

Neutraler Staat und Brückenbauer?

Österreich als Vermittler im Kalten Krieg

Anna Graf-Steiner & Peter Ruggenthaler

Einleitung

Nach Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine war die österreichische Bundesregierung vermehrter Kritik ihrer politischen Mitstreiter, aber auch der Öffentlichkeit und Teilen der Zivilgesellschaft ausgesetzt. Diese beklagten, dass Österreich seiner traditionellen Rolle eines neutralen Vermittlers und Friedensstifters nicht mehr nachkommen würde.¹ Regelmäßig wurde dabei pauschal auf diesbezügliche vermeintliche Erfolge Österreichs im Kalten Krieg verwiesen. Das wirft die Frage auf: Welche Rolle spielte das neutrale Österreich als Vermittler im Kalten Krieg?

Der Befund hinsichtlich der Vermittlerrolle Österreichs in dieser Zeit ist ambivalent. Einerseits konnte Österreich, wie auch die anderen neutralen Staaten, in den globalen Krisen des Kalten Krieges wenig ausrichten. Der Spielraum österreichischer Außenpolitik war limitiert und hing im Wesentlichen vom Wohlwollen der Großmächte und von deren Bereitschaft ab, Österreich eine Vermittlerrolle zuzugestehen. Dabei sah man sich häufig dem Vorwurf ausgesetzt, die eigene Neutralität entweder durch zu offensive Parteinahme – etwa im Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) für die humanitären Rechte – oder auch durch zu große Passivität – Ungarn 1956, Libanon 1958, Tschechoslowakei 1968 – zu verletzen. Die österreichischen Regierungen traten stets für humanitäre Rechte und ein lebenswertes Miteinander auch über den Eisernen Vorhang hinweg sowie für Abrüstungs- und Entspannungsinitiativen ein.² Oft geschah dies im Rahmen von »stiller Diplomatie«. Abwägungen zwischen den eigenen Interessen und der Gefahr einer Neutralitätsverletzung engten den eigenen politischen Spielraum zusätzlich ein.

Andererseits kam den neutralen Staaten in der Entspannungsphase des Kalten Krieges große Bedeutung zu. Während Finnland die sowjetische Initiative aufgriff und sich als Gastgeber einer Sicherheitskonferenz anbot, konnte die österreichische Diplomatie im Rahmen der KSZE einen bedeutenden Beitrag leisten. Sie trug maßgeblich dazu bei, aus der Helsinki-Schlussakte eine substanzelle Absichtserklärung zu machen, die humanitäre Rechte und Pflichten – zumindest auf dem Papier – zum Bestandteil der inter-

nationalen Beziehungen erklärt. Die Schweiz, Ko-Gastgeber der KSZE, engagierte sich zusammen mit Österreich insbesondere im Bereich des freien Informationszugangs.³ Schweden agierte insgesamt zurückhaltender, trat aber gemeinsam mit den anderen neutralen Staaten für vertrauensbildende Maßnahmen ein.⁴ Doch auch die Wirkungsmacht der Helsinki-Schlussakte konnte sich letztendlich erst entfalten, als die Sowjetunion unter Michail S. Gorbatschow sich selbst zu reformieren begann.

Österreichs Neutralität und Krisen des Kalten Krieges

Österreich hatte sich 1955 grundsätzlich zum Ziel gesetzt, die Neutralitätspolitik der Schweiz und Schwedens zum Vorbild zu nehmen. Schon der Beitritt zu den Vereinten Nationen (VN; eng.: United Nations Organization, UNO) noch im Jahre 1955 zeigte, dass sich Österreich eher an der schwedischen Neutralität orientieren würde, als dem Beispiel der Schweiz zu folgen, die etwa erst 2002 der UNO beitrat. Doch weniger die österreichische Bundesregierung als vielmehr Impulse von außen beeinflussten im Kalten Krieg die Ausrichtung der österreichischen Neutralitätspolitik; allen voran die Krisen im sogenannten Ostblock – in der unmittelbaren Nachbarschaft Österreichs.

Als die Sowjetunion ihr Einverständnis zur Unterzeichnung des Staatsvertrags gab, der den Abzug aller alliierten Truppen aus Österreich zur Konsequenz hatte, setzte sie auch ein klares Zeichen für einen Beginn der Entspannung in Europa.⁵ In Moskau hatte man in die österreichische Neutralität aber auch gewisse Hoffnungen gesetzt: Neutralität könnte eine fruchtbare Grundlage für die Ausbreitung des Sozialismus sein.⁶ Auch in Washington verband man gewisse Hoffnungen mit der österreichischen Neutralität: Sie wurde als Chance gesehen, den Warschauer Pakt zu untergraben. Ländern wie Ungarn wurde suggeriert, dass es einen vermeintlichen dritten Weg zwischen den Blöcken gebe und eine Loslösung aus dem sowjetischen Hegemonialbereich möglich sei.⁷

Im Herbst 1955 machte der britische Botschafter in Wien, Sir Geoffrey Wallinger, »neutralistische Tendenzen« Österreichs aus.⁸ Er befürchtete, Österreich könnte bald die Rolle eines ehrlichen Maklers aufgeben und die eines »Doppelagenten« zwischen Ost und West spielen.⁹ Dass dem nicht so war, zeigte sich in den Krisen der folgenden Jahre. In der Ungarnkrise 1956 und der Libanonkrise 1958 stand die junge Neutralitätspolitik auf einem ernsten Prüfstand.

Nach der Niederschlagung des ungarischen Freiheitskampfes beobachtete der Kreml argwöhnisch die aus seiner Sicht zu pro-westliche (und teilweise klar anti-sowjetische) Haltung österreichischer Politiker. Wien wurde der Neutralitätsverletzung bezichtigt. Der österreichische Botschafter in Moskau, Norbert Bischoff, wurde mehrmals ins sowjetische Außenministerium zitiert. Dass Österreich humanitäre Hilfsflüge am Wiener Flughafen zuließ, wurde als pro-westliche Parteinahme und Unterstützung für die ungarischen Aufständischen gewertet. Die großangelaufene internationale humanitäre Hilfe für ungarische Flüchtlinge setzte Österreich sowjetischen Vorwürfen aus, die »Horthy-Faschisten« zu unterstützen.¹⁰

Kaum hatte die österreichische Neutralitätspolitik während der Ungarnkrise 1956 ihre erste Bewährungsprobe bestanden, folgte mit der amerikanischen Landung im Libanon im Juli 1958 die nächste Krise. US-Präsident Dwight D. Eisenhower hatte sich mit der

Akzeptanz der Eisenhower-Doktrin durch den Kongress das Recht auf eine Intervention im Nahen Osten gesichert. Im Rahmen der Militärintervention im Libanon ignorierte Washington die Neutralität Österreichs schlichtweg. Mitte Juli 1958 wurden zahlreiche in der Bundesrepublik stationierte Kontingente der US-Infanterie mit Flugzeugen ohne Einholung einer Erlaubnis über Österreich in den Nahen Osten geflogen. Washington bedauerte dies nicht einmal formell.

Wien bat in der Folge zwar die USA, in Zukunft den österreichischen Luftraum zu respektieren, erhob aber lange Zeit keinen formellen Protest beziehungsweise erlaubte sogar Überflüge in großer Höhe und bei schlechtem Wetter, damit diese unbemerkt blieben.¹¹ Erst nach dem Aufbegehren der Sowjetunion legte der österreichische Außenminister Leopold Figl offiziellen Protest ein, der allerdings einem »Eiertanz« gleichkam, weil »einerseits die Neutralität gewahrt werden [musste] und andererseits man es sich mit den Amerikanern nicht verscherzen [wollte]«¹². Aufgrund der großen Zahl von Überflügen Mitte Juli 1958 gelang es aber nicht mehr, »die Flüge durch Höhe und Wetterlage zu verschleiern«¹³. Als am 17. Juli weitere unautorisierte amerikanische Überflüge folgten, wurden sie von der österreichischen Regierung untersagt. Die Amerikaner stellten die Überflüge aber erst am 19. Juli ein.¹⁴

Moskau zitierte sogar den US-Botschafter ins Außenministerium und protestierte gegen die Überflüge. Grundsätzlich gab sich Moskau aber mit den Reaktionen von Bundeskanzler Julius Raab zufrieden und bot an, Österreich notfalls militärisch zu verteidigen. Wien erinnerte als Reaktion auf das sowjetische »Angebot« diplomatisch geschickt daran, dass gemäß der im Staatsvertrag verbrieften Pflichten eine Verteidigung der Neutralität des Landes in den Händen aller vier Mächte lag.¹⁵

Österreichs Positionierung als Vermittler im Kalten Krieg

Bei Ausbruch der nächsten Krise stand Österreichs Neutralität bereits auf einem gefestigteren Fundament. Bruno Kreisky, seit 1959 österreichischer Außenminister, betrachtete die Sicherstellung der österreichischen Unabhängigkeit als eine der wichtigsten Aufgaben der Neutralitätspolitik. Darüber hinaus sollte diese aber eben auch einen Beitrag zur Entspannung zwischen West und Ost leisten.¹⁶ Kreisky definierte im Rahmen der Regierung Raab Österreichs Neutralitätspolitik neu – als »aktive Neutralität«.¹⁷ Die Internationalisierung Österreichs sah Kreisky als wichtiges Instrument zur Absicherung seiner staatlichen Souveränität. Für ihn galt die Devise: »Gute Außenpolitik = gute Sicherheitspolitik«¹⁸. In der 1958 von Nikita S. Chruschtschow ausgelösten zweiten Berlin-Krise bot sich Österreich erstmals als Vermittler im Kalten Krieg an. Kreiskys und Raabs Bemühungen, einen Beitrag zur Verständigung zwischen Ost und West zu leisten, liefen aber ins Leere.¹⁹ Chruschtschow wiederum versuchte, die Österreicher für sich zu nutzen. Dabei sah er ihre Rolle weniger als Vermittler, sie sollten ihm vielmehr als Sprachrohre in der Propagierung seiner Ziele dienen.²⁰

Immerhin wollten sich die Supermächte zu Gesprächen treffen – und dies taten sie in Wien. Für den Weltfrieden brachte der Wiener Gipfel 1961 freilich keine positiven Ergebnisse – auch nicht für eine Entspannung der Beziehungen zwischen Washington und Moskau. Noch auf dem Gipfel sprach US-Präsident John F. Kennedy von einem bevorste-

henden »Kalten Winter«.²¹ Dieser brach rasch herein. Wenige Wochen nach dem Wiener Gipfel folgte die Errichtung der Berliner Mauer. Die seit drei Jahren schwelende Berlin-Krise hatte damit einen neuen gefährlichen Höhepunkt erreicht, der gleichzeitig zum Wendepunkt und zur wortwörtlichen Einbetonierung des Status quo in Europa führte.²² Auch wenn der Wiener Gipfel praktisch keine Ergebnisse gebracht hatte und der Kalte Krieg nur wenig später noch heißer werden sollte, hatte sich den Supermächten erstmals in Wien doch eines gezeigt: Nur auf dem Wege des direkten Dialogs könne eine Katastrophe verhindert werden. Diesem Credo folgten die Supermächte auch, als die Welt wenig später am Rand eines Atomkriegs stand, nachdem die Sowjetunion im Herbst 1962 atomar bestückte Mittelstreckenraketen nach Kuba geschafft hatte.²³

In den 1960er- und 1970er-Jahren hatte sich Österreich, insbesondere jedoch Wien, aufgrund seiner günstigen geopolitischen Lage und seiner »aktiven Neutralität in Fragen der Weltpolitik«²⁴ als internationaler Konferenzschauplatz etabliert. Von besonderer Bedeutung waren die in Helsinki und Wien zwischen den beiden Großmächten durchgeführten Verhandlungen über die Begrenzung ihrer nuklear-strategischen Waffensysteme (eng.: Strategic Arms Limitation Talks, SALT).²⁵ Hier sollten die Bedingungen für die Verhinderung eines atomaren Krieges geklärt werden. Im Bereich der atomaren Sicherheit engagierte sich Österreich auch aktiv für die 1968 erfolgte Unterzeichnung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (eng.: Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT).²⁶ Die Verifizierung dieses Vertrags unterstand fortan der seit 1957 in Wien ansässigen Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO).²⁷ Die doppelte Öffnung Wiens (eingebunden in das westliche Wertesystem, aber auch die engen Kontakte zur Sowjetunion) nach dem Staatsvertrag von 1955 und die daraus resultierende freiwillige Verpflichtung zu einer Neutralitätspolitik zwischen Ost und West prädestinierten Österreich im Kalten Krieg dazu, als Vermittler zu fungieren.²⁸ Dies kam Österreich vor allem im KSZE-Prozess zugute.

Nach der Niederlage bei den Nationalratswahlen 1966 musste die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) den Gang in die Opposition antreten. Anfang 1968 übernahm Kurt Waldheim den Posten des Außenministers von Kreiskys Nachfolger Lujo Tončić-Sorinj. Waldheim leitete die »Umdefinierung der österreichischen Neutralitätspolitik in Richtung einer obligaten aktiven Friedenspolitik«²⁹ ein.

Zur Rolle Österreichs in der Entspannungsphase des Kalten Krieges

1966 nahm sich Leonid I. Brežnev seines Prestigeprojektes an: der Idee einer gesamt-europäischen Sicherheitskonferenz. Im Rahmen einer solchen Konferenz sollte das außenpolitische Hauptziel der Sowjetunion erreicht werden: eine Bestätigung der europäischen Nachkriegsgrenzen auf breiter, multilateraler Ebene. Dafür standen insbesondere die neutralen Staaten im Fokus sowjetischer Avancen. Österreich stand der Grundidee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz von Beginn an positiv gegenüber, scheute aber davor zurück, initiativ zu werden, insbesondere nach der Niederschlagung des Prager Frühlings 1968, als die Sowjetunion die Neutralitätspolitik Österreichs infrage stellte.³⁰

Doch bereits im Frühjahr 1969 gewann der bi- und multilaterale Dialog zwischen Warschauer-Pakt-, NATO- und neutralen Staaten wieder an Intensität. Zur selben Zeit intensivierten Moskau und die Warschauer-Pakt-Staaten auch ihren Druck auf die neutralen Staaten, insbesondere auf Finnland und Österreich, in Sachen der gesamteuropäischen Konferenz aktiv zu werden.³¹ Während Wien weiterhin Zurückhaltung walten ließ, ging Helsinki in die Offensive. Am 5. Mai 1969 lud die finnische Regierung alle europäischen Staaten sowie die USA und Kanada als transatlantische Partner ein, in Konsultationen zu treten. Dabei war die finnische Regierung der sowjetischen Führung einen Schachzug voraus: Sie übernahm nicht schlicht den östlichen Vorschlag, sondern verwendete das eigene Engagement geschickt, um die eigene Neutralität zu festigen und sich damit von Moskau ein Stück weit zu emanzipieren.³²

Das Vorpreschen Finlands ermöglichte es nun auch der österreichischen Regierung, Wien aktiv als möglichen (weiteren) Konferenzort in Stellung zu bringen. Das Interesse des Ballhausplatzes, durch die Beherbergung internationaler Konferenzen und Organisationen die eigene Neutralität unter Beweis zu stellen, war traditionell hoch. Der Einsatz und die österreichische Gastfreundschaft hatten sich, wie bereits erwähnt, in der Vergangenheit auch bewährt und zum internationalen Prestige Österreichs als Ort des Dialogs beigetragen.³³

Anlässlich des bevorstehenden Regierungswechsels in Österreich standen in Moskau der Zustand und die Zukunft der österreichischen Neutralität im Mittelpunkt der Erörterungen, als das Politbüro der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) in seiner Sitzung vom 17. April 1970 die sowjetisch-österreichischen Beziehungen Revue passieren ließ und mögliche Implikationen der künftigen Regierung Bruno Kreisky auf diese beurteilte.³⁴ Sowohl in politischer als auch in militärstrategischer Hinsicht sah Moskau einen großen Wert in der österreichischen Neutralität, weshalb man es als wichtige Aufgabe in den Beziehungen ansah, etwaige »schädliche« Einflüsse auf den neutralen Status abzuwehren.

Sorge in diesem Zusammenhang bereitete der sowjetischen Führung die starke wirtschaftliche Abhängigkeit Österreichs von den Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und insbesondere von der Bundesrepublik Deutschland. Um dem entgegenzuwirken, so der Beschluss, seien die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen der Sowjetunion mit Österreich dringend auszubauen. Auch die Verbündeten im Warschauer Pakt hätten diese – koordiniert mit Moskau – zu forcieren. Obwohl Österreich, so wurde lobend hervorgehoben, 1968 als erstes westliches Land sowjetisches Erdgas über den Eisernen Vorhang gepumpt und sich auch in anderen Gebieten der Zusammenarbeit als nützliches Testgelände für Moskau erwiesen hatte, seien die Wirtschaftsbeziehungen in der Praxis dennoch unterentwickelt. Auf ideologischer Ebene beschloss das Politbüro, weiterhin – und noch vehementer – auf die angebliche Unvereinbarkeit von Neutralität und »Anschlussverbot« einerseits und einer stärkeren Einbindung in die EWG andererseits hinzuweisen und auf die staatsvertraglichen Rechte der Sowjetunion zu pochen. Dass diesem Argument keine tatsächliche rechtliche Handhabe zugrunde liege, wurde vom Politbüro sogar festgehalten. Dieses interne Eingeständnis solle aber nichts an der Rhetorik nach außen ändern.

Als weiteres Instrument »[u]m die Politik Österreichs zu beeinflussen und in der Position der Neutralität zu festigen«, beschloss das Politbüro in derselben Sitzung, man

müsste »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 [nutzen]«³⁵.

Tatsächlich war der nunmehrige Bundeskanzler Kreisky sehr darum bemüht, zumindest eine Teiletappe der gesamteuropäischen Konferenz, deren Inhalte und Ablauf immer konkreter wurden, nach Wien zu holen. In vielen Gesprächen mit internationalen politischen Führungsfiguren warb er offensiv für Wien als bestens ausgestattete Konferenzstadt und betonte die Bereitschaft der österreichischen Regierung, als Ausstragungsort für die gesamteuropäische Konferenz zur Verfügung zu stehen. Dass die Wahl schlussendlich auf Genf als Ko-Gastgeber zusätzlich zu Helsinki fiel, war für ihn eine herbe Enttäuschung.³⁶

Die beiden Supermächte hatten sich jedoch, stellvertretend für ihre Bündnisse, darauf geeinigt, einen anderen Teilespekt der europäischen Sicherheit in Wien zu erörtern: Die gegenseitige und ausgewogene Truppenreduzierung (eng.: Mutual and Balanced Force Reductions, MBFR) sollte parallel zur KSZE, aber nicht am selben Ort verhandelt werden. Anders als im Rahmen der KSZE, wo alle Teilnehmerstaaten gleichberechtigt am Verhandlungstisch saßen, wurden die MBFR-Verhandlungen (zum Missfallen der österreichischen Regierung) auf Ebene der Blöcke geführt, also ohne Mitsprache der Neutralen.³⁷ Österreich stellte also den Verhandlungstisch zur Verfügung, durfte aber nur als Gastgeber (und Zaungast) fungieren. Freilich war auch diese Rolle, wie auch die Ko-Gastgeberrolle der SALT, eine in Österreich geschätzte internationale Bestätigung dafür, dass die eigene Rolle als neutraler Vermittler honoriert wurde.³⁸

Im November 1972 begannen die multilateralen Vorgespräche zur KSZE in Helsinki. Jenes Thema, das dem Kanzler am wichtigsten gewesen wäre – ein Einschluss der Nahostfrage in die Konferenzagenda – fand international (mit Ausnahme Maltas) keine Verbündeten und wurde daher nicht Gegenstand der KSZE.³⁹ Schon in den Vorgesprächen kristallisierte sich für die österreichische Delegation klar heraus, worauf sie ihren Schwerpunkt legen würde: auf die vom Westen als Verhandlungspunkt eingeforderten »humanitären Bestimmungen« im sogenannten »Korb III«. Dabei war das Außenministerium in dieser Frage durchaus zögerlich. Wie Kreisky war auch Außenminister Rudolf Kirchschläger der Meinung, dass humanitäre Fragen mit Staaten des Ostblocks besser auf dem Wege der bilateralen, »stillen« Diplomatie gelöst werden könnten. Man teilte die Befürchtung, dass ein zu konfrontatives Vorgehen auf offener Bühne der eigentlichen Sache nicht dienlich sein könnte. Kirchschläger hatte seine Delegation im Vorfeld noch angewiesen, »kein Vorreiter« in diesen Fragen sein zu wollen.⁴⁰ Der Außenminister vertraute aber auf die Einschätzung seiner Diplomaten vor Ort, die erkannten, dass sich gerade in diesem Bereich Chancen für die österreichische Diplomatie auftaten.

Die geschickte Taktik der österreichischen Diplomaten, sich aus anderen strittigen Fragen herauszuhalten und in »Korb III« möglichst detaillierte Ergebnisse zu erzielen, machte sich bezahlt. Sowohl die Präambel zum »Dritten Korb« (Zusammenarbeit im humanitären und kulturellen Bereich), als auch die meisten Texte über »menschliche Kontakte« und viele Texte zum freien Zugang zu Informationen stammen aus österreichischer Feder.⁴¹ Kreisky hingegen blieb bis zum Schluss skeptisch und unterschätzte den tatsächlichen Wert der Arbeit der österreichischen Delegation. Er hätte sich – nachdem weder Wien Konferenzort wurde noch die Nahostfrage auf der Tagesordnung stand –

zumindest eine Konferenz auf höchster politischer Ebene gewünscht und äußerte sich mehrfach despektierlich über die »Diplomatenkonferenz«⁴².

In Moskau erkannte man, dass Kreisky eine Schlüsselfigur zu einem möglichst schnellen Ende der Konferenzverhandlungen – und damit einer Beendigung der leidigen Diskussionen um einzugehende Verpflichtungen im humanitären Bereich – sein könnte. Tatsächlich sagte Kreisky bei seinem Besuch in Moskau vom 28. Mai bis 1. Juni 1974 zu, alles in seiner Macht Stehende für eine baldige Gipfelkonferenz tun zu wollen.⁴³ Ein Schlag für die österreichische Delegation und das Außenministerium, stand man hier doch klar auf dem westlichen Standpunkt, die offenen Fragen noch in Genf klären zu müssen.⁴⁴ Auch im Kreml realisierte man allmählich, dass Konzessionen im »Dritten Korb« unumgänglich waren.⁴⁵

Am 1. August 1975 wurde die KSZE-Schlussakte schließlich in Helsinki von den Regierungschefs von 33 europäischen Staaten (von allen außer Albanien) sowie jenen der USA und Kanadas unterzeichnet. Ost und West konnten die Schlussakte gemäß ihrer Interpretationsrahmen als Erfolg feiern. Die transformative Wirkung des »Dritten Korbes«, an dessen Bestimmungen die österreichische Diplomatie federführend mitgewirkt hatte, konnte sich freilich erst unter der von Michail Gorbatschow eingeleiteten Reformpolitik entfalten.⁴⁶ Die Weitsicht der österreichischen Diplomatie zeigte späte Erfolge im humanitären Bereich.⁴⁷

Pro-östliche Auslegung der österreichischen Neutralität?

Mit dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan 1979 war es mit der Entspannungspolitik vorbei. In Europa spitzte sich ein weiterer Konflikt zu. Die Polen-Krise Anfang der 1980er-Jahre führte deutlich vor Augen, dass Österreichs Neutralität immer »ost-lastiger« wurde. Selbst die Einführung des Kriegsrechts in Polen 1981 konnte den Beziehungen keinen Abbruch tun. Bundeskanzler Kreisky konnte (oder wollte) nach anfänglicher Sympathie weder die polnische Gewerkschaftsbewegung Solidarność öffentlich unterstützen noch die – von Grund auf abgelehnte – Ausrufung des Kriegsrechts kritisieren.⁴⁸ Österreich beteiligte sich auch nicht am Wirtschaftsboykott durch den Westen.

Dem Plan einer totalen westlichen Wirtschaftsblockade der Sowjetunion standen Milliardendeals der europäischen Bündnispartner mit Moskau im Wege. Westdeutschland und Frankreich finanzierten eine 6.000 Kilometer lange Erdgas-Pipeline von Sibirien nach Westeuropa, auch unter der Beteiligung amerikanischer Firmen. Zudem bezog Polen die meisten Kredite von europäischen Banken (inklusive österreichischen). US-Verteidigungsminister Caspar Weinberger kritisierte die europäische Abhängigkeit von der sowjetischen Energieversorgung und verlangte das Einstellen des Pipeline-Baus.⁴⁹

Für Österreich war Polen der wichtigste Handelspartner im Osten (Österreich importierte Kohle für die verstaatlichte Industrie und exportierte Maschinen). Wie andere westeuropäische Politiker wollte sich Kreisky nicht von der Entspannungspolitik verabschieden – Reagans harte Gangart mit Moskau missfiel ihm. Kreisky sah zudem Österreichs gut funktionierende Nachbarschaftspolitik gefährdet. Wie bereits 1956 und 1968 war Österreich in der Polenkrise wieder einer großen Flüchtlingswelle ausgesetzt. In Ös-

terreich waren bis Oktober 1981 30.000 Asylsuchende aus Polen aufgenommen worden. Kreisky betonte dabei aber, dass Österreich kein Immigrationsland, sondern ein Transitland für Flüchtlinge sei.⁵⁰ Die öffentliche Meinung wendete sich zunehmend gegen die polnischen »Wirtschaftsflüchtlinge«.

Den USA missfiel der intensive Osthandel Österreichs, der vom Pentagon als »Sicherheitsrisiko für den Westen« betrachtet wurde. Auch die Österreichische Mineralölverwaltung Aktiengesellschaft (ÖMV, heute OMV) war führend an der Umsetzung des Baus der Yamal-Pipeline nach Europa Anfang der 1980er-Jahre beteiligt, die der Sowjetunion jährliche Milliardengewinne im Erdgasverkauf an europäische Länder bescherzte.⁵¹ Österreich sah sich oft Vorwürfen ausgesetzt, das Land denke nur an seine eigenen Wirtschaftsinteressen. Die Reagan-Administration setzte Österreich stark unter Druck und prangerte den Technologietransfer nach Osteuropa an. Vielfach konnten sich österreichische Handeltreibende aber nicht des Eindrucks erwehren, als ginge es den Amerikanern auch darum, österreichische Technologie auszuspähen und Aufträge zu entziehen.⁵² Wien beurteilte die US-Politik als zweischneidig, was wiederum die Möglichkeit eröffnete, die Nachbarschaftspolitik, die österreichische »Ostpolitik«, weiterzuführen.

Fazit

In den späten 1950er-Jahren noch pro-westlich ausgerichtet, wurde die österreichische Neutralitätspolitik in den 1960er- und 1970er-Jahren zunehmend als äquidistant zwischen Ost und West definiert. Der Ende der 1970er-, Anfang der 1980er-Jahre erfolgte »östliche Wandel« ging weit über die ursprüngliche österreichische Neutralitätskonzeption hinaus. Ab Anfang der 1980er-Jahre kann man von einer pro-östlichen Neutralität Österreichs sprechen.⁵³ Die anfänglichen Befürchtungen, Österreich würde »neutralistisch« agieren und wäre ein »Doppelagent zwischen Ost und West«, erwiesen sich für Washington in den 1980er-Jahren als gerechtfertigt. Österreich entwickelte sich trotz allem mit einer »aktiven Neutralitätspolitik« zunehmend zu einem »ehrlichen Makler« zwischen Ost und West.

Dennoch werden die Möglichkeiten, die Österreich im Kalten Krieg aus eigener Initiative für eine aktive Vermittlungspolitik nutzen konnte, heute allgemein überschätzt. Einer aktiven Neutralitätspolitik waren äußere Grenzen gesetzt. Diese waren (und sind) mitunter sehr deutlich: Wo keine grundsätzliche Gesprächs- und Verhandlungsbereitschaft auf Seiten der Kontrahenten besteht, kann auch der bereitwilligste Vermittler wenig ausrichten. Für eine Vermittlungstätigkeit bzw. Rolle als Brückenbauer ist also jeder Vermittler auf die Dialogbereitschaft der jeweiligen Konflikt- bzw. Verhandlungsparteien angewiesen. Brežnevs Westpolitik, in der das Streben nach einer gesamteuropäischen Konferenz 1966 einen zentralen Platz einnahm, setzte auf Kooperation zwischen Ost und West. Eine Vermittlungstätigkeit Österreichs war damals explizit gewünscht. Die Brücke in den Westen wurde jedoch durch den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan 1979 wieder eingerissen. Die Polenkrise 1981 zeigte deutlich das Dilemma der österreichischen Neutralitätspolitik auf. Bundeskanzler Kreisky versuchte den Spagat, konnte damit aber nur scheitern. Für die USA war Österreich »ostlastig« geworden. Österreich hatte seine Wirtschaftsinteressen über die westlichen Sicherheitsinteressen gestellt.

Selbst wenn sich die Supermächte im Kalten Krieg einig waren, über ein bestimmtes Thema zu verhandeln, blieben die Grenzen des von den Supermächten akzeptierten oder gewünschten neutralen Engagements und die Kriterien, nach denen der Verhandlungsort letztlich ausgewählt wurde, oft unklar. Nicht in allen Fällen, in denen Wien als Verhandlungsort bereitgestanden war, wurde dieser auch gewählt. Diese Entscheidungen wurden in Washington und Moskau getroffen und hingen, wie das Beispiel der KSZE zeigt, letztlich vor allem von externen Faktoren und oftmals auch taktischen Überlegungen der Supermächte ab. Die Neutralität, die geographische Lage am Rande des Eisernen Vorhangs, die vorhandene Infrastruktur und die »Gastfreundschaft« waren Punkte, die Wien attraktiv machten und von den beiden Blöcken auch immer wieder betont wurden. Aufgrund des dynamischen Entscheidungsprozesses, in dem die Standortfrage für Verhandlungen im Kalten Krieg nur eine von vielen Verfahrensfragen war, die oft in Abhängigkeit voneinander entschieden wurden, ist eine konkrete Gewichtung der Faktoren kaum möglich. Die Bereitschaft Österreichs, sich als neutraler Boden zur Verfügung zu stellen, wurde aber zumindest stets anerkannt und geschätzt.

Die österreichische Neutralität durchlief seit dem Ende des Kalten Krieges und insbesondere mit dem EU-Beitritt einen Schrumpfungsprozess und reduzierte sich zusehends auf eine militärische Bündnisfreiheit. Darüber hinaus hat sich seither auch die geopolitische Lage Österreichs diametral verändert: Aus einem Staat am Rande des Eisernen Vorhangs und »zwischen den Blöcken«, der sich um eine aktive Neutralitätspolitik bemühte und das Bauen von Brücken (wirtschaftlich, kulturell, wissenschaftlich-technisch und im humanitären Bereich) als zentralen Bestandteil seiner Nachbarschaftspolitik verstand, wurde ein Staat in der Mitte eines vereinten Europas. Die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten ist seit der EU-Osterweiterung (und dem laufenden Erweiterungsprozess am Balkan) von der gemeinsamen Integration innerhalb der Europäischen Union geprägt.

Die Zukunft wird zeigen, inwieweit der neutrale Boden Österreichs bei Vermittlungsmissionen und (Friedens-)Verhandlungen eine Rolle spielen kann. Es ist ein Erbe des Kalten Krieges, dass viele internationale Organisationen ihren Sitz in Wien haben. Inwieweit die Neutralität der entscheidende *pull*-Faktor für sie war, sich in Wien niederzulassen, erörtern Sarah Knoll und Elisabeth Röhrlich in ihrem Beitrag in diesem Band. Deren Sitz in Wien spielt freilich auch nach Ende des Kalten Krieges eine Rolle bei der Wahl von Verhandlungsorten – und zwar eine größere, als der neutrale Status Österreichs per se. So rückte Wien – als Sitz der IAEO – im Jahr 2015 ins Zentrum der Weltöffentlichkeit, als der Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), das Atomabkommen mit dem Iran, am 14. Juli ebendort von Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den USA, Russland, China und dem Iran unterzeichnet wurde.⁵⁴ Nach dem Ausstieg der USA unter Präsident Donald Trump aus dem Abkommen 2018 wurden in den Jahren 2021–2022, wiederum in Wien, Versuche unternommen, den JCPOA wiederherzustellen.⁵⁵

Am 24. Februar 2022, dem Tag des russischen Großangriffs gegen die Ukraine, bezog die österreichische Bundesregierung unverzüglich eine klare und unmissverständliche Position. Bundeskanzler Karl Nehammer sagte dem ukrainischen Präsidenten in einem Telefonat seine volle Unterstützung zu. Die russischen Truppen standen unmittelbar vor Kiew und Selenskyj berichtete, dass er nicht wisse, ob er den Tag überleben werde. Im

April 2022 besuchte Kanzler Nehammer – unmittelbar nach einem Lokalaugenschein in Butscha – Moskau. Dies war der erste Besuch eines Staatschefs eines EU-Mitgliedstaates nach Beginn der Vollinvasion. Dieser Versuch, zumindest ein Gespräch mit Putin zu führen, zielte wohl in erster Linie darauf ab, jenen Stimmen aus gegnerischen politischen Lagern zuvorzukommen, die bereits eine zu wenig aktive Neutralitätspolitik kritisiert hatten. Nehammer selbst kommunizierte im Anschluss an die Gespräche, dass Putin »massiv in der Kriegslogik« verharre.⁵⁶ Der Besuch zeigte deutlich auf, dass mit Moskau kein Dialog möglich war.⁵⁷ Im Juli 2023 brachte Außenminister Alexander Schallenberg die Situation in Reaktion auf die in Teilen der österreichischen Öffentlichkeit immer noch geforderten österreichischen Vermittlungsrolle treffend auf den Punkt: »Wenn man eine Brücke bauen will, braucht es zwei stabile Ufer. Die gibt es momentan nicht.«⁵⁸ Und diese wird es auf absehbare Zeit auch nicht geben, solange Putin willens ist, den Krieg gegen die Ukraine weiterzuführen.

Anmerkungen

- 1 Als drei Beispiele von vielen seien genannt: die Initiative »Unsere Neutralität – unsere Sicherheit« (<https://unseresicherheit.org/>) sowie die Reden des Steirischen KPÖ-Politikers Josef Meszlenyi und jene des FPÖ-Parteichefs Herbert Kickl anlässlich des Nationalfeiertags 2023. KPÖ Steiermark, »Warum die Neutralität wichtiger denn je ist: Rede von Josef Meszlenyi am Nationalfeiertag der KPÖ,« 26. Oktober 2023. <https://www.kpoe-steiermark.at/warum-die-neutralitaet-wichtiger-denn-je-ist.shtml>; APA-OTS, »FPÖ – Kickl zum Nationalfeiertag: Das Volk muss im Zentrum aller Überlegungen, Planungen und Entscheidungen und Handlungen stehen!,« 26. Oktober 2023, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20231026_OTS0011/fpoe-kickl-zum-nationalfeiertag-das-volk-muss-im-zentrum-aller-ueberlegungen-planungen-und-entscheidungen-und-handlungen-stehen.
- 2 Maximilian Graf, »Europäische Entspannung und die KSZE. Österreich und das ostmitteleuropäische Theater in den 1970er und 1980er Jahren,« in Die KSZE und das Ende des Kalten Krieges: Diplomatie, Gesellschaften und Menschenrechte, 1972–1990, hg. von Nicolas Badalassi und Sarah B. Snyder (New York, NY: Bergahn Books, 2019), 249–274; Maximilian Graf, »Beyond Victims of Communism? Austria and the Human Rights Question in the 1970s,« in The Human Rights Breakthrough of the 1970s: The European Community and International Relations, hg. von Sara Lorenzini, Umberto Tulli und Ilaria Zamburlini (London: Bloomsbury, 2022), 178–195.
- 3 Thomas Fischer, »Austria and the Helsinki Process,« in »Peaceful Coexistence« or »Iron Curtain«: Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Dé-tente, 1955–1989, hg. von Arnold Suppan und Wolfgang Mueller (Wien: LIT, 2009), 190; Benjamin Gilde, Österreich im KSZE-Prozess: Neutraler Vermittler in humanitärer Mission (München: Oldenbourg, 2013), 242–243.
- 4 Aryo Makko, Ambassadors of Realpolitik: Sweden, the CSCE, and the Cold War (New York, NY: Berghahn, 2017), 148, 192–193.

- 5 Gerald Stourzh, *Um Einheit und Freiheit: Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955*, 5. Aufl. (Graz: Böhlau Verlag, 2005), 433–449.
- 6 Günter Bischof und Peter Ruggenthaler, *Österreich und der Kalte Krieg: Ein Balanceakt zwischen Ost und West* (Graz: Leykam, 2022), 138.
- 7 Martin Kofler, Kennedy und Österreich: Neutralität im Kalten Krieg (Innsbruck: StudienVerlag, 2003); Günter Bischof, »The United States and Austrian Neutrality during the Cold War,« in *The Soviet Union and Neutrality during the Cold War*, hg. von Mark Kramer, Aryo Makko und Peter Ruggenthaler (Lanham, MD: Lexington, 2021), 425–446.
- 8 Oliver Rathkolb, *Washington ruft Wien: US-Großmachtpolitik und Österreich 1953–1963* (Wien: Böhlau Verlag, 1997), 292.
- 9 Rathkolb, *Washington ruft Wien*, 292.
- 10 Michael Gehler, »From Non-alignment to Neutrality. Austria's Transformation during the First East-West Détente, 1953–1958,« *Journal of Cold War Studies* 7, Nr. 4 (2005): 104–136.
- 11 Walter Blasi, »Die Libanonkrise 1958 und die US-Überflüge,« in *Österreich im frühen Kalten Krieg 1945–1958: Spione, Partisanen, Kriegspläne*, hg. von Erwin A. Schmidl (Wien: Böhlau Verlag, 2000), 247–250.
- 12 Blasi, »Die Libanonkrise 1958 und die US-Überflüge,« 247.
- 13 Blasi, »Die Libanonkrise 1958 und die US-Überflüge,« 247.
- 14 Michael Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Band 1: Von der aliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts* (Innsbruck: Böhlau Verlag, 2005), 184–188.
- 15 Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Band 1*, 186.
- 16 Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Band 1*, 198.
- 17 Franz Cede und Christian Prosl, *Anspruch und Wirklichkeit: Österreichs Außenpolitik seit 1945* (Innsbruck: StudienVerlag, 2015), 31–35.
- 18 Elisabeth Röhrlich, *Kreisksys Außenpolitik: Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm* (Göttingen/Wien: Vandenhoeck & Ruprecht/Vienna University Press, 2009), 277.
- 19 Martin Kofler, »Kreisky – Brandt – Khrushchev: The United States and Austrian Mediation during the Berlin Crisis, 1958–1963,« in *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, hg. von Günter Bischof, Anton Pelinka und Michael Gehler (New Brunswick: Routledge, 2006), 170–185.
- 20 Peter Ruggenthaler, »On the Significance of Austrian Neutrality for Soviet Foreign Policy under Nikita S. Khrushchev,« in *The Vienna Summit and its Importance in International History*, hg. von Günter Bischof, Stefan Karner und Barbara Stelzl-Marx (Lanham, MD: Lexington, 2014), 338–339.
- 21 Stefan Karner, et al., *Der Wiener Gipfel 1961: Kennedy – Chruschtschow* (Innsbruck: StudienVerlag, 2011), 54–55.
- 22 Manfred Wilke, *The Path to the Berlin Wall: Critical Stages in the History of Divided Germany* (Oxford: Berghahn, 2014).
- 23 Vladislav Zubok, *A Failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2007), 149–150.

- 24 Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Band 1, 458.
- 25 Arvid Schors, *Doppelter Boden: Die SALT-Verhandlungen 1963–1979* (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2016).
- 26 Anna Graf-Steiner und Herbert Reginbogen, »Austria: The NPT, Diplomacy, and National Identity,« in *Neutral Europe and the Creation of the Nonproliferation Regime*, hg. von Pascal Lottaz und Yoko Iwama (London: Routledge, 2024), 175–179.
- 27 Elisabeth Röhrlich, *Inspectors for Peace: A History of the International Atomic Energy Agency* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2022), 69.
- 28 Bischof und Ruggenthaler, *Österreich und der Kalte Krieg*, 179.
- 29 Wolfgang Mueller, »Der Warschauer Pakt und Österreich 1955–1991,« in *Zwischen den Blöcken: NATO, Warschauer Pakt und Österreich*, hg. von Manfried Rauchensteiner (Wien: Böhlau Verlag, 2010), 184–185.
- 30 Stefan Karner und Peter Ruggenthaler, »Austria and the ›Prague Spring‹: Neutrality in the Crucible?« in *The Prague Spring and the Warsaw Pact Invasion of Czechoslovakia in 1968*, hg. von Günter Bischof, Stefan Karner und Peter Ruggenthaler (Lanham, MD: Lexington Books, 2010), 419–439.
- 31 Wolfgang Mueller, *A Good Example of Peaceful Coexistence?: The Soviet Union, Austria, and Neutrality 1955–1991* (Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften, 2011), 165.
- 32 Kimmo Rentola, »Soviet Attitudes to Finnish Neutralism, 1947–1989,« in *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*, hg. von Mark Kramer, Aryo Makko und Peter Ruggenthaler (Lanham, MD: Lexington, 2021), 139–140.
- 33 Karner, et al., *Der Wiener Gipfel 1961*.
- 34 Anna Graf-Steiner, *Brückenbauer im Kalten Krieg: Österreich und der lange Weg zur KSZE-Schlussakte* (Graz: Leykam, 2024), 133–134, 163, 177–178.
- 35 Graf-Steiner, *Brückenbauer im Kalten Krieg*, 133.
- 36 Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, 188.
- 37 Helga Haftendorn, »The Link between CSCE and MBFR: Two Sprouts from One Bulb,« in *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965–1975*, hg. von Andreas Wenger, Voytech Mastny und Christian Nuenlist (New York, NY: Routledge, 2008), 250–251; Stephan Kieninger, *Dynamic Détente: The United States and Europe, 1964–1975* (Lanham, MD: Lexington, 2016), 191; Michael C. Morgan, *The Final Act: The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2018), 99–100.
- 38 Graf-Steiner, *Brückenbauer im Kalten Krieg*, 129–130.
- 39 Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE: The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975* (Baden-Baden: Nomos, 2009), 189–190; Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, 128–129.
- 40 Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, 78.
- 41 Helmut Liedermann, »Österreichs Rolle beim Zustandekommen der KSZE-Schlussakte 1975,« in *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe, 1986–1991: Analysis and Documentation*, hg. von Michael Gehler und Rolf Steininger (Bonn: Bouvier, 2002), 499; Helmut Liedermann, »Von Helsinki über Belgrad nach Madrid: Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa aus der Sicht eines österreichischen Konferenzteilnehmers,« in *Völkerrecht*

- und Rechtsphilosophie: Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag, hg. von Peter Fischer, Heribert Köck und Alfred Verdross (Berlin: Duncker & Humblot, 1980), 432; Fischer, »Austria and the Helsinki Process,« 190; Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, 242–243.
- 42 Graf-Steiner, Brückenbauer im Kalten Krieg, 154.
- 43 Graf-Steiner, Brückenbauer im Kalten Krieg, 220.
- 44 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, 188–189.
- 45 Anatolij F. Dobrynin, Sugubo doveritel'no. Posol v Vašingtone pri šesti prezidentach SŠA. 1962–1986 (Moskau: Tsentrpoligraf, 2016), 382–383.
- 46 Timothy Garton Ash, Im Namen Europas: Deutschland und der geteilte Kontinent (München: Fischer, 1993), 271; Philipp Sarasin, 1977: Eine kurze Geschichte der Gegenwart (Berlin: Suhrkamp, 2021), 125.
- 47 Helmut Wohnout und Martin Eichtinger, Alois Mock: Ein Politiker schreibt Geschichte (Graz: Styria, 2008), 191–204.
- 48 Maximilian Graf, »Österreich und die ›polnische Krise‹ 1980–1983,« in Österreich – Polen: Stationen gemeinsamer Geschichte im 20. Jahrhundert, hg. von Wanda Jarząbek und Peter Ruggenthaler (Graz: Leykam, 2021), 201–221, 203–206.
- 49 Bischof und Ruggenthaler, Österreich und der Kalte Krieg, 162.
- 50 Sarah Knoll, »Flucht oder Migration? Polnische Flüchtlinge in Österreich 1981/82,« in Österreich – Polen: Stationen gemeinsamer Geschichte im 20. Jahrhundert, hg. von Wanda Jarząbek und Peter Ruggenthaler (Graz: Leykam, 2021), 232.
- 51 Alexander Smith, »Reagan's Politics of Self-Damage: The Transatlantic Dispute over the Soviet-West European Gas Pipeline in the 1980s,« in From Collective Memories to Intercultural Exchanges, hg. von Marija Wakounig (Wien: LIT, 2012), 222–247.
- 52 Thomas Riegler, »Die ›Wiener Residentur‹ der Stasi: Mythos und Wirklichkeit,« Journal for Intelligence, Propaganda, and Security Studies 7, Nr. 2 (2013): 93–94.
- 53 Mark Kramer, »The USSR and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe,« in The Soviet Union and Neutrality during the Cold War, hg. von Mark Kramer, Aryo Makko und Peter Ruggenthaler, 533–564 (Lanham, MD: Lexington, 2021), 552–553.
- 54 Cornelius Adebahr, »Das internationale Atomabkommen: ein Erfolg mit Verfallsdatum,« Bundeszentrale für Politische Bildung, 24. Januar 2020, <https://www.bpb.de/themen/naher-mittlerer-osten/iran/303542/das-internationale-atomabkommen-ein-erfolg-mit-verfallsdatum/>.
- 55 Auswärtiges Amt, »Das iranische Atomprogramm,« 2024, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/iran-node/wiener-nuklearvereinbarung-atomprogramm-iran/202458>.
- 56 ORF, »Hartes Gespräch, bescheidenes Ergebnis: Nehammer bei Putin,« 12. April 2022, <https://orf.at/stories/3259282/>.
- 57 Profil, »Nehammer nach Putin-Treffen: ›Das ist kein Freundschaftsbesuch,« 11. April 2022, <https://www.profil.at/ausland/nehammer-nach-putin-treffen-in-moskau-das-ist-kein-freundschaftsbesuch/401970347>.
- 58 Vorarlberg Online, »Außenminister über Ukraine-Krieg: ›Wie ein geostrategischer Eiskübel,« 21. Juli 2023, <https://www.vol.at/ausenminister-ueber-ukraine-krieg-wie-ein-geostrategischer-eiskuebel/8198611>.

