 2005, S. 729–753.
- Michail Prozumenšičikov, *Brežnev und Brandts „neue Ostpolitik“*, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 97–117.

- Sergey Radchenko, *Two Suns in the Heavens: The Sino-Soviet Struggle for Supremacy, 1962–1967*. Stanford 2009.
- Sergey Radchenko, Die Sowjetunion, China und die Entspannungspolitik, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 247–271.
- Johanna Rainio-Niemi, Neutrality as Compromises. Finland’s Cold War Neutrality, in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. New York – London 2021, S. 75–100.
- Herbert Rambousek, Die ÖMV-Aktiengesellschaft. Entstehung und Entwicklung eines nationalen Unternehmens der Mineralölindustrie. Wien 1977.
- Oliver Rathkolb, The Austrian Case: From the Neutrals’ Association Approach to a “Special Arrangement” with the EEC, (1961), in: Richard T. Griffiths (Hg.), *Courting The Common Market. First Attempt to Enlarge the European Community, 1961–63*. London 1996, S. 285–301.
- Oliver Rathkolb, Österreich zwischen Neutralität und Allianzfreiheit, 1953–2000: Ein Überblick, in: *Journal of European Integration History* 7/2/2001, S. 85–125.
- Thomas Ratka, Der Assoziierungsprozess der Neutralen 1961–1963 und der österreichische Alleingang 1963–1967, in: Michael Gehler (Hg.), *Vom Gemeinsamen Markt zur Europäischen Unionsbildung. 50 Jahre Römische Verträge 1957–2007*. Wien – Köln – Weimar 2009, S. 283–306.
- Manfried Rauchensteiner, *Der Sonderfall. Die Besatzungszeit in Österreich 1945 bis 1955*. Neuaufll. Graz – Wien – Köln 1995.
- Manfried Rauchensteiner, Sandkästen und Übungsräume. Operative Annahmen und Manöver des Bundesheers 1955–1979, in: Ders. (Hg.), *Zwischen den Blöcken. NATO, Warschauer Pakt und Österreich*. Wien – Köln – Weimar 2010.
- Magdalena Reitbauer, *Von Angesicht zu Angesicht im Kalten Krieg. Österreichs besuchtsdiplomatische Interaktionen zwischen Ost und West (1960–1983)*. Phil. DA. Wien 2012.
- Hans-Jörg Renk, *Der Weg der Schweiz nach Helsinki. Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972–1975*. Bern – Stuttgart – Wien 1996, S. 63–77.
- Kimmo Rentola, Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz und die stille Krise zwischen Finnland und der Sowjetunion 1968–1971, in: Dominik Geppert – Udo Wengst (Hg.), *Neutralität – Chance oder Chimäre? Konzepte des Dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945–1990*. München 2005, S. 177–202.
- Kimmo Rentola, Finnlands Ruf nach einer Europäischen Sicherheitskonferenz im Jahr 1969, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*, Graz – Wien 2020, S. 645–655.
- Kimmo Rentola, Soviet Attitudes to Finnish Neutralism, 1947–1989, in: Mark Kramer – Aryo Makko – Peter Ruggenthaler (Hg.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. New York – London 2021, S. 127–147.
- Geoffrey Roberts, A Chance for Peace? The Soviet Campaign to End the Cold War, 1953–1955, in: *CWIHP WP* 57/2008.
- Elisabeth Röhrlich, *Kreiskys Außenpolitik. Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm. Zeitgeschichte im Kontext*. Bd. 2. Göttingen 2009.
- Angela Romano, *From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE*. Brüssel 2009.
- Angela Romano, Die Rolle der EWG-Länder im Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – Trilaterale Blockverhandlungen, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 703–719.

- Philip Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozeß 1972–1983. Einfluß durch Neutralität. Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte*. Bd. 99. München 2014.
- Peter Ruggenthaler, *Warum Österreich nicht sowjetisiert wurde. Sowjetische Österreich-Politik 1945–1953/55*, in: Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx (Hg.), *Die Rote Armee in Österreich: sowjetische Besatzung 1945–1955. Beiträge*. Graz – Wien – Klagenfurt 2005, S. 649–726.
- Peter Ruggenthaler, *Stalins großer Bluff. Die Geschichte der Stalin-Note in Dokumenten der sowjetischen Führung*. München 2007.
- Peter Ruggenthaler, *Der Neutralität verpflichtet: die sowjetisch-österreichischen Beziehungen 1968*, in: Stefan Karner – Natalja Tomilina – Alexander Tschubarjan et al. (Hg.), *Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968*. Bd. 1. Beiträge. Wien 2008, S. 993–1006.
- Peter Ruggenthaler, *The 1952 Stalin Note on German Unification. The Ongoing Debate*, in: *JCWS* 13/4/2011, S. 172–212.
- Peter Ruggenthaler, *Im Schatten der Stalin-Note: Der Kreml und Kekkonens Initiative für ein neutrales Skandinavien*, in: *JHK* 2013, S. 91–106.
- Peter Ruggenthaler, *On the Significance of Austrian Neutrality for Soviet Foreign Policy under Nikita S. Khrushchev*, in: Günter Bischof – Barbara Stelzl-Marx – Stefan Karner (Hg.), *The Vienna Summit and its Importance in International History*. Harvard Cold War Studies Book Series. Lanham 2014, S. 329–348.
- Peter Ruggenthaler, *The Concept of Neutrality in Stalin's Foreign Policy, 1945–1953*. The Harvard Cold War studies book series. Lanham 2015.
- Peter Ruggenthaler, *A Hidden Danger for the Eastern Bloc? Neutral Austria in Soviet Policy from 1955 to the End of the Cold War*, in: Peter Ruggenthaler – Aryo Makko – Mark Kramer (Hg.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. The Harvard Cold War Studies Book Series. New York – London 2021, S. 148–170.
- Peter Ruggenthaler – Harald Knoll, *Nikita Chruščev und Österreich. Die österreichische Neutralität als Instrument der sowjetischen Außenpolitik*, in: Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx – Natalja Tomilina – Alexander Tschubarjan (Hg.), *Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow*. Innsbruck 2011, S. 759–807.
- Peter Ruggenthaler – Michail Prozumenščikov – Barbara Stelzl-Marx, *Österreich und die Sowjetunion im Kalten Krieg nach Abschluss des Staatsvertrags 1955*, in: Stefan Karner – Alexander Tschubarjan (Hg.), *Österreich – Russland. Stationen gemeinsamer Geschichte*, Graz – Wien 2018, S. 219–240.
- Peter Ruggenthaler – Anna Steiner, *Der Weg nach Helsinki. Entspannung mit Bonn als letzte Etappe auf dem Weg zur Einberufung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 677–701.
- Yuliya von Saal, *KSZE-Prozess und Perestroika in der Sowjetunion. Demokratisierung, Werteumbruch und Auflösung 1985–1991*. München 2014.
- Oscar Sanchez-Sibony, *Red Globalization. The Political Economy of the Soviet Cold War from Stalin to Khrushchev*. New York 2014.
- Roman Sandgruber, *Das wirtschaftliche Umfeld des Staatsvertrages*, in: Manfred Rauchensteiner – Robert Kriechbaumer (Hg.), *Die Gunst des Augenblicks. Neuere Forschungen zu Staatsvertrag und Neutralität*. Wien 2005, S. 359–378.
- Philipp Sarasin, *1977. Eine kurze Geschichte der Gegenwart*. Berlin 2021.
- Daniel J. Sargent, *A superpower transformed: the remaking of American foreign relations in the 1970s*. Oxford 2015.
- Svetlana Savranskaya, *Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act*, in: Oliver Bange – Gottfried Niedhart (Hg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. New York – Oxford 2008, S. 175–190.
- Michael Schaller, *The American Occupation of Japan. The Origins of the Cold War in Asia*. Oxford 1985.

- Susanne Schattenberg, Leonid Breschnew. Staatsmann und Schauspieler im Schatten Stalins. Eine Biographie. Köln – Weimar – Wien 2017.
- Norbert Schausberger, Rüstung in Österreich 1938–1945. Eine Studie über die Wechselwirkung von Wirtschaft, Politik und Kriegsführung. Wien 1970.
- Peter Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution. Frankfurt – New York 1998.
- Burkard Schmitt, Frankreich und die Nukleardebatte der Atlantischen Allianz 1956–1966. München 1998.
- Arvid Schors, Doppelter Boden. Die SALT-Verhandlungen 1963–1979. Göttingen 2016.
- Theodor Schweinsfurth, Abhandlungen. Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte. Ein Diskussionsbeitrag zum Phänomen der außerrechtlichen (non-legal) zwischenstaatlichen Abmachungen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 36/1976, S. 681–726.
- Hans Seidel, Vom Kriegsende bis zum Staatsvertrag. Eine wirtschaftshistorische Betrachtung, in: WIFO Monatsberichte 12/2004, S. 899–913.
- Hans Seidel, Österreichs Wirtschaft und Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg. 1. Edition. Wien 2005.
- Douglas Selvage, The Warsaw Pact and Nuclear Nonproliferation, 1963–1965. CWIHP Working Paper 32/2001.
- Douglas Selvage, Transforming the Soviet Sphere of Influence? U.S.-Soviet Détente and Eastern Europe, 1969–1976, in: Diplomatic History 33/2009, S. 671–687.
- Douglas Selvage, From Helsinki to “Mars”. Soviet-Bloc Active Measures and the Struggle over Détente in Europe, 1975–1983, in: Journal of Cold War Studies 23/4/2021, S. 34–94.
- Vladimir Shveitser, SSSR–Avstrija. Na virazah mirovoj politiki, in: Sovremennaja Evropa 2/2014.
- Marius Stan, Seltsame Allianzen. Brandt, Ceaușescu und das Tauwetter des Kalten Krieges, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE. Graz – Wien 2020, S. 499–510.
- Charles G. Stefan, Yalta Revisited: An Update on the Diplomacy of FDR and His Wartime Summit Partners, in: Presidential Studies Quarterly 23/4/1993, S. 755–770.
- Andreas Steiger, Das Raumverteidigungskonzept. Planung und Durchführung in den Jahren 1968 bis 1978, in: Armis et Litteris 17 [o. J.], S. 75–116.
- Rolf Steininger, Die USA und Europa nach 1945 in 38 Kapiteln. Reinbek 2018.
- Angela E. Stent, From Embargo to Ostpolitik: The Political Economy of West German-Soviet Relations, 1955–1980. Cambridge 1982.
- Silke Stern, Die tschechoslowakische Emigration: Österreich als Erstaufnahme- und Asylland, in: Stefan Karner – Natalja Tomilina – Alexander Tschubarjan et al. (Hg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968. Bd. 1. Beiträge. Wien 2008, S. 1025–1042.
- Gerald Stourzh, Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955. Fünfte, durchgesehene Auflage. Wien 2005.
- Andreas W. Stupka – Horst Pleiner, Alone, But Yet Together: On the Military Strategy Of a Neutral Nation State In the New Europe as Shown by the Example of Austria, in: Vojno Delo, leto/2010, S. 54–77.
- Arnold Suppan, Jugoslawien und der österreichische Staatsvertrag, in: Arnold Suppan – Gerald Stourzh – Wolfgang Mueller (Hg.), Der österreichische Staatsvertrag 1955. Internationale Strategie, rechtliche Relevanz, nationale Identität = The Austrian State Treaty 1955: international strategy, legal relevance, national identity. Archiv für österreichische Geschichte. Bd. 140. Wien 2005, S. 783–819.
- Vladimir Švejc, Die Moskauer Deklaration von 1943: Kommentare zur Position der UdSSR, in: Stefan Karner – Alexander Tschubarjan (Hg.), Die Moskauer Deklaration 1943. „Österreich wieder herstellen“. Wien – Köln – Weimar 2015, S. 53–58.
- Vladimir Tismăneanu, Gheorghiu-Dej and the Romanian Worker’s Party. From De-Sovietization to the Emergence of National Communism. CWIHP Working Paper Nr. 37. Washington D. C. 2002.

- Daniel C. Thomas, *The Helsinki effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*. New Jersey 2001.
- Oldřich Tuma, 1968: Die Tschechoslowakei, die Politik der Vereinigten Staaten und die Entspannungspolitik, in: Michael Borchard – Stefan Karner – Hanns Jürgen Küsters – Peter Ruggenthaler (Hg.), *Entspannung im Kalten Krieg. Der Weg zum Moskauer Vertrag und zur KSZE*. Graz – Wien 2020, S. 461–476.
- Günther Unser – Michaela Wimmer, *Die Vereinten Nationen. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Bonn 1995.
- Paul Ullmann, *Eine schwierige Nachbarschaft. Die Geschichte der diplomatischen Beziehungen zwischen Österreich und der Tschechoslowakei von 1945–1968*. Wien 2006.
- John Van Oudenaren, *Détente in Europe. The Soviet Union and the West since 1953*. Durham – London 1991.
- Antonio Varsori, *British Policy Aims at Geneva*, in: Günter Bischof – Saki Dockrill (Hg.), *Cold War Respite. The Geneva Summit of 1955*. Baton Rouge 2000, S. 75–96.
- Thomas M. Verclytte, *Austria between East and West*, in: N. I. Egorova – A. O. Čubar'jan (Hg.), *Cholodnaja vojna i politika razrjadki: diskussionnye problem 1*. Moskau 2003, S. 103–116.
- Stephan Verosta, *Die dauernde Neutralität. Ein Grundriss*. Wien 1967.
- Peter Hast Vigor, *The Soviet View of War, Peace and Neutrality*. London – New York 2021 (Nachdruck), Erstaufflage 1975.
- Andreas Wenger – Vojtech Mastny – Christian Nuenlist (Hg.), *Origins of the European Security System. The Helsinki Process revisited, 1965–75*. Routledge 2008.
- Kurt Wessely, *Österreich und die Erdölwirtschaft der Ostblockländer*, in: *Osteuropa* 8/1958, S. 694–699.
- Odd Arne Westad, *Der Kalte Krieg: Eine Weltgeschichte*. Stuttgart 2019.
- Gerhard Wettig, *Konrad Adenauers Besuch in Moskau im September 1955: Konsens und Dissens zwischen UdSSR und DDR*, in: *Jahrbuch für Historische Kommunismusforschung* 2006, S. 185–193.
- Gerhard Wettig, *Sowjetische Deutschland-Politik 1953 bis 1958. Korrekturen an Stalins Erbe, Chruschtschows Aufstieg und der Weg zum Berlin-Ultimatum*. München 2011.
- Gerhard Wettig (Hg.), *Chruschtschows Westpolitik 1955 bis 1964*. Bd. 3. München 2011.
- Warren Williams, *Flashpoint Austria: The Communist Inspired Strikes of 1950*, in: *JCWS* 9/3/2007, S. 115–136.
- Helmut Wohnout – Martin Eichinger, *Alois Mock. Ein Politiker schreibt Geschichte*. Graz – Wien – Köln 2008.
- Andrej Zagorskij, *Chel'sinkskij Process. Peregovory v ramkach Soveščanija po bezopasnosti i sotrudničestvu v Evrope 1972–1991*. Moskau 2005.
- Paul Zieber, *Die sowjetische Erdölwirtschaft*. Hamburg 1962.
- I. G. Žirjakov – M. V. Makarenkov, *Avstrija i evropejskaja ekonomičeskaja integracija v kontekste otnošenij Zapad–Vostok*. Moskau 2016.
- Vladislav Zubok, *Soviet Policy Aims at the Geneva Conference*, in: Günter Bischof – Saki Dockrill (Hg.), *Cold War respite. The Geneva Summit of 1955*. Baton Rouge 2000, S. 55–74.
- Vladislav Zubok, *A Failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*. Chapel Hill – London 2009.
- Vladislav Zubok, *Introduction*, in: *H-Diplo Roundtable XXI-21 on The Final Act: The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War*, 6.1.2020. Online abrufbar unter: <https://networks.h-net.org/node/28443/discussions/5675280/h-diplo-roundtable-xxi-21-final-act-helsinki-accords-and>
- Vladislav Zubok – Constantine Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War. From Stalin to Khrushchev*. Cambridge/Mass. 1996.

## Autobiografien, Erinnerungen und Schrifttum von Zeitzeugen

- Willy Brandt, *People and Politics: The Years 1960–1975*. Boston 1978.
- Willy Brandt, *Erinnerungen*. Mit den ‚Notizen zum Fall G‘. Berlin 2013.
- Franz Ceska, *Détente und KSZE-Prozess. Österreich zwischen Helsinki (1975) und Madrid (1983)*, in: Oliver Rathkolb – Otto Maschke – Stefan Lütgenau (Hg.), *Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeption Österreichs 1955–1990*. Wien 2002, S. 507–521.
- Anatolij F. Dobrynin, *Sugubo doveritel'no. Posol v Vašingtone pri šesti prezidentach SŠA. 1962–1986*. Moskau 2016.
- Jurij V. Dubinin, *Diplomatičeskaja byl'. Zapiski posla vo Francii*. Moskau 1997.
- Robert Michael Gates, *From the Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents and How They Won the Cold War*. New York 1996.
- Raymond L. Garthoff, *A Journey through the Cold War: A Memoir of Containment and Coexistence*. Washington, D. C. 2001.
- Pjotr Grigorenko, *Erinnerungen*. München 1981.
- Andrej A. Gromyko, *Erinnerungen*. Düsseldorf – Wien – New York 1989.
- Herbert Grubmayr, *60 Jahre mit den „Russen“, Erinnerungen an meine Zeit als Legationssekretär an der Österreichischen Botschaft in Moskau*, in: Stefan Karner – Barbara Stelzl-Marx (Hg.), *Die Rote Armee in Österreich: sowjetische Besatzung 1945–1955. Beiträge*. Graz – Wien – München 2005, S. 785–814.
- Herbert Grubmayr, Julius Raab und Nikita Chrusčev. *Zwischen Öl, Kaltem Krieg und Supermachtspolitik*, in: Stefan Karner et al. (Hg.), *Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow*. Innsbruck – Wien – Bozen 2011, S. 833–851.
- Josef Klaus, *Macht und Ohnmacht in Österreich. Konfrontationen und Versuche*. Wien – München – Zürich 1971.
- Bruno Kreisky, *Im Strom der Politik. Erfahrungen eines Europäers*. Berlin 1988.
- Helmut Liedermann, *Von Helsinki über Belgrad nach Madrid. Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa aus der Sicht eines österreichischen Konferenzteilnehmers*, in: Peter Fischer – Heribert Köck – Alfred Verdross (Hg.), *Völkerrecht und Rechtsphilosophie. Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag*. Berlin 1980, S. 427–444.
- Helmut Liedermann, *Some Reflections on the Humanitarian Dimension of the CSCE-Process*, in: Hans Peter Neuhold (Hg.), *CSCE: N+N Perspectives. The Process of the Conference on Security and Co-operation in Europe from the Viewpoint of the Neutral and Non-Aligned Participating States*. Wien 1987, S. 135–143.
- Helmut Liedermann, *Österreichs Rolle beim Zustandekommen der KSZE*, in: Oliver Rathkolb – Otto M. Maschke – Stefan August Lütgenau (Hg.), *Mit anderen Augen gesehen: internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990*. Wien 2002, S. 487–505.
- John J. Maresca, *Helsinki Revisited. A Key U. S. Negotiator's Memoirs on the Development of the CSCE into the OSCE*. Stuttgart 2016.
- Jurij Orłow, *Ein russisches Leben*. München 1994.
- Hans-Jörg Renk, *Der Weg der Schweiz nach Helsinki: der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972–1975*. Bern 1996.
- Walter Wodak, *Diplomatie zwischen Ost und West*. Graz 1976.



## Abkürzungsverzeichnis

AAPD	Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland
AdR	Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik Österreich, Wien
AVP RF	Archiv Vnešnej Politiki Rossijskoj Federacii (Archiv für Außenpolitik der Russländischen Föderation), Moskau
BGBL	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt [der Republik Österreich]
BMfAA	BMfAA – Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CDA	Centralen dăržaven archiv (Zentrales Staatsarchiv), Sofia
CSCCE	Conference on Security and Co-operation in Europe (= KSZE)
CWIHP	Cold War International History Project
ČSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
d.	delo; Akt/Faszikel
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DODIS	Diplomatische Dokumente der Schweiz
DOS	Department of State [USA]
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten [Schweiz]
EFTA	European Free Trade Association
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
F.	Fond; (Archiv-)Bestand
FRUS	Foreign Relations of the United States
KGB	Komitee für Staatssicherheit (Sowjetischer In- und Auslandsgeheimdienst und Geheimpolizei)
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KPÖ	Kommunistische Partei Österreichs
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Kt.	Karton
l.	list; Seite
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions; Beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen
MC	Military Committee

MLF	Multilateral Force
MRP	Ministerratsprotokolle
NARA	National Archives and Records Administration, Washington (D. C.) – College Park, Maryland
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NPT	Non-Proliferation Treaty; Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag (Atomwaffensperrvertrag)
NSC	National Security Council
NSF	National Security Files
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
op.	opis'; Verzeichnis
ÖstA	Österreichisches Staatsarchiv, Wien
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PBA	Politischer Beratender Ausschuss
PZPR	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (Polnische Vereinigte Arbeiterpartei)
RG	Record Group
RGAE	Rossijskij Gosudarstvennij Archiv Èkonomiki (Russländisches Staatsarchiv für Wirtschaft), Moskau
RGANI	Rossijskij Gosudarstvennij Archiv Novejšej Istorii (Russländisches Staatsarchiv für Zeitgeschichte), Moskau
RGW	Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
RIS	Rechtsinformationssystem des Bundes [Republik Österreich]
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SBKA	Stiftung Bruno Kreisky Archiv
SPÖ	Sozialistische Partei Österreichs (seit 1991: Sozialdemokratische Partei Österreichs)
TASS	Telegrafnoe Agentstvo Sovetskogo Sojuza; Presseagentur der Sowjetunion
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations, Vereinte Nationen
UNO	United Nations Organization, Organisation der Vereinten Nationen
VR	Volksrepublik
ZK	Zentralkomitee

## Abbildungsnachweis

Abbildung auf dem Umschlag s. Impressum.

Bilder S. 214 und 215 zum Besuch des sowjetischen Ministerpräsidenten Aleksej Kosygin in Wien (2. bis 5. Juli 1973) (Quelle: Archiv des Vereins für die Geschichte der ArbeiterInnenbewegung: P2/203, P2/213, P2/207, P2/208, P2/224, P2/221, P2/222, P2/216, P2/205, P2/225)

S. 222: Nixons Ankunft in Salzburg, 10. Juni 1974 (Quelle: Fotoarchiv Salzburg Airport)

S. 228: Der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky, aufgenommen bei seiner Rede im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Helsinki im August 1975 (Quelle: Ensio Ilmonen / Lehtikuva / picturedesk.com)

S. 240: Die sowjetische Delegation auf dem Gipfeltreffen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki (v.l.n.r.): Leonid I. Brežnev, Andrej Gromyko, Konstantin Tschernenko und Anatoli Kowaljow (Quelle: ullstein - ADN-Bildarchiv / Ullstein Bild / picturedesk.com)



## Ortsregister

- Baden 154  
Baumgarten 121, 156  
Beijing 12, 66, 67, 185  
Belgrad 207  
Berlin 21, 32, 41, 54, 58, 71, 86, 111f., 115, 136, 181f., 248, 254  
Bern 120, 152, 207  
Bonn 17, 25, 56, 64, 67, 71, 79, 84f., 90, 100, 104, 110, 134, 140–142, 161f., 169, 177–182, 184, 186, 199, 238f., 258f.  
Brüssel 134, 171, 175, 199, 202, 260  
Budapest 24, 89, 93, 104, 110, 130f., 144, 150, 200  
Bukarest 16, 74, 84, 85–87, 90, 93f., 100, 106, 108, 200, 248
- Čeljabinsk 158
- den Haag 134  
Dipoli 119, 153, 186, 189, 190, 205  
Dumbarton Oaks 234
- Genf 22f., 57–60, 119, 124, 128f., 135–137, 148, 187f., 194, 217, 222, 224, 251f.
- Helsinki 10f., 13–15, 17, 20f., 23f., 26f., 32, 82, 84, 95, 97–100, 104, 112–115, 117, 119f., 124f., 127–137, 140, 155, 184, 186–188, 190, 193, 201f., 207, 212f., 224, 226–228, 231f., 235–239, 241, 243–249, 251f., 256f., 260
- Jalta 26, 37, 53, 185, 229–233, 235, 251f.
- Karlovy Vary/Karlsbad 16, 96–100, 160
- Leningrad 117  
Lipeck 159  
Lissabon 143  
London 63, 79, 134, 141, 157  
Luxemburg 99, 134, 144
- Matzen 39  
Moskau 11f., 15, 17–19, 24–26, 30f., 33, 36–38, 41, 44, 46, 49, 52–68, 71, 73–80, 83, 85f., 89–93, 95–97, 99, 102–104, 106–108, 110–117, 120–123, 124–130, 132–134, 136, 142f., 146, 150, 153, 156f., 159–162, 164, 166–168, 170, 173–178, 180–185, 189, 191, 195–199, 201–204, 207f., 211–213, 216–224, 226, 230–232, 235, 237f., 242f., 248–250, 253–261
- New York 63, 89, 94, 183
- Oreanda 147
- Ottawa 117
- Paris 41, 56, 63f., 83, 106, 134, 144, 175f., 182–184, 188, 212
- Peking 24  
Potsdam 231  
Prag 64, 100, 102f., 117, 122, 151, 244, 248–250
- Rapallo 69  
Reykjavik 109, 139  
Rom 70, 140f., 144, 149, 176
- Sofia 24, 89, 107, 110, 123, 248  
Stockholm 31, 152

Teheran 230

Tiflis 143

Villach 47, 218

Warschau 25, 63–67, 69f., 73–75, 132, 248, 254

Washington 18, 20, 22, 26, 37, 52–55, 57, 63–65,  
79, 90, 93, 106, 112, 114, 117, 121, 128f., 141f.,  
145f., 150, 179f., 184f., 213, 218, 226, 234f.

Wien 16f., 19, 22, 25, 40f., 50, 71, 77–79, 85f.,  
89f., 93, 98, 107, 118–121, 123–125, 128–130,  
132–136, 146, 148f., 153, 156f., 161f., 166–171,  
173–175, 178, 184, 187, 195, 204, 207, 209,  
212f., 217, 219, 221, 250, 254–260

Zavidovo 182, 183



## Personenregister

- Adamec, Ladislav 250  
Adenauer, Konrad 64f., 136  
Allardt, Helmut 180  
Amin, Idi 242  
Andropov, Juri V. 246  
Aristov, A. V. 133f., 213  
Attlee, Clement 54  
Avilov, Viktor I. 76–78
- Bacher, Gerd 219  
Bahr, Egon 25, 104, 181  
Bašev, Ivan 123  
Beam, Jacob 143  
Benya, Anton 216  
Beveren, Jos van 162  
Bidault, Georges 54  
Bielka, Erich 212  
Bischoff, Norbert 172  
Bittman, Ladislav 122  
Bondarenko, Aleksandr 155, 211, 229  
Brandt, Willy 21, 104, 110, 112, 135, 146–148, 179f., 182, 192, 199  
Brežnev, Leonid I. 11f., 16, 18f., 21, 23–26, 61, 68f., 73–75, 80–83, 85, 93, 95, 98, 100–107, 110f., 115, 117, 126, 131, 135, 143, 146–149, 152, 160f., 167, 176–180, 182–186, 188–190, 192, 198–204, 211f., 227f., 232, 237–239, 246, 248, 251–255, 257, 260  
Bulganin, Nikolaj A. 40, 57, 59, 64f.
- Carter, Jimmy 242f.  
Ceaușescu, Nicolae 93–95, 110  
Černjaev, Anatolij 103  
Ceska, Franz 22, 260
- Chruščev, Nikita S. 23, 40, 42–47, 51f., 55–61, 66–69, 71, 74, 81, 96, 167, 253f.  
Churchill, Winston 18, 54f., 229–234  
Czernetz, Karl 216
- David, Václav 64  
Deev, P. 168f.  
de Gaulle, Charles 83, 106f., 167  
Dmitriev, Albert 123  
Dobrynin, Anatolij 18, 129, 185, 227  
Dollfuß, Engelbert 71  
Dubček, Alexander 93, 100  
Dubinin, Jurij 101, 182f., 188f.  
Dulles, John F. 57f.
- Eden, Anthony 53, 55–58, 60  
Eisenhower, Dwight D. 57–59, 64f.  
Erhard, Ludwig 83
- Falin, Valentin M. 126–129, 161f.  
Faure, Edgar 58  
Figl, Leopold 36, 41  
Fischer, Oskar 191  
Ford, Gerald R. 150, 226, 237
- Gates, Robert 237  
Gomułka, Władisław 66–69, 73–75, 116, 254  
Gorbačev, Michail 102, 236f., 246, 248f.  
Gromyko, Andrej 49, 65, 91–93, 97, 102f., 126, 143, 147, 180f., 183, 224, 226f., 231, 233, 252  
Gruber, Karl 32  
Gstettner, Peter 207
- Halusa, Arno 99, 126, 128  
Harmel, Pierre 108, 125, 139, 152

- Harrison, Geoffrey W. 35  
 Häuser, Rudolf 213  
 Havel, Václav 249  
 Haymerle, Heinrich 77, 167, 169, 171f., 195f.  
 Hitler, Adolf 35  
 Hryhorenko, Petro 101, 231, 241f., 244–247  
 Hyvärinen, Risto 99
- Il'ičev, L. F. 127  
 Iloniemi, Jaakko 224
- Jakobson, Max 127, 132f.  
 Johnson, Lyndon B. 75
- Karasek, Franz 86  
 Karjalainen, Ahti 89–91, 94f., 97, 112, 116f., 119, 128, 256  
 Kekkonen, Urho 94, 112–115, 117, 124, 130–132, 134, 140, 200, 202, 224, 228  
 Kiesinger, Kurt Georg 179  
 Kirchschräger, Rudolf 19, 132f., 144f., 147, 151–153, 155, 205, 208, 213, 217, 219, 223, 259  
 Kirilenko, Andrej P. 176  
 Kissinger, Henry 141f., 146, 148, 150, 185, 222, 224, 226, 247  
 Klaus, Josef 86, 89, 96, 107, 123, 124, 159f., 173f., 176, 212, 256  
 Kolov, P. 168f.  
 Korhonen, Keijo 119  
 Kosygin, Aleksej N. 68, 83, 102, 107, 117, 124, 131, 148, 152, 159f., 164f., 167, 200, 211–213, 260  
 Kovalev, Anatolij 197  
 Kreisky, Bruno 20, 49, 65, 70f., 78, 134f., 144, 148, 154f., 159, 164, 167, 172, 206, 211–213, 216f., 219, 220–223, 229, 252, 254, 257, 259–261  
 Kuntner, Wilhelm 193–197, 257f.  
 Kuznecov, Vasilij V. 80
- Lapin, Sergej G. 78  
 Leskinen, Väinö Olavi 132  
 Liedermann, Helmut 20, 22, 64, 155, 190f., 194, 205–209, 260  
 Lugger, Alois 223  
 Lüttendorf, Karl 218f.
- Mackenzie, James Y. 78  
 Macmillan, Harold 58  
 Mäkinen, Jussi 133  
 Mal'cev, Viktor 142
- Malenkov, Georgij M. 40, 43  
 Mamontov, V. M. 216–223  
 Manescu, Corneliu 124  
 Mansfield, Mike 142f.  
 Mao Zedung 24  
 Marko, Jan 123  
 Marsch, Fritz 216, 218f.  
 Marshall, George C. 37f., 51, 53f.  
 Matsch, Franz 77  
 Mazurov, Kirill T. 176  
 Mendelevič, Lev 191, 195–197  
 Mikojan, Anastas I. 43, 45, 47, 167  
 Mintoff 212  
 Mock, Alois 249, 250  
 Molotov, Vjačeslav M. 24, 38, 40–43, 46, 51–53, 56f., 60, 69, 81f., 231, 233f., 239, 253
- Nixon, Richard 26, 114, 129, 141f., 146, 148, 150, 184–186, 221f., 232
- Orlov, Jurij 245f.  
 Osipov, Nikolaj G. 160
- Paasikivi, Juho Kusti 32, 38  
 Patoličev, Nikolaj S. 97  
 Pel'se, Arvid J. 102  
 Peskov, Dmitrij S. 10  
 Péter, János 95  
 Pfusterschmid, Heinrich 20, 135, 155, 209, 260  
 Pichler, Erich 94, 97–99, 116, 119, 125, 127, 129, 132  
 Piłsudski, Józef 71  
 Pinay, Antoine 58  
 Pittermann, Bruno 172  
 Platzter, Wilhelm 127, 212  
 Podgornyj, Nikolaj V. 16, 86, 96, 125, 131, 159, 173f., 176, 211f.  
 Pompidou, Georges 148, 175, 182, 184f.  
 Putin, Vladimir V. 10f.
- Raab, Julius 172  
 Rapacki, Adam 62–66, 68–73, 81, 84, 116, 254  
 Renner, Karl 36  
 Rogers, William P. 114, 129, 146  
 Roosevelt, Franklin D. 53, 185, 229–234  
 Rusk, Dean 122
- Sacharov, Andrej 243, 250  
 Ščaranskij, Anatolij (Natan) 245

- Schedl, Otto 162  
 Scheel, Walter 25, 181  
 Šejna, Jan 217–219  
 Šelest, Petro E. 102  
 Semenov, Vladimir S. 64, 76, 78, 117, 129, 151, 154,  
 167, 169–173  
 Serov, Ivan A. 40  
 Seydoux, Roger 183  
 Sima, Hans 206  
 Smith, Gerard C. 129  
 Solženicyn, Aleksandr I. 216, 243  
 Sonnenfeldt, Helmut 185  
 Spühler, Willy 90f., 120, 124  
 Stalin, Iosif V. 18, 30–33, 36f., 40, 51–53, 55f., 59f.,  
 113, 115, 185, 230–234, 253  
 Standenat, Heinz 229  
 Steiner, Ludwig 85, 204  
 Stoltenberg, Jens 9  
 Suslov, Michail 68, 102
- Thalmann, Ernesto 136  
 Tito, Josip Broz 37, 56, 207  
 Tončić-Sorinj, Lujo 174f.  
 Truman, Harry S. 55, 231, 234
- Ulbricht, Walter 75  
 Undén, Östen 72, 254
- Verosta, Stephan 63  
 Volčkov, Evgenij P. 162  
 Voslenskij, Michail S. 174
- Wainhouse, David W. 78  
 Waldheim, Kurt 24, 77, 90–94, 108, 117, 120–122,  
 125, 132f., 151  
 Winiewicz, Józef M. 65  
 Winzer, Otto 205  
 Wischnewski, Hans-Jürgen 180  
 Wodak, Walter 76, 79f., 92, 107, 123, 125–129,  
 136, 145, 160–162, 169–174, 207
- Zamjatin, Leonid M. 149  
 Zeilinger, Gustav 159  
 Živkov, Todor 89, 107, 123, 124, 256  
 Zorin, Valerian 64, 191, 195–197, 209  
 Žukov, Georgij K. 58f.