

# Österreich als Vermittler im Kalten Krieg?

Anna Graf-Steiner, Peter Ruggenthaler

Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung, Graz  
anna.steiner@bik.ac.at, peter.ruggenthaler@bik.ac.at

## Zusammenfassung

Nach Beginn des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine sah sich die österreichische Bundesregierung verstärkt mit Vorwürfen aus dem politischen Lager, aber auch aus der Öffentlichkeit und Teilen der Zivilgesellschaft konfrontiert, Österreich nehme seine traditionelle Rolle als neutraler, friedensstiftender Akteur nicht mehr wahr. Dabei wird regelmäßig pauschal auf die vermeintlichen diesbezüglichen Erfolge Österreichs im Kalten Krieg verwiesen. Der Beitrag geht der Frage nach, welche Rolle das neutrale Österreich im Kalten Krieg historisch gespielt hat. Dabei wird etappenweise nachgezeichnet, wie sich Österreich einerseits mit einer „aktiven Neutralitätspolitik“ zunehmend zu einem „ehrlichen Makler“ zwischen Ost und West entwickelte. Andererseits werden aber auch die Grenzen aufgezeigt, die den außenpolitischen Handlungsspielraum Österreichs im Kalten Krieg stark einschränkten.

## Schlüsselwörter

Neutralität, Kalter Krieg, Vermittler, sowjetische Außenpolitik, KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)

## Austria as a Mediator in the Cold War?

### Abstract

After the Russian full-scale invasion of Ukraine, the Austrian federal government was increasingly confronted with accusations from the political camp, but also from the public and parts of civil society, that Austria was no longer fulfilling its traditional role as a neutral, peace-building actor. In this context, general reference is regularly made to Austria's supposed successes in this regard during the Cold War. This article examines the question of what role neutral Austria played historically during the Cold War. It traces in stages how Austria increasingly developed into an "honest broker" between East and West with an "active neutrality policy". On the other hand, it also shows the limits that severely restricted Austria's room for manoeuvre in foreign policy during the Cold War.

### Keywords

Neutrality, Cold War, mediator, Soviet Foreign Policy, CSCE (Conference on Security and Cooperation in Europe)

The authors have declared that no competing interests exist.

## Einleitung

Nach Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine war die österreichische Bundesregierung vermehrt Kritik von politischen Mitstreitern, aber auch aus der Öffentlichkeit und Teilen der Zivilgesellschaft ausgesetzt, Österreich würde seiner traditionellen Rolle eines neutralen Vermittlers und Friedensstifters nicht mehr nachkommen.<sup>1</sup> 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?

In den globalen Krisen des Kalten Krieges konnte Österreich, wie auch die anderen neutralen Staaten, wenig ausrichten. Der Spielraum österreichischer Außenpolitik war limitiert und hing im Wesentlichen vom Wohlwollen der Großmächte ab und von deren Bereitschaft, Österreich eine Vermittlerrolle zuzugestehen. Dabei sah man sich häufig dem Vorwurf ausgesetzt, die eigene Neutralität entweder durch zu offensive Parteinahme – etwa im KSZE-Prozess 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 ein, sowie für Abrüstungs- und Entspannungsiniciativen (Graf 2019; 2022). 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.

In der Entspannungsphase des Kalten Krieges kam den neutralen Staaten hingegen große Bedeutung zu. Während Finnland die sowjetische Initiative aufgriff und sich als Gastgeber einer Sicherheitskonferenz anbot, konnte die österreichische Diplomatie im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) einen bedeutenden Beitrag leisten und trug maßgeblich dazu bei, aus der Helsinki-Schlussakte eine substantielle Absichtserklärung, die humanitäre Rechten und Pflichten – zumindest auf dem Papier – zum Bestandteil der internationalen Beziehungen zu erklären. Die Schweiz, Co-Gastgeber der KSZE, engagierte sich mit Österreich insbesondere im Bereich des freien Informationszugangs (Fischer 2009b, 190; Gilde 2013, 242–243). Schweden agierte insgesamt zurückhaltender, trat aber gemeinsam mit den anderen neutralen Staaten für vertrauensbildende Maßnahmen ein (Makko 2017, 148, 192–193). 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 (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 beitrug. 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 (Stourzh 2005, 433–449). In Moskau hatte man in die österreichische Neutralität aber auch gewisse Hoffnungen gesetzt: Neutralität könnte eine fruchtbare Grundlage für die Ausbreitung des Sozialismus sein (Bischof/Ruggenthaler 2022, 138). 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 (Kofler 2003; Bischof 2021, 425–446). Der britische Botschafter in Wien, Sir Geoffrey Wallinger, machte im Herbst 1955 „neutralistische Tendenzen“ aus (Rathkolb 1997, 292). Er befürchtete, Österreich könnte bald die Rolle eines ehrlichen Maklers aufgeben und die eines „Doppelagenten“ zwischen Ost und West spielen (Rathkolb 1997, 292). 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 ernstesten Prüfstand.

Nach der Niederschlagung des ungarischen Freiheitskampfes beobachtete der Kreml argwöhnisch die aus seiner Sicht zu prowestliche (und teilweise klar antisowjetische) 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 prowestliche Parteinahme und Unterstützung für die ungarischen Aufständischen

<sup>1</sup> Als drei Beispiele von vielen seien genannt: die Initiative „Unsere Neutralität – unsere Sicherheit“ (<http://xn--unsere-neutralitt-5qb.at/>) sowie die Reden des Steirischen KPÖ-Politikers Josef Meszlenyi (KPÖ Steiermark 2023) und jene des FPÖ-Parteichefs Herbert Kickl anlässlich des Nationalfeiertags 2023 (APA-OTS 2023).

gewertet. Die groß angelaufene internationale humanitäre Hilfe für ungarische Flüchtlinge setzte Österreich sowjetischen Vorwürfen aus, die „Horthy-Faschisten“ zu unterstützen (Gehler 2005).

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 bzw. erlaubte sogar Überflüge in großer Höhe und bei schlechtem Wetter, damit diese unbemerkt blieben (Blasi 2000, 247-250). 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]“ (Blasi 2000, 247). Aufgrund der großen Zahl von Überflügen Mitte Juli 1958 gelang es aber nicht mehr, „die Flüge durch Höhe und Wetterlage zu verschleiern“ (Blasi 2000, 247). 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 (Gehler 2005, 184-188). 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 (Gehler 2005, 186).

### 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 (Gehler 2005, 198). Kreisky definierte im Rahmen der Regierung Raab Österreichs Neutralitätspolitik neu – als „aktive Neutralität“ (Cede-Prosl 2015, 31-35). Die Internationalisierung Österreichs sah Kreisky als wichtiges Instrument zur Absicherung seiner staatlichen Souveränität. Für ihn galt die Devise: „Gute Außenpolitik = gute Sicherheitspolitik“ (Röhrlich 2009, 277). 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 (Kofler 2006, 170-185). 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 (Ruggenthaler 2014, 338-339).

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 bevorstehenden „Kalten Winter“ (Karner et al. 2011, 54-55). Dieser brach rasch herein. Wenige Wochen nach dem Wiener Gipfel folgte die Errichtung der Berliner Mauer. Die seit drei Jahren schwebende Berlin-Krise hatte damit einen neuen gefährlichen Höhepunkt erreicht, der gleichzeitig zum Wendepunkt und zur wortwörtlichen Einbetonierung des Status quo in Europa führte (Wilke 2014). 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 Interkontinentalraketen nach Kuba schaffte (Zubok 2007, 149-150).

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“ (Gehler 2005, 458) als internationaler Konferenzschauplatz etabliert. Von besonderer Bedeutung waren die in Helsinki und Wien durchgeführten Verhandlungen über die Begrenzung ihrer nuklear-strategischen Waffensysteme (Strategic Arms Limitation Talks, SALT) zwischen den beiden Großmächten (Schors 2016). 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 („Atomwaffensperrvertrag“) (Graf-Steiner/Reginbogin 2024, 175-179). Die Verifizierung dieses Vertrags unterstand fortan der seit 1957 in Wien ansässigen Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) (Röhrlich 2022, 69). 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 (Bischof/Ruggenthaler 2022, 179). 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“ (Mueller 2010, 184-185) ein.

### Zur Rolle Österreichs in der Entspannungsphase des Kalten Krieges

1966 nahm sich Leonid I. Brežnev seines Prestigeprojektes an: der Idee einer gesamteuropäischen 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 (Karner/Ruggenthaler 2010).

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. (Mueller 2011, 165). 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 öst-

lichen Vorschlag, sondern verwendete das eigene Engagement geschickt, um die eigene Neutralität zu festigen und sich damit von Moskau ein Stück weit zu emanzipieren (Rentola 2021, 139-140).

Das Vorpreschen Finnlands 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 (Karner et al. 2011).

Anlässlich des bevorstehenden Regierungswechsels in Österreich standen in Moskau Zustand und 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 (Graf-Steiner 2024, 133-134, 163, 177-178). Sowohl in politischer wie auch 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 EWG-Staaten 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 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 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 müsse „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]“ (Graf-Steiner 2024, 133).

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 Austragungsort für die gesamteuropäische Konferenz zur Verfügung zu stehen. Dass die Wahl schlussendlich auf Genf als Co-Host zusätzlich zu Helsinki fiel, war für ihn eine herbe Enttäuschung (Gilde 2013, 188). Die beiden Supermächte hatten sich, stellvertretend für ihre Bündnisse, darauf geeinigt, einen anderen Teilaspekt der europäischen Sicherheit in Wien zu erörtern: die gegenseitige und ausgewogene Truppenreduzierung (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 (Haftendorn 2008, 250–251; Kieninger 2016, 191; Morgan 2018, 99–100). Österreich stellte also den Verhandlungstisch zur Verfügung, durfte aber nur als Gastgeber (und Zaungast) fungieren. Freilich war auch diese Rolle, wie auch die Co-Gastgeberrolle der SALT, eine in Österreich geschätzte internationale Bestätigung dafür, dass die eigene Rolle als neutraler Vermittler honoriert wurde (Graf-Steiner 2024, 129–130).

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 (Fischer 2009a, 189–190; Gilde 2013, 128–129). 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 ei-

gentlichen Sache nicht dienlich sein könnte. Kirchschläger hatte seine Delegation im Vorfeld noch angewiesen, „kein Vorreiter“ in diesen Fragen sein zu wollen (Gilde 2013, 78). Der Außenminister vertraute aber auf die Einschätzung seiner Diplomaten vor Ort, die erkannten, dass sich gerade in diesem Bereich Chancen für die österreichische Diplomatie aufboten. 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“, als auch die meisten Texte über „menschliche Kontakte“ und viele Texte zum freien Zugang zu Informationen stammen aus österreichischer Feder (Liedermann 2002, 499; Liedermann 1980, 432; Fischer 2009b, 190; Gilde 2013, 242–243). 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“ (Graf-Steiner 2024, 154). 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 (Graf-Steiner 2024, 220). 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 (Gilde 2013, 188–189). Auch im Kreml realisierte man allmählich, dass Konzessionen im „Dritten Korb“ unumgänglich waren (Dobrynin 2016, 382–383).

Am 1. August 1975 schließlich wurde die KSZE-Schlussakte in Helsinki von den Regierungschefs von 33 europäischen Staaten (von allen außer Albanien) sowie 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 (Garton Ash 1993, 271; Sarasin 2021, 125). Die Weitsicht der österreichischen Diplomatie zeigte späte Erfolge im humanitären Bereich (Wohnout/Eichtinger 2008, 191–204).

## 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 (Graf 2021, 203–206). Österreich beteiligte sich auch nicht am Wirtschaftsboykott durch den Westen.

Dem Plan einer totalen westlichen Wirtschaftsblokkade der Sowjetunion standen Milliarden deals 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 (Bischof/Ruggenthaler 2022, 162).

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 Österreich 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 (Knoll 2021, 232). 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 Milliarden Gewinne im Erdgasverkauf an europäische Länder bescherte (Smith 2012). 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 Handelstreibende aber nicht des Eindrucks erwehren, als ginge es den Amerikanern auch darum, österreichische Technologie auszuspähen und Aufträge zu entziehen (Riegler 2013, 93–94). 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 (Kramer, 2021, 552–553). Die anfänglichen Befürchtungen, Österreich würde „neutralistisch“ agieren und wäre ein „Doppelagent zwischen Ost und West“, erwies 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 (vgl. auch den Beitrag von Knoll/Röhrlich in diesem Heft). 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.

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 zur Verfügung gestanden hätte, 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 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.

Auch wenn die österreichische Neutralität seit dem Ende des Kalten Krieges und insbesondere seit dem EU-Beitritt einen Schrumpfungsprozess durchlaufen hat und sich die Neutralität zusehends auf eine militärische Bündnisfreiheit reduziert, wird die Zukunft zeigen, inwieweit der neutrale Boden Österreichs bei Vermittlungsmissionen und (Friedens)-Verhandlungen eine Rolle spielen kann.

## Literatur

- APA-OTS (2023), FPÖ – Kickl zum Nationalfeiertag: Das Volk muss im Zentrum aller Überlegungen, Planungen und Entscheidungen und Handlungen stehen!, 26.10.2023, Internet: [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20231026\\_OTSO011/fpoe-kickl-zum-nationalfeiertag-das-volk-muss-im-zentrum-aller-ueberlegungen-planungen-und-entscheidungen-und-handlungen-stehen](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20231026_OTSO011/fpoe-kickl-zum-nationalfeiertag-das-volk-muss-im-zentrum-aller-ueberlegungen-planungen-und-entscheidungen-und-handlungen-stehen) (access: 15.02.2024).
- Blasi, Walter (2000), Die Libanonkrise 1958 und die US-Überflüge, in: Schmidl Erwin A. (ed.), Österreich im frühen Kalten Krieg 1945–1958. Spione, Partisanen, Kriegspläne, Wien/Köln/Weimar: Böhlau, 239–260.
- Graf-Steiner, Anna (2024), Brückenbauer im Kalten Krieg. Österreich und der lange Weg zur KSZE-Schlussakte, Graz/Wien: Leykam.
- Gilde, Benjamin (2013), Österreich im KSZE-Prozess. Neutraler Vermittler in humanitärer Mission, München: Oldenbourg.
- Bischof, Günter (2021), The United States and Austrian Neutrality during the Cold War, in: Kramer, Mark/Aryo Makko/Peter Ruggenthaler (eds.), The Soviet Union and Neutrality during the Cold War, Lanham: Lexington, 2021, 425–446.
- Bischof, Günter/Stefan Maurer (2016), „One hour east of Vienna...“ At the Crossroads of Europe. Vienna – Bridgehead and Bridge in the Cold War, in: Pizzi, Kattia/Marjatta Hietala (eds.), Cold War Cities. History, Culture and Memory, Oxford: Peter Lang, 45–73.
- Bischof, Günter/Peter Ruggenthaler (2022), Österreich und der Kalte Krieg. Ein Balanceakt zwischen Ost und West, Graz/Wien: Leykam.
- Cede, Franz/Christian Prosl (2015), Anspruch und Wirklichkeit. Österreichs Außenpolitik seit 1945, Innsbruck: StudienVerlag.
- Dobrynin, Anatolij F. (2016), Sugubo doveritel'no. Posol v Vašingtoně pri šesti prezidentach SŠA. 1962–1986, Moskau: Tsentropoligraf.
- Fischer, Thomas (2009a), Neutral Power in the CSCE: The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975, Baden-Baden: Nomos.
- Fischer, Thomas (2009b), Austria and the Helsinki Process, in: Suppan, Arnold/Wolfgang Mueller (eds.), „Peaceful Coexistence“ or „Iron Curtain“: Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente, 1955–1989, Wien: LIT, 168–202.
- Garton Ash, Timothy (1993), Im Namen Europas: Deutschland und der geteilte Kontinent, München: Fischer.
- Gehler, Michael (2005), Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Band 1: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts, Innsbruck/Wien/Bozen: Böhlau.
- Gehler, Michael (2005), From Non-alignment to Neutrality. Austria's Transformation during the First East-West Détente, 1953–1958, in: *Journal of Cold War Studies* Vol. 7(4), 104–136.
- Graf, Maximilian (2019), European Détente and the CSCE. Austria and the East-Central European Theatre in the 1970s and 1980s, in: Badalassi, Nicolas/Sarah B. Snyder (eds.), The CSCE and the End of the Cold War. Diplomacy, Societies and Human Rights, 1972–1990, New York: Berghahn Books, 249–274.
- Graf, Maximilian (2021), Österreich und die „polnische Krise“ 1980–1983, in: Jarzabek, Wanda/Peter Ruggenthaler (eds.), Österreich – Polen. Stationen gemeinsamer Geschichte im 20. Jahrhundert. Graz/Wien: Leykam, 201–221.
- Graf, Maximilian (2022), Beyond Victims of Communism? Austria and the human rights question in the 1970s, in: Lorenzini, Sara/Umberto Tulli/Illaria Zamburini (eds.), The Human Rights Breakthrough of the 1970s. The European Community and International Relations, London: Bloomsbury, 178–195.
- Graf-Steiner, Anna/Herbert Reginbogin (2024), Austria: The NPT, Diplomacy, and National Identity, in: Lottaz, Pascal/Yoko Iwama (eds.), Neutral Europe and the Creation of the Nonproliferation Regime, London/New York: Routledge, 169–184.
- Haftendorn, Helga (2008), The Link between CSCE and MBFR: Two Sprouts from One Bulb, in: Wenger, Andreas/Voytech Mastny/Christian Nuenlist (eds.), Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965–75, Oxon/New York: Routledge.
- Karner, Stefan/Barbara Stelzl-Marx/Natalja Tomilina/Alexander Tschubarjan/Günter Bischof/Viktor Iščenko/Michail Prozumenščikov/Peter Ruggenthaler/Gerhard Wettig/Manfred Wilke (2011), Der Wiener Gipfel 1961: Kennedy – Chruschtschow, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag.

- Karner Stefan/Peter Ruggenthaler (2010), Austria and the 'Prague Spring'. Neutrality in the Crucible?, in: *Bischof, Günter/Stefan Karner/Peter Ruggenthaler* (eds.), *The Prague Spring and the Warsaw Pact Invasion of Czechoslovakia in 1968*, Lanham: Lexington, 419-439.
- Kieninger, Stephan (2016), *Dynamic Détente: The United States and Europe, 1964-1975*, Lanham: Lexington.
- Knoll, Sarah (2021), Flucht oder Migration? Polnische Flüchtlinge in Österreich 1981/82, in: *Jaržabek, Wanda/Peter Ruggenthaler* (eds.), *Österreich – Polen. Stationen gemeinsamer Geschichte im 20. Jahrhundert*, Graz/Wien: Leykam, 223-238.
- Kofler, Martin (2003), *Kennedy und Österreich. Neutralität im Kalten Krieg*, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag.
- Kofler, Martin (2006), Kreisky – Brandt – Khrushchev: The United States and Austrian Mediation during the Berlin Crisis, 1958–1963, in: *Bischof, Günter/Anton Pelinka/Michael Gehler* (eds.), *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, New Brunswick/London: Routledge, 170-185.
- KPÖ Steiermark (2023), Warum die Neutralität wichtiger denn je ist. Rede von Josef Meszlenyi am Nationalfeiertag der KPÖ, Internet: <https://www.kpoe-steiermark.at/warum-die-neutralitaet-wichtiger-denn-je-ist.phtml#:~:text=In%20den%20sp%C3%A4ten%2080er%20Jahren,Ukraine%20bis%20zur%20Schweiz%20vorgeschlagen> (access: 15.02.2024).
- Kramer, Mark (2021), The USSR and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe, in: *Kramer, Mark/Aryo Makko/Peter Ruggenthaler* (eds.), *The Soviet Union and Neutrality during the Cold War*, Lanham: Lexington, 533-564.
- Liedermann, Helmut (2002), Österreichs Rolle beim Zustandekommen der KSZE, in: *Rathkolb, Oliver/Otto M. Maschke/Stefan August Lütgenau* (eds.), *Mit anderen Augen gesehen: internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990*, Wien: V&R, 487-505.
- Liedermann, Helmut (1980), Von Helsinki über Belgrad nach Madrid: Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa aus der Sicht eines österreichischen Konferenzteilnehmers, in: *Fischer, Peter / Heribert Köck/Alfred Verdross* (eds.), *Völkerrecht und Rechtsphilosophie. Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag*, Berlin: Duncker & Humblot, 427-444.
- Makko, Aryo (2017), *Ambassadors of Realpolitik. Sweden, the CSCE, and the Cold War*, New York/Oxford: Berghahn.
- Morgan, Michael C. (2018), *The Final Act. The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War*, Princeton: Princeton University Press.
- Mueller, Wolfgang (2010), Der Warschauer Pakt und Österreich 1955–1991, in: *Rauchensteiner, Manfred* (ed.), *Zwischen den Blöcken: NATO, Warschauer Pakt und Österreich*, Wien: Böhlau, 135-191.
- Mueller, Wolfgang (2011), *A Good Example of Peaceful Coexistence? The Soviet Union, Austria, and Neutrality 1955–1991*, Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften.
- Rathkolb, Oliver (1997), *Washington ruft Wien. US-Großmachtspolitik und Österreich 1953–1963*, Wien: Böhlau.
- Rentola, Kimmo (2021), Soviet Attitudes to Finnish Neutrality, 1947–1989, in: *Kramer, Mark/Aryo Makko/Peter Ruggenthaler* (eds.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*, Lanham: Lexington, 127-147.
- Riegler, Thomas (2013), Die ‚Wiener Residentur‘ der Stasi: Mythos und Wirklichkeit, in: *Journal for Intelligence, Propaganda, and Security Studies*, Vol. 7(2), 89-113.
- Röhrlich, Elisabeth (2022), *Inspectors for Peace: A History of the International Atomic Energy Agency*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Röhrlich, Elisabeth (2009), *Kreiskys Außenpolitik. Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm*, Göttingen: V&R.
- Ruggenthaler, Peter (2014), On the Significance of Austrian Neutrality for Soviet Foreign Policy under Nikita S. Khrushchev, in: *Bischof, Günter/Stefan Karner/Barbara Stelzl-Marx* (eds.), *The Vienna Summit and its Importance in International History*, Lanham: Lexington, 329-348.
- Sarasin, Philipp (2021), *1977. Eine kurze Geschichte der Gegenwart*, Berlin: Suhrkamp.
- Schors, Arvid (2016), *Doppelter Boden. Die SALT-Verhandlungen 1963-1979*, Göttingen: V&R.
- Smith, Alexander (2012), Reagan's Politics of Self-Damage: The Transatlantic Dispute over the Soviet-West European Gas Pipeline in the 1980s, in: *Wakounig, Marija* (ed.), *From Collective Memories to Intercultural Exchanges*, Wien: LIT, 222-247.
- Stourzh, Gerald (2005), *Um Einheit und Freiheit: Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955*, 5. Aufl., Graz: Böhlau.
- Wilke, Manfred (2014), *The Path to the Berlin Wall. Critical Stages in the History of Divided Germany*, Oxford/New York: Berghahn.
- Wohnout, Helmut/Martin Eichinger (2008), *Alois Mock: Ein Politiker schreibt Geschichte*, Graz/Wien/Köln: Styria.
- Zubok, Vladislav (2007), *A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, Chapel Hill: UNC Press.

## Autor:innen

Dr. Anna Graf-Steiner ist Senior Researcher am Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung in Graz. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen Cold War Studies, sowjetische Außenpolitik, österreichisch-sowjetische Beziehungen, Diplomatiegeschichte und Neutralitätspolitik. Für ihre Dissertation *Die Rolle des neutralen Österreich in der außenpolitischen Strategie der Sowjetunion 1969-1975* (Phil. Diss. Univ. Graz) wurde sie vom BMBWF mit dem Award of Excellence 2023 ausgezeichnet. 2024 erschien *Brückenbauer im Kalten Krieg. Österreich und der lange Weg zur KSZE-Schlussakte* im Leykam-Verlag.

Priv.-Doz. Mag. Dr. Peter Ruggenthaler, geboren 1976 in Klagenfurt, stellvertretender Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Kriegsfolgenforschung, Graz. Seine Habilitationsschrift *The Concept of Neutrality in Stalin's Foreign Policy, 1945-53* erschien 2015 in der *Harvard Cold War Studies Book Series*. Er ist Autor und Mitherausgeber zahlreicher Publikationen zur Geschichte des Kalten Kriegs, vor allem zur sowjetischen Außenpolitik und österreichischen Neutralitätspolitik. Zuletzt: *Bischof, Günter/Peter Ruggenthaler, Österreich und der Kalte Krieg. Ein Balanceakt zwischen Ost und West*, Graz/Wien 2022: Leykam; *Kramer, Mark/Aryo Makko/Peter Ruggenthaler* (eds.), *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*, Harvard Cold War Studies Book Series, Lanham et al. 2021.