Benjamin Gilde

Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983

Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte

Herausgegeben vom Institut für Zeitgeschichte

Band 98

Oldenbourg Verlag München 2013

Benjamin Gilde

Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983

Neutraler Vermittler in humanitärer Mission

Oldenbourg Verlag München 2013

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um die überarbeitete Fassung einer von der Fakultät für Geschichte, Kunst- und Orientwissenschaften der Universität Leipzig angenommenen Dissertation, die von Prof. Dr. Hermann Wentker und PD Dr. Detlev Brunner begutachtet und am 25. Januar 2012 verteidigt wurde.

Herstellung: Karl Dommer
Einbandgestaltung: hauser lacour

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

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data
A CIP catalog record for this book has been applied for at the Library of Congress.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

© 2013 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 143, D-81671 München
www.degruyter.com/oldenbourg
Ein Unternehmen von De Gruyter

Gedruckt in Deutschland

Dieses Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706.

ISBN 978-3-486-70506-5
eISBN 978-3-486-71930-7
ISSN 0481-3545

Inhalt

Danksagung XI

Einleitung 1
Thema und Fragestellung 1
Forschungsstand 9
Quellen 16
Aufbau der Arbeit 20

I. Österreich und die Entstehung der humanitären Dimension der KSZE bis 1975 23
1. Außenpolitische Rahmenbedingungen für die KSZE-Politik in der Ära Kreisky 23
1.1 Österreichische Außenpolitik zwischen Ost und West in der Ära Kreisky 23
1.2 Kreiskys Verhältnis zur Außenpolitik und seinen Außenministern 31
1.3 Österreichische KSZE-Politik zwischen Bundeskanzler, Außenministerium, Opposition, Öffentlichkeit und Medien 38
2. Österreich auf dem Weg zur KSZE von den 1960er Jahren bis 1972 47
2.1 Der Ost-West-Dialog über das sowjetische Konferenzprojekt und dessen Verhandlungsthemen 47
2.2 Die österreichische Haltung zum sowjetischen Konferenzprojekt und der westlichen Forderung nach „Freizügigkeit“ als Verhandlungsthema 56
2.2.1 Die Entwicklung einer KSZE-Politik unter der ÖVP-Alleinregierung 1966–1970 56
2.2.2 Das österreichische KSZE-Memorandum vom 24. Juli 1970 65
2.2.3 Die langsame Hinwendung zur „Freizügigkeit“ unter Rudolf Kirchschläger 1970–1972 71
3. Die Durchsetzung humanitärer Verhandlungsthemen während der Multilateralen Vorgespräche zur KSZE 1972/1973 79
3.1 Auf dem Weg zu Korb III 79
3.1.1 Die österreichische Ausgangsposition 80
3.1.2 Prozedurale Fragen mit politischen Implikationen 82
3.1.3 Aus „Freizügigkeit“ wird „Korb III“ 87
3.1.4 Österreich entdeckt Korb III 91
3.2 Die Verhandlungen über Korb III 98
3.2.1 Eine österreichische Präambel für Korb III 98
3.2.2 Die Verhandlung der Mandate 107

3.2.3 Die Frage der Minderheiten 111
3.3 Menschenrechte und Selbstbestimmung – Prinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen? 115
3.4 Korb IV – eine Konferenz mit Folgen? 121
3.5 Die Beurteilung der Multilateralen Vorgespräche 124
3.6 Zwischenbilanz 131
4. Die Verhandlungen über die humanitären Bestimmungen der KSZE-Schlussakte 1973–1975 133
4.1 Von Helsinki über Genf nach Helsinki – der Ablauf der KSZE 133
4.2 Die Außenministerkonferenz als Auftakt zur KSZE 135
4.3 Die Verhandlungen über Korb III 138
4.3.1 Die Ausgangslage 139
4.3.2 Generaldebatte und neutrale Starthilfe für Korb III (September bis Dezember 1973) 143
4.3.3 Schwieriger Beginn der Redaktionsphase (Januar bis April 1974) 151
4.3.4 Präambelkrise Teil 1: Beinahe-Stillstand in den Unterkommissionen von Korb III (April bis Juli 1974) 159
4.3.5 Präambelkrise Teil 2: Sowjetisch-amerikanischer Bilateralismus als Ursache (Juli 1973 bis Juli 1974) 169
4.3.6 Präambelkrise Teil 3: Der Package Deal der N+N als Lösung (Juni/Juli 1974) 181
4.3.7 Kreiskys Beschleunigungsversuche (Mai 1974 bis Juni 1975) 186
4.3.8 Korb III nimmt Form an – Österreich vermittelt (September 1974 bis März 1975) 197
4.3.9 Neue Präambelprobleme und die Grenzen neutraler Vermittlungsbemühungen (September 1974 bis März 1975) 205
4.3.10 Neutrale Zaungäste und ein westlicher Package Deal im Finale von Korb III (März bis Juli 1975) 209
4.4 Zurückhaltung bei den Menschenrechts- und Selbstbestimmungsprinzipien 217
4.5 Die Minderheitenfrage im Zeichen bilateraler Spannungen mit Jugoslawien 224
4.6 Die Konferenzfolgen – Österreich zwischen skeptischem Abwarten, N+N-Initiativen und der Frage nach dem Tagungsort 232
4.7 Die Beurteilung der KSZE und das KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki 242
4.7.1 Die Beurteilung durch die Bundesregierung, das Außenministerium und die Medien 243
4.7.2 Bruno Kreisky und das KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki 248
4.8 Zwischenbilanz 255

II. Die Implementierung der humanitären Bestimmungen der KSZE-Schlussakte 259
1. Vorüberlegungen 259
2. Österreichische Überlegungen zur Implementierung 260
3. Praktische Erfahrungen mit der Implementierung der KSZE-Schlussakte 265
3.1 Innerösterreichische Aufklärungsarbeit 265
3.2 Die Implementierung der KSZE-Schlussakte als Thema bilateraler Verhandlungen 271
3.3 Die KSZE-Schlussakte bei Interventionen für „humanitäre Härtefälle“ 279
3.4 Biermann, Havel und die Charta 77 – die KSZE-Schlussakte als Schutzschirm für Dissidenten? 289
4. Zwischenbilanz 304

III. Das KSZE-Folgetreffen in Belgrad 1977/1978 307
1. Österreich und der Niedergang der Entspannungspolitik bis 1977 307
1.1 Die Veränderung der weltpolitischen Lage zwischen Helsinki und Belgrad 307
1.2 Österreichische Reaktionen auf die veränderte weltpolitische Lage 312
2. Die Vorbereitung auf das Belgrader Folgetreffen 318
2.1 Die Positionsbestimmung Österreichs vor dem Belgrader Folgetreffen 318
2.2 Das Belgrader Vorbereitungstreffen 330
3. Die Verhandlungen zum humanitären Bereich der KSZE während des Belgrader Folgetreffens 1977/1978 339
3.1 Die General- und Implementierungsdebatte 339
3.2 Die Behandlung neuer Vorschläge 352
3.2.1 Korb III – Zwischen humanitären Kontakten und kultureller Zusammenarbeit 357
3.2.2 Korb I – Menschenrechte, Grundfreiheiten und die Minderheitenproblematik 362
3.2.3 Korb II – Kreiskys Initiativen und die westliche Menschenrechtsstrategie 365
3.3 Die Redaktion des Schlussdokumentes bis Ende 1977 374
3.4 Das Ringen um ein substanzielles Schlussdokument 384
3.5 Österreichische Vorstellungen zu den Folgen der Konferenz 357
4. Die Beurteilung des Belgrader Folgetreffens 389
5. Zwischenbilanz 395

IV. Das Madrider KSZE-Folgetreffen 1980–1983 397
1. Österreich und die weltpolitischen Spannungen 1978–1983 397
1.1 Die Rückkehr zur Konfrontation an der Wende zu den 1980er Jahren 397
1.2 Österreichische Reaktionen auf den weltpolitischen Klimasturz an der Wende zu den 1980er Jahren 400
2. Die Verhandlungen zum humanitären Bereich der KSZE während des Madrider Folgetreffens 1980–1983 406
2.1 Die Vorbereitung auf das Madrider Folgetreffen 406
2.2 Die General- und Implementierungsdebatte 412
2.3 Die Verhandlungen über Korb III und das Madrider Schlussdokument bis zur Verhängung des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1981 415
2.4 Von der Polenkrise bis zum Abschluss des Madrider Folgetreffens 423
3. Die Beurteilung des Madrider Folgetreffens 427
4 Zwischenbilanz 430

Resümee: Neutraler Vermittler oder missionarische Absichten? 433

Anhang 447
Abkürzungen 447
Relevante außenpolitische Akteure im Untersuchungszeitraum 449
Quellen und Literatur 453
Personenregister 473

Meinen Eltern

Danksagung

Die vorliegende Arbeit habe ich zwar allein verfasst, es gibt jedoch zahlreiche Menschen, ohne deren Zutun dies ganz sicher nicht gelungen wäre. Zuvorderst bin ich daher der Auswahlkommission des Instituts für Zeitgeschichte München-Berlin (IfZ), die mir die Bearbeitung dieses Themas anvertraute, zu großem Dank verpflichtet.

Ein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Prof. Dr. Hermann Wentker, von dem ich mich von Anfang bis Ende hervorragend betreut fühlte. Er begleitete meine Arbeit stets wohlwollend und doch kritisch, vermittelte mir immer das Gefühl, auf dem richtigen Weg zu sein, unterstützte mich nötigenfalls bei Kurskorrekturen, schenkte mir und meinen Fähigkeiten reichlich Vertrauen und hatte jederzeit ein offenes Ohr für meine Fragen und Belange.

Neben der wunderbaren Betreuung war es von nicht zu unterschätzender Bedeutung, dass ich mit meinem Forschungsinteresse in ein IfZ-Projekt zur Erforschung des KSZE-Prozesses eingebunden war. Die regelmäßigen Kolloquien im Rahmen dieser Projektgruppe waren für mich sehr wichtig und hilfreich, da ich dort immer wieder meine Arbeit und meine gewonnenen Erkenntnisse in interessierter, kritischer und fachkundiger Runde zur Diskussion stellen durfte. Ein großes und herzliches Dankeschön dafür an Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Horst Möller, Prof. Dr. Georges-Henri Soutou, Prof. Dr. Helmut Altrichter, Prof. Dr. Udo Wengst sowie den Kolleginnen und Kollegen aus dem KSZE-Projekt.

Ein Dank gebührt zudem der Universität Leipzig – insbesondere PD Dr. Detlev Brunner für die Übernahme des Zweitgutachtens sowie dem Vorsitzenden der Promotionskommission, Prof. Dr. Manfred Rudersdorf.

Wertvolle und persönliche Einblicke in österreichische Politik und Diplomatie der 1970er und frühen 1980er Jahre gewährten mir zahlreiche Zeitzeugen, bei denen ich mich ganz herzlich bedanken möchte: Dr. Friedrich Bauer, Dr. Franz Ceska, Dr. Gerald Hinteregger, Dr. Peter Jankowitsch, Dr. Helmut Liedermann, Dr. Wolfgang Loibl, Dr. Thomas Nowotny, Dr. Willibald Pahr, Dr. Alfred Reiter, Dr. Nikolaus Scherk sowie Dr. Ludwig Steiner. Bei Dr. Friedrich Bauer möchte ich mich darüber hinaus für seine wertvollen Hinweise und Ratschläge bedanken.

Unzählige Wochen verbrachte ich in den verschiedensten Archiven in Österreich, Finnland und Deutschland. Dass ich dort auch das fand, wonach ich suchte, und mit der Arbeit zügig vorankam, ist sehr vielen Archivmitarbeiterinnen und -mitarbeitern zu verdanken, von denen ich stellvertretend Dieter Lautner, Maria Steiner, Mareike Fossenberger, Sami Heino, Ari Mesivaara und Dr. Gottfried Loibl erwähnen möchte.

Bedanken möchte ich mich überdies bei allen Kolleginnen und Kollegen am Institut für Zeitgeschichte für die angenehme Arbeitsatmosphäre, bei den studentischen Hilfskräften und den Praktikantinnen und Praktikanten des Instituts für ihren unermüdlichen Einsatz sowie bei Dr. Anja Hanisch für den regelmäßigen Austausch und fürs Korrekturlesen beinahe der gesamten Arbeit. Zudem bin ich

Dr. Thomas Fischer für die Hilfe bei der Eingrenzung meines Forschungsthemas sowie seine enorme Forschungsleistung zu diesem Thema dankbar. Dr. Elisabeth Röhrlich danke ich für ihre Einblicke in Kreiskys Gedankenwelt sowie Sabine Jagodzinski für ihren Beistand bei meiner Verteidigung.

Es bleiben unweigerlich zahlreiche Personen ungenannt, die mich auf meiner Odyssee begleiteten und mit dazu beitrugen, dass ich sie zu einem guten Ende geführt habe: Danke euch und Ihnen allen! Wer aber auf keinen Fall unerwähnt bleiben darf, ist Verena Andel, die auf dieser Odyssee meine wichtigste Begleiterin war. Sie unterstützte und ermutigte mich, ertrug den Dauerstress, den ich phasenweise verbreitete, verlor nur selten die Geduld mit mir, trug es mir nicht nach, wenn ich wegen der Dissertation mal wieder nur wenig Zeit für sie hatte, und reiste zu guter Letzt für meine Verteidigung extra aus Berlin an, um mir beizustehen und anschließend mit mir zu feiern.

Frankfurt am Main im September 2012 Benjamin Gilde

Einleitung

Thema und Fragestellung

Europa und weite Teile der Welt waren durch den Kalten Krieg und den Ost-West-Konflikt[1] entzweit: auf der einen Seite die kommunistischen, totalitären, staatssozialistischen, östlichen und von der UdSSR dominierten Staaten, auf der anderen die kapitalistischen, pluralistischen, liberaldemokratischen, westlichen und von den USA beeinflussten Staaten. Erst mit dem Zerfall der kommunistischen Regime 1989/90 und der Auflösung der Sowjetunion 1991 endete der bipolare Systemkonflikt zwischen Ost und West. Solange dieser Konflikt andauerte, gab es auch Impulse, diesen mit friedlichen Mitteln zu überwinden oder zumindest zu bändigen, zu zähmen und zu entspannen. Genauso gab es stets Akteure, die sich nicht so recht in das bipolare Schema und die begriffliche Dichotomie des Ost-West-Konfliktes fügen wollten. Unter den Entspannungsbemühungen ragten neben den Rüstungsbegrenzungs- und Abrüstungsgesprächen insbesondere die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und der sich anschließende KSZE-Prozess hervor, in dem nicht nur militärische, sondern auch wirtschaftliche, kulturelle und humanitäre Fragen behandelt wurden. Anders als bei den Rüstungsvereinbarungen waren in den KSZE-Prozess neben östlichen und westlichen auch neutrale und nicht-paktgebundene Staaten involviert. Sie übernahmen keineswegs nur die Rolle von Statisten, sondern saßen als gleichberechtigte Gesprächspartner am Verhandlungstisch, nahmen auf den Verlauf und das Ergebnis der Verhandlungen erkennbaren Einfluss und schreckten keineswegs vor den besonders brisanten Themen der Agenda zurück.

Einer dieser Staaten war Österreich, das sich nach dem Zweiten Weltkrieg bereits früh in geschicktem und hartnäckigem Verhandeln mit der UdSSR geübt hatte – zunächst um die volle Souveränität wiederzuerlangen und einen Abzug der Besatzungsmächte zu erwirken. Allen Zweifeln und Schwierigkeiten zum Trotz endeten die Verhandlungen 1955 in einem Staatsvertrag und dem Ende der alliierten Besatzung. Im Gegenzug erklärte sich Österreich per Gesetz für außenpolitisch neutral[2]. Für die österreichische Außenpolitik während des Kalten Krieges waren nicht nur Staatsvertrag und Neutralitätsgesetz, sondern auch die letztlich erfolgreiche und somit grundlegend positive Verhandlungserfahrung mit der

[1] Vom Kalten Krieg kann man frühestens ab 1945 sprechen; der Ost-West-Konflikt, der diesem zugrunde liegt, reicht weiter zurück, wenn man so will, bis zur Oktoberrevolution und dem Eintritt der USA in den Ersten Weltkrieg 1917. Vgl. Jost Dülffer, Jalta, 4. Februar 1945. Der Zweite Weltkrieg und die Entstehung der bipolaren Welt, München 1998; Wilfried Loth, Die Teilung der Welt 1941–1955, München 1980; Werner Link, Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1980.

[2] Vgl. Gerald Stourzh, Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955, Wien 2005; Rolf Steininger, Der Staatsvertrag. Österreich im Schatten von deutscher Frage und Kaltem Krieg 1938–1955, Innsbruck 2005.

UdSSR von immenser Bedeutung. Bereits seit Ende der 1950er Jahre bemühten sich die österreichischen Bundesregierungen gezielt, die Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten zu normalisieren und peu à peu zu intensivieren[3]. Die sowjetische Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz begrüßten sie frühzeitig – auch aufgrund der prinzipiellen Überzeugung, dass man in Verhandlung mit der UdSSR durchaus Verbesserungen erreichen könne. Dieser Optimismus wurde aus den Erfahrungen der Staatsvertragsverhandlungen gespeist. Letztlich war die Unterstützung nahezu jeglicher Entspannungsbemühungen in Österreich auch aus sicherheitspolitischen Gründen Staatsräson, was Bruno Kreisky in seiner Rede auf dem KSZE-Gipfeltreffen am 31. Juli 1975 in Helsinki unterstrich: „Gibt es sie [die Entspannung], dann liegen wir im Herzen dieses Kontinents als blühendes Gemeinwesen und als sichere Heimstätte seiner Menschen, gibt es sie nicht, dann leben wir im düsteren Schatten einer militärischen und politischen Demarkationslinie, […] die durch ganz Europa geht“[4].

Im Laufe des KSZE-Prozesses avancierte Österreich – auch durch das Zusammenspiel mit den anderen neutralen sowie den nicht-paktgebundenen Staaten (N+N)[5] – zu einem wichtigen Akteur. Einerseits vertraten die österreichischen Diplomaten bei den KSZE-Verhandlungen genuin österreichische Interessen, andererseits spielten sie und die anderen N+N-Staaten auch als Vermittler zwischen Ost und West eine wichtige Rolle[6]. Aber auch umgekehrt war die KSZE für die Profilierung der österreichischen Außenpolitik von enormer Bedeutung. Thomas Fischer zufolge war der KSZE-Prozess das einzige Forum, in dem Österreich die Entwicklung des Kalten Krieges aktiv beeinflussen konnte[7]. Ähnlich schätzt dies

[3] Vgl. Elisabeth Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik. Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm, Göttingen 2009, S. 246–255; Karl Birnbaum, Bruno Kreisky als Entspannungspolitiker, in: Werner Gatty u. a. (Hrsg.), Die Ära Kreisky. Österreich im Wandel 1970–1983, Innsbruck 1997, S. 89–94, hier S. 89–91; Oliver Rathkolb, Austria's „Ostpolitik“ in the 1950s and 1960s: Honest Broker or Double Agent?, in: Austrian History Yearbook 16/1995, S. 129–145; Oliver Rathkolb, Zentrale Trends in der österreichischen Außenpolitik nach 1945, in: Gernot Heiss u. a. (Hrsg.), An der Bruchlinie. Österreich und die Tschechoslowakei nach 1945, Innsbruck u. a. 1998, S. 155–174, hier S. 166.

[4] Bruno Kreisky, Konferenz für [!] Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 31. 7. 1975, in: Kreisky, Reden II, hg. v. Präsidium der SPÖ u. a., Wien 1981, S. 490–493, hier S. 493. Zu Kreiskys Rede vgl. Kapitel I.4.7.2.

[5] Zu dieser Gruppe gehörten die vier Neutralen Finnland, Österreich, Schweden und die Schweiz sowie die fünf blockfreien bzw. nicht-paktgebundenen Staaten Jugoslawien, Zypern, Malta, Liechtenstein und San Marino. Vgl. Thomas Fischer, Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975, Baden-Baden 2009, S. 18.

[6] Vgl. Thomas Fischer, Bridging the Gap between East and West. The N+N as Catalysts of the CSCE Process, 1972–1983, in: Poul Villaume/Odd Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985, Kopenhagen 2010, S. 143–178.

[7] Thomas Fischer, Austria and the Helsinki Process, in: Arnold Suppan/Wolfgang Mueller (Hrsg.), Peaceful Coexistence or Iron Curtain? Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente 1955–1989, Wien/Berlin/Münster 2009, S. 168–202, hier S. 168. Vgl. Hanspeter Neuhold, Die neutralen Staaten Europas und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), KSZE – Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. In Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1976, S. 55–61, hier S. 55 f.

der langjährige österreichische KSZE-Diplomat Franz Ceska ein. Österreich habe mit seinem Engagement innerhalb der N+N über weitaus mehr Einflussmöglichkeiten auf die Ost-West-Beziehungen verfügt, als dies etwa im Rahmen der UNO der Fall gewesen sei. Die KSZE bot Österreich zugleich die Möglichkeit, „seine Außenpolitik ständig zu definieren und zu artikulieren" und zu zeigen, dass es „ideologisch nicht neutral" war[8]. Nicht zuletzt spielte die KSZE auch für die Pflege der bilateralen Beziehungen Österreichs eine beträchtliche Rolle, insbesondere gegenüber Jugoslawien[9]. Folgt man dem langjährigen österreichischen Außenminister Willibald Pahr, so wurde die KSZE zum wichtigsten Element der „aktiven Neutralitätspolitik" unter Bundeskanzler Bruno Kreisky[10].

Stärker als Finnland, Schweden und die Schweiz machte sich Österreich im KSZE-Prozess durch sein herausragendes Engagement im wohl heikelsten Problemfeld der KSZE, den humanitären Fragen, einen Namen. Dass bei den KSZE-Verhandlungen zwischen 1972 und 1975 auch ein so genannter Dritter Korb über die „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen"[11] zustande kam, war unter anderem der österreichischen KSZE-Delegation zu verdanken. Dies betonen sowohl beteiligte Diplomaten[12] verschiedener Teilnehmerstaaten als auch Historiker und Politikwissenschaftler[13]. Der weit verbreiteten These folgend, dass die KSZE wesentlich „zu einer Abmilderung der Konfrontation zwischen Ost und West und zur Überwindung des Ost-West-Konflikts"[14] beigetragen habe, leistete

[8] Franz Ceska, Détente und KSZE-Prozess – Österreich zwischen Helsinki (1975) und Madrid (1983), in: Oliver Rathkolb/Otto Maschke/Stefan Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990, Wien u. a. 2002, S. 507–521, hier S. 517.

[9] Vgl. Otmar Höll, Zusammenarbeit Österreich-Jugoslawien im multilateralen Rahmen, in: ders. (Hrsg.), Österreich – Jugoslawien: Determinanten und Perspektiven ihrer Beziehungen, Wien 1988, S. 137–178, hier S. 153–170; Ceska, Détente, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 518.

[10] So in: Michael Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts, Innsbruck/Wien/Bozen 2005, S. 453; Michael Gehler, Vom Marshall-Plan bis zur EU. Österreich und die europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart, Innsbruck u. a. 2006, S. 150.

[11] Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1. August 1975, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 237–284, hier S. 267.

[12] Vgl. Helmut Liedermann, Österreichs Rolle beim Zustandekommen der KSZE, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 487–505, hier S. 498 f.; Ceska, Détente, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 513; 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 u. a. 1996, S. 119–138; Luigi Ferraris, Report on a Negotiation. Helsinki-Geneva-Helsinki 1972–1975, Alphen aan den Rijn/Genève 1979, S. 299–328; John Maresca, To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973–1975, Durham/London 1987, S. 148, 152.

[13] Vgl. Michael Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozeß, Baden-Baden 1990, S. 210–215; Fischer, Austria, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful coexistence, S. 188; ders., Neutral Power, S. 194–197, 240–242, 263–266.

[14] Peter Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution, Frankfurt am Main u. a. 1999, S. 13. Vgl. u. a. Oliver Bange/Gottfried Niedhart, Introduction, in: dies. (Hrsg.), Helsinki 1975 and the transformation of Europe, New York 2008, S. 1–21,

Österreich mit seinem Engagement einen nicht unwesentlichen Beitrag zu den politischen Umbrüchen, die sich 1989/1990 im kommunistischen Europa ereigneten.

Dass sich das neutrale Österreich im Rahmen der KSZE gerade für humanitäre Fragen so stark engagierte, mag auf den ersten Blick überraschen. Obgleich außenpolitische Neutralität keine moralische bzw. Gesinnungsneutralität auferlegt, Österreich also als freiheitliche, pluralistische Demokratie auch auf internationaler Ebene seine ideellen Positionen offen vertreten konnte, war dies eine schwierige Gratwanderung. Schließlich schaltete es sich damit unmittelbar in einen Kernbereich der ideologischen Auseinandersetzung zwischen Ost und West ein und lief zumindest potenziell Gefahr, die Glaubwürdigkeit seiner Neutralität gegenüber der UdSSR zu schwächen. Dies ist auch für eine völkerrechtlich verankerte Neutralität ein nicht zu unterschätzender weicher Faktor, da ein Neutralitätsgesetz nur wenig nützt, wenn die praktizierte Außenpolitik von den Großmächten nicht als neutral angesehen wird. Wie Elisabeth Röhrlich über die österreichische Suche nach einem Platz in den internationalen Beziehungen nach 1955 konstatiert, ließen sich „ideologische Westbindung und außenpolitische Neutralität […] nicht immer problemlos verbinden."[15] Bis in die frühen 1970er Jahre spielte dieser Unsicherheitsfaktor zumindest eine unterschwellige Rolle in der österreichischen Außenpolitik und zeichnete unter anderem für die anfangs vorsichtige Haltung Österreichs gegenüber der sowjetischen Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz und der westlichen Forderung nach ideologisch strittigen Verhandlungsthemen verantwortlich[16].

Bei genauerem Hinschauen erscheint Österreichs Engagement für die „humanitäre Dimension" des KSZE-Prozesses jedoch überaus schlüssig. Zum einen hatten sich die österreichischen Bundesregierungen nach Unterzeichnung des Staatsvertrages bei aller Vorsicht gegenüber dem Osten nie aus der ideologischen Auseinandersetzung zwischen Ost und West herausgehalten und die ideelle Zugehörigkeit Österreichs zum Westen stets betont. Sich in die Auseinandersetzung um ideologisch strittige Fragen im Rahmen der KSZE einzuschalten, war somit auch ein Ausdruck dessen, dass man unumwunden zum ideellen Standpunkt Österreichs steht. Für Politiker, die allzu sehr auf die Belange und Sorgen der kommunistischen Staaten Rücksicht zu nehmen schienen, hatten Kritiker schnell den Austriazismus „Ostanfälligkeit" zur Hand. Mit diesem Vorwurf sah sich selbst Bruno Kreisky Anfang der 1960er Jahre wegen seiner ostpolitischen Initiativen als

hier S. 3, 15f.; Jacques Andréani, Le Piège. Helsinki et la chute du communisme, Paris 2005; Daniel Thomas, The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism, Princeton, NJ 2001; Wilfried von Bredow, Der KSZE-Prozeß. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts, Darmstadt 1992, S. 19f.

15 Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 122.

16 Vgl. Benjamin Gilde, „Kein Vorreiter". Österreich und die humanitäre Dimension der KSZE 1969–1973, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011, S. 41–50; Thomas Fischer, Die Sowjetunion, Österreich und die finnische KSZE-Initiative vom 5. Mai 1969, in: Wolfgang Mueller/Michael Portmann (Hrsg.), Osteuropa vom Weltkrieg zur Wende, Wien 2007, S. 313–339.

Außenminister konfrontiert[17]. Kreisky war allerdings alles andere als ostanfällig. Er hielt im Gegenteil mit seiner dezidiert antikommunistischen Grundhaltung nie hinterm Berg, hatte aber als pragmatischer Außenpolitiker keinerlei Berührungsängste gegenüber dem Osten, wie dies etwa in der frühen westdeutschen Außenpolitik der Fall war[18]. So gesehen stellt dieses Engagement gerade in der Ära Kreisky eher eine Kontinuität der österreichischen Außenpolitik dar.

Zum anderen handelte es sich bei der humanitären Zusammenarbeit um einen Problemkomplex, zu dem die Zweite Republik von Anfang an einen ganz besonderen Bezug hatte. Mehr als eine halbe Million Flüchtlinge und Vertriebene suchten nach dem Krieg in Österreich ein neues Zuhause. Familien, die seit den Zeiten der Monarchie über das gesamte Gebiet des ehemaligen Habsburger Reiches verstreut lebten, waren plötzlich durch den „Eisernen Vorhang" voneinander getrennt. Während der Ungarnkrise 1956 nahm Österreich schätzungsweise 200 000 Flüchtlinge auf, von denen etwa 20 000 dauerhaft blieben. Als 1968 der Prager Frühling niedergeschlagen wurde, stellte die österreichische Gesandtschaft in Prag unermüdlich Einreisevisa aus und ermöglichte so circa 160 000 Tschechen und Slowaken die Ausreise in das Nachbarland, wo gut 12 000 von ihnen eine neue Heimat fanden[19]. Zudem spielte Österreich als Transitland für emigrierende sowjetische Juden eine herausragende Rolle. Zwischen 1973 und 1989 kamen etwa eine viertel Million jüdische Emigranten aus der UdSSR zunächst nach Österreich, um wenig später nach Israel, meist jedoch in die USA weiterzuziehen[20]. Nicht zuletzt setzten sich österreichische Spitzenpolitiker und Diplomaten immer wieder für humanitäre Einzelfälle ein. Egal ob bei Staatsbesuchen, am Rande der UN-Vollversammlung oder im diplomatischen Alltag der österreichischen Vertretungsbehörden – bei nahezu jeder sich bietenden Gelegenheit wurden diskret und meist außerhalb des Protokolls so genannte humanitäre Härtefalllisten überreicht, für deren Lösung sich die österreichische Bundesregierung einsetzte[21].

Zwar wäre es falsch, die österreichische KSZE-Politik auf den humanitären Bereich zu beschränken, schließlich gab es noch andere Themen, für die Österreich sich im Rahmen der KSZE einsetzte. Insbesondere die militärischen Aspekte der KSZE waren für Österreich aufgrund seiner geopolitischen Lage von vitalem Interesse. Österreich lag an der Grenze zwischen NATO und Warschauer Vertrag, war von Staaten beider Lager fast vollständig umgeben. Es musste befürchten, im Falle einer direkten militärischen Konfrontation der Militärbündnisse einer der Hauptleidtragenden zu sein, und konnte von einer militärischen Entspannung

[17] Vgl. Paul Lendvai, Der „Kreisky-Effekt" und die internationalen Medien, in: Erich Bielka/Peter Jankowitsch/Hans Thalberg (Hrsg.), Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik, Wien 1983, S. 323–347, hier S. 338f.

[18] Vgl. Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 122–151.

[19] Heinz Fassmann/Rainer Münz, Österreich – Einwanderungsland wider Willen, in: Heinz Fassmann (Hrsg.), Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen, Frankfurt am Main/New York 1996, S. 209–229, hier S. 212.

[20] Fassmann/Münz, Österreich, in: Fassmann (Hrsg.), Migration in Europa, S. 214.

[21] Vgl. Kapitel II.3.3.

nur profitieren. Die so genannten Vertrauensbildenden Maßnahmen stellten daher eine Konstante in der österreichischen KSZE-Politik dar; für deren Durchsetzung, Einhaltung und ständige Erweiterung engagierte es sich gemeinsam mit den anderen N+N-Staaten während des gesamten KSZE-Prozesses[22]. Es waren jedoch die humanitären Aussagen von Korb III sowie das ebenfalls in der KSZE-Schlussakte festgehaltene Siebte Prinzip der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, welche nach 1975 die größte Eigendynamik entfalteten und das Machtmonopol der kommunistischen Regierungen in Europa erschütterten. Aus diesem Grund ist eine genauere Untersuchung der österreichischen KSZE-Politik gerade mit einem Schwerpunkt auf der humanitären Dimension[23] überaus relevant, zumal dieses Thema bislang ein Desiderat darstellt.

Die zentrale Fragestellung der vorliegenden Untersuchung ist daher, welche Bedeutung Österreich bei der Entstehung und Entwicklung der humanitären Dimension der KSZE zukam – begonnen im Dezember 1969, als die NATO erstmals die Behandlung von „freer movement" auf einer Europäischen Sicherheitskonferenz forderte, bis hin zum Abschluss des Madrider KSZE-Folgetreffens im September 1983. Dieser Zeitrahmen bietet sich nicht nur durch die genannten Zäsuren im KSZE-Prozess, sondern auch durch die bisher einzige SPÖ-Alleinregierung Österreichs unter Bruno Kreisky an: Am 21. April 1970 wurde Kreisky zum Bundeskanzler ernannt und blieb bis zum 24. April 1983 im Amt. Ihm folgte Fred Sinowatz, der einer Koalitionsregierung von SPÖ und FPÖ vorstand. Bruno Kreisky, der von 1959 bis 1966 bereits Außenminister seines Landes gewesen war, prägte in seiner dreizehnjährigen Kanzlerschaft die Außenpolitik des Landes wie kaum ein anderer vor oder nach ihm.

Die Fragestellung dieser Untersuchung lässt sich entlang der Chronologie in mehrere Komplexe zergliedern. Zunächst ist zu untersuchen, wie die österreichi-

[22] Vgl. Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 46; Fischer, Austria, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful coexistence.

[23] Die „humanitäre Dimension" ist im KSZE-Prozess zu einem stehenden Begriff geworden, was allein schon die Titel mehrerer Publikationen zum Thema verdeutlichen: Alexis Heraclides, Security and Co-operation in Europe. The Human Dimension, 1972–1992, London u. a. 1993; Andrej Zagorskij, Die menschliche Dimension der KSZE, die Sowjetunion und Rußland, Hamburg 1992; Arie Bloed/Pieter van Dijk (Hrsg.), The human dimension of the Helsinki process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath, Dordrecht; Boston; London 1991; Helmut Liedermann, Some Reflections on the Humanitarian Dimension of the CSCE Process, in: Hanspeter Neuhold (Hrsg.), 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. Sie bezeichnet zusammenfassend die humanitären Fragen der KSZE-Schlussakte vor allem im Dritten Korb und im Menschenrechtsprinzip des Ersten Korbes. Sie blieb aber nicht darauf beschränkt. In Korb I kann auch das überaus ambivalente VIII. Prinzip („Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker") sowie Teile des IX. Prinzips („Zusammenarbeit zwischen den Staaten") zur humanitären Dimension gerechnet werden, obschon sie nach 1975 keine herausragende Rolle spielten. Nicht zuletzt ziehen sich die humanitären Fragen wie ein dünner roter Faden durch den Zweiten Korb, da an zahlreichen Stellen auf die Bedeutung von Kontakten, Austausch und Zusammenarbeit von individuellen Geschäftsleuten, Wissenschaftlern, Technikern etc. hingewiesen wird. Vgl. KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 242 f., 248–265.

sche Regierung – anfangs noch unter Bundeskanzler Josef Klaus und Außenminister Kurt Waldheim, ab April 1970 unter Kreisky und seinem ersten Außenminister Rudolf Kirchschläger – auf die westliche Forderung reagierte, auch humanitäre Fragen auf der KSZE zu behandeln. Dabei muss insbesondere geklärt werden, welche Motive der bereits angedeuteten anfänglichen Zurückhaltung Österreichs zugrunde lagen, sowie wann und warum man auf eine aktive Unterstützung dieses Themenkomplexes umschwenkte. Außerdem ist zu fragen, wie sich die österreichische Haltung genau darstellte – im Vergleich zu den westlichen, vor allem aber zu den anderen neutralen Staaten.

Der mit Abstand größte Teil der Untersuchung widmet sich der Frage, welch Anteil der österreichischen Außenpolitik an der Entstehung des Dritten Korbes sowie dem Menschenrechtsprinzip zukam und welche Rolle sie bei den Verhandlungen über diese humanitären Bestimmungen während der KSZE-Folgetreffen in Belgrad 1977/1978 sowie in Madrid 1980–1983 spielte. Wie sah die jeweilige österreichische Haltung zu Korb III und Prinzip VII genau aus? Wie stellte sie sich im Vergleich zu den westlichen und den anderen neutralen Staaten dar? In welchem Maße vertrat Österreich hier eigene, nationale Interessen? Wie und mit welchem Erfolg vermittelte es zwischen den divergierenden Positionen von Ost und West? Wie vertrug sich die ideelle Zugehörigkeit Österreichs zum Westen mit der Rolle eines Vermittlers zwischen den beiden Blöcken, gerade in derart heiklen Fragen?

Die KSZE-Verhandlungen zwischen 1972 und 1975 und die ersten beiden Folgetreffen führten – nicht nur aus humanitärer Sicht – zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Während beim KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki am 1. August 1975 eine umfangreiche Schlussakte unterzeichnet wurde, die sehr detailliert auf Menschenrechtsfragen einging und zahlreiche humanitäre Erleichterungen vorsah, entging das Belgrader Folgetreffen nur knapp einem völligen Scheitern und endete mit einem lediglich dreiseitigen Dokument ohne jegliche Aussage zu humanitären Fragen. In Madrid wiederum kam trotz wesentlich widrigerer Umstände als in Belgrad nach dreijährigem Ringen ein substanzielles und ausgewogenes Schlussdokument zustande, das auch für Korb III und die Menschenrechte einen deutlichen Schritt nach vorn bedeutete. Die Qualität und Quantität der jeweiligen Verhandlungsergebnisse sind selbstredend weder im Guten noch im Schlechten allein auf das österreichische Engagement zurückzuführen. Die Untersuchung beleuchtet daher auch, welche sonstigen Faktoren für die KSZE-Verhandlungen gerade im humanitären Bereich eine Rolle spielten. Dabei schließt sich zugleich die Frage an, welche Möglichkeiten und Spielräume die österreichische Diplomatie hierbei hatte und an welche Grenzen sie stieß. Für jede der Verhandlungsphasen wird zudem darauf eingegangen, wie das Verhandlungsergebnis und das Agieren der Delegation von Außenministerium und Bundesregierung beurteilt wurden.

Eine weitere Fragestellung, die sich zwar nicht im Aufbau der Arbeit niederschlägt, aber als roter Faden durch die Untersuchung zieht, bezieht sich auf die Position Österreichs unter den Neutralen. Es wurde bereits erwähnt, dass sich Österreich in seinem Engagement für die humanitäre Dimension der KSZE von den anderen Neutralen unterschied. Dies gilt es näher zu beleuchten. In allen

Abschnitten der Arbeit, wo die bisherige Forschung bzw. die herangezogenen Quellen darüber Aufschluss geben, soll darauf eingegangen werden, wie sich die österreichische KSZE-Politik im Vergleich zu der Finnlands, Schwedens und der Schweiz darstellte. Dabei geht es nicht zuletzt darum, mehr über die Möglichkeiten und Grenzen neutraler Außenpolitik im Kontext des Ost-West-Konfliktes sowie über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der Neutralitätspolitik Österreichs und der anderen drei Neutralen in Erfahrung zu bringen.

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich jedoch nicht nur auf den multilateralen Verhandlungsprozess. Schließlich war es gerade das Besondere an der KSZE, dass sie nicht nur auf multilateraler, diplomatischer Ebene eine Rolle spielte, sondern auch in den bilateralen und transnationalen Beziehungen und in den Gesellschaften der KSZE-Staaten, vor allem im Verhältnis zwischen Staat und Bürger, wirksam wurde. Die KSZE-Schlussakte wurde ihren eigenen Bestimmungen entsprechend in allen Teilnehmerstaaten veröffentlicht, von Teilen der Bevölkerung rezipiert und war von den Regierungen unilateral, bilateral und multilateral zu implementieren. Die Untersuchung widmet sich vor allem der Frage nach der bilateralen Implementierung der humanitären Bestimmungen der KSZE-Schlussakte. Gab es im österreichischen Außenministerium eine Implementierungsstrategie? Wie sah diese aus bzw. wie versuchte die österreichische Diplomatie, die KSZE-Schlussakte bilateral zu implementieren?

Zu klären ist nicht zuletzt, welche Rolle die verschiedenen relevanten Akteure spielten. Bruno Kreisky hatte eine äußerst dominante Stellung in der österreichischen Außenpolitik. Zu fragen ist daher, welchen konkreten Einfluss er auf die österreichische KSZE-Politik hatte. Welche Bedeutung kam den jeweiligen Außenministern Rudolf Kirchschläger (1970–1974), Erich Bielka (1974–1976) und Willibald Pahr (1976–1983) zu? Welche Rolle spielten die Diplomaten, die die KSZE-Verhandlungen führten? Welche anderen staatlichen wie nichtstaatlichen Akteure waren darüber hinaus für die KSZE-Politik relevant? Abschließend hat die vorliegende Arbeit den Anspruch, die KSZE-Politik in die österreichische Außenpolitik der Kreisky-Ära einzuordnen, Kontinuitäten und Brüche aufzuweisen und das Engagement für die humanitäre Dimension der KSZE abschließend zu bewerten. Dabei wird auch auf die Frage einzugehen sein, ob Österreich ein neutraler Vermittler war oder ob es mit seinem humanitären Engagement „missionarische Absichten“[24] verfolgte, also den Status quo in Europa – genauer: in Osteuropa – verändern wollte oder nicht.

Daneben fördert die vorliegende Arbeit einige übergeordnete Erkenntnisse zu Tage. Am Beispiel der KSZE wird das Verhältnis Österreichs zur östlichen Hegemonialmacht, zu den kleineren kommunistischen Staaten, zur westlichen Staatengemeinschaft sowie zu den anderen Neutralen und Nicht-Paktgebundenen deutlich. Somit erhält zugleich das Wesen der österreichischen Außen- und Neutralitätspolitik weitere Konturen und die Rolle von Bundeskanzler Kreisky in der Außenpolitik seines Landes wird exemplarisch herausgearbeitet. Nicht zuletzt soll

[24] Vgl. S. 433.

diese Untersuchung auch einen Forschungsbeitrag zur Geschichte des KSZE-Prozesses, des Kalten Krieges und des Ost-West-Konfliktes leisten.

Forschungsstand

Die Forschungsliteratur zum Kalten Krieg und zum Ost-West-Konflikt, die den kontextuellen Rahmen des KSZE-Prozesses bilden, ist äußerst umfangreich und kann daher nur unvollständig und im Hinblick auf die hiesige Fragestellung wiedergegeben werden. Seit 1990 sind zahlreiche Gesamtdarstellungen[25] sowie einzelne enzyklopädische Sammelbände[26] zu dieser Epoche erschienen, die zum Verständnis des KSZE-Prozesses aber meist nur wenig beitragen. Die allermeisten Werke erwähnen die KSZE nur am Rande, verklammert mit der Brandt'schen Ostpolitik, der sowjetisch-amerikanischen Détente der 1970er Jahre und den wachsenden Spannungen nach 1975, wobei die meisten Darstellungen fehlerhaft sind[27]. Die KSZE-Folgetreffen von Belgrad, Madrid und Wien werden in den meisten Fällen gar nicht erst erwähnt. Entsprechend vage ist daher in aller Regel die Einordnung des KSZE-Prozesses in den Kalten Krieg und den Ost-West-Konflikt insgesamt. Dies gilt speziell für die angloamerikanische Literatur, die in der Regel auf die Supermächte fokussiert ist und die europäische Perspektive häufig vernachlässigt.

Positiv hervorzuheben sind vor allem drei Werke: Georges-Henri Soutou geht über eine Kurzdarstellung hinaus und analysiert, welchen Platz die Helsinki-Schlussakte innerhalb des Kalten Krieges einnimmt[28]. Helmut Altrichter und Walther Bernecker widmen dem KSZE-Prozess gleich ein ganzes Unterkapitel[29]. Wilfried Loth nimmt das KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki als Ausgangspunkt und bezieht die KSZE systematisch in seine Darstellung ein[30]. Dass die KSZE in der

[25] Exemplarisch seien erwähnt: Wilfried Loth, Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung, München 1998; Bernd Stöver, Der Kalte Krieg 1947–1991. Geschichte eines radikalen Zeitalters, Bonn 2007; Helmut Altrichter/Walther L. Bernecker, Geschichte Europas im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2004, Georges-Henri Soutou, La Guerre de Cinquante Ans. Les relations Est-Ouest 1943–1990, Paris 2001; John Lewis Gaddis, Der Kalte Krieg. Eine neue Geschichte, München 2007; Tony Judt, Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart, München/Wien 2006; Melvyn Leffler, For the Soul of Mankind. The United States, the Soviet Union, and the Cold War, New York 2007; Gregor Schöllgen, Geschichte der Weltpolitik von Hitler bis Gorbatschow 1941–1991, München 1996; Vladislav Zubok, A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev, Chapel Hill 2007.

[26] So etwa Melvyn Leffler/O.A. Westad (Hrsg.), The Cambridge History of the Cold War, 3 Bände, Cambridge 2010; Gustav Schmidt (Hrsg.), Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Détente 1949–1989, 3 Bände, Bochum 1993–1995.

[27] So werden häufig Korb III und das Prinzip der Menschenrechte aus Korb I durcheinander geworfen oder gleichgesetzt und die KSZE-Schlussakte als Vertrag oder Abkommen bezeichnet, das wiederum nicht nur den politischen, sondern auch den territorialen Status quo in Europa anerkannt habe. Gerade Letzteres hatte die Bundesrepublik mit einem Passus zur friedlichen Grenzänderung aber verhindert. Vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 120–122.

[28] Soutou, La Guerre, S. 561–564.

[29] Altrichter/Bernecker, Geschichte Europas, S. 351–358.

[30] Loth, Helsinki.

übrigen Literatur nur unzureichend berücksichtigt wird, mag unter anderem daran liegen, dass sie erst in jüngster Zeit genauer erforscht wurde und wird.

Von Anfang der 1970er bis Ende der 1990er Jahre war der KSZE-Prozess vor allem ein Betätigungsfeld für die Politikwissenschaft und die Friedens- und Konfliktforschung, wovon unzählige Aufsätze, Sammelbände und Monografien aus dieser Zeit zeugen[31]. Darüber hinaus beteiligten sich einige der KSZE-Diplomaten aus östlichen, westlichen und neutralen Staaten an der Erforschung der KSZE, indem sie ihre Erinnerungen zu Papier brachten[32]. In den vergangenen zehn Jahren entdeckte die Zeitgeschichtsforschung den KSZE-Prozess als lohnenswerten Untersuchungsgegenstand, nicht zuletzt, weil aufgrund der üblichen Sperrfrist von 30 Jahren erst in diesem Zeitraum die einschlägigen Quellen in den meisten KSZE-Teilnehmerstaaten zugänglich wurden. So gibt es mittlerweile mehrere quellengestützte monografische Studien zu einzelnen Teilnehmerstaaten, etwa der Bundesrepublik Deutschland[33], Frankreich[34], den USA[35], der Schweiz[36] oder Po-

[31] Zu den wichtigsten Monografien und Sammelbänden zählen Thomas, Helsinki Effect; Schlotter, Die KSZE; Sylvia Rohde-Liebenau, Menschenrechte und internationaler Wandel. Der Einfluss des KSZE-Menschenrechtsregimes auf den Wandel des internationalen Systems in Europa, Baden-Baden 1996; Bredow, Der KSZE-Prozeß; Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten; Victor-Yves Ghebali, La diplomatie de la détente. La CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973–1989), Bruxelles 1989; Hubert Isak (Hrsg.), Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) als Instrument europäischer Friedenspolitik, Wien 1988; Kari Möttölä (Hrsg.), Ten Years after Helsinki. The Making of the European Security Regime, Boulder u.a 1986; Robert Spencer (Hrsg.), Canada and the Conference on Security and Cooperation in Europe, Toronto 1984; Jost Delbrück/Norbert Ropers/Gerda Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, Köln 1977; Hans-Peter Schwarz, Zwischenbilanz der KSZE, Stuttgart 1977; Gerhard Wettig, Frieden und Sicherheit in Europa. Probleme der KSZE und der MBFR, Stuttgart 1975; Hans-Peter Schwarz/Helga Haftendorn (Hrsg.), Europäische Sicherheitskonferenz, Opladen 1970.

[32] Vgl. Andréani, Le Piège; Juri Kaschlew, Mnogolikaja diplomatija, Moskau 2004; Peter Steglich/Günter Leuschner, KSZE – Fossil oder Hoffnung?, Berlin 1996; Renk, Weg der Schweiz; Hans-Heinrich Wrede, KSZE in Wien. Kursbestimmung für Europas Zukunft, Köln 1990; Leif Mevik, Underveis i Europa, Oslo 1990; Maresca, To Helsinki; Ljubivoje Aćimović, Problems of Security and Cooperation in Europe, Alphen aan d. Rijn 1981; Ferraris, Report on a Negotiation; Skjold Mellbin, Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa, Vedbæk, København 1977.

[33] Petri Hakkarainen, Amplifying Ostpolitik. The Federal Republic of Germany and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1966–72, Oxford 2008 (phil. Diss., University of Oxford).

[34] Nicolas Badalassi, Adieu Yalta? La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1965–1975, Paris 2011 (phil. Diss., Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3).

[35] Sarah Snyder, The Helsinki Process, American Foreign Policy, and the End of the Cold War, Washington, D.C. 2006 (phil. Diss., Georgetown University); dies., Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network. Cambridge 2011.

[36] Christoph Breitenmoser, Sicherheit für Europa. Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement, Zürich 1996; Thomas Fischer, Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im kalten Krieg 1969–1986, Zürich 2004.

len[37], und Staatengruppen, etwa der N+N[38] und der EG[39]. Für viele der KSZE-Staaten stehen noch umfassende Einzelstudien aus, dies gilt insbesondere für Osteuropa. Gleiches trifft mit der NATO und der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) auf die beiden Militärbündnisse zu. Zudem stellen die unilaterale und bilaterale Implementierung der KSZE-Schlussakte nach 1975 sowie die Folgewirkungen der KSZE in Gesellschaft und Politik der Teilnehmerstaaten, also die Bedeutung des KSZE-Prozesses außerhalb der multilateralen Verhandlungsmechanismen, nach wie vor Desiderata dar[40]. Die meisten der bisherigen Studien konzentrieren sich auf die Zeit vor 1975; die quellengestützte Erforschung des weiteren KSZE-Prozesses, sei es aus diplomatie- oder wirkungsgeschichtlicher Perspektive, steht in vielen Fällen noch aus. Nicht zuletzt mangelt es an aktuellen Überblickswerken zur KSZE, die den derzeitigen Forschungsstand und die mittlerweile sehr gute Quellenlage berücksichtigen[41].

Das Forschungsprojekt „Der KSZE-Prozess: Multilaterale Konferenzdiplomatie und die Folgen (1975–1989/91)" des Instituts für Zeitgeschichte München-Berlin, das gemeinsam mit dem Lehrstuhl für Zeitgeschichte an der Universität Paris IV und dem Lehrstuhl für Osteuropäische Geschichte an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg durchgeführt wird und in dessen Rahmen auch die vorliegende Arbeit entstanden ist, wird auf Grundlage der nun zugänglichen Quellen einen Teil dieser Forschungslücken füllen. In neun Einzelstudien wird der KSZE-Prozess vor allem in der bisher wenig erforschten Epoche zwischen der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte in Helsinki am 1. August 1975 einerseits, dem Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989, der Charta von Paris vom 21. November 1990 und der Auflösung der UdSSR am 2. Dezember 1991 andererseits beleuchtet. Der diplomatiegeschichtlichen Seite der KSZE aus westlicher und neutraler Sicht widmen sich neben der vorliegenden drei weitere Studien über die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und die Schweiz. Die Rückwirkungen

[37] Wanda Jarząbek, Polska wobec Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Plany i rzeczywistość 1964–1975, Warszawa 2008; Wanda Jarząbek, Hope and Reality: Poland and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1964–1989. (= CWIHP Working Paper #56), Washington, D.C. 2008.

[38] Fischer, Neutral Power.

[39] Angela Romano, From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE, Bruxelles u. a. 2009.

[40] Hierzu existieren bisher zwei politikwissenschaftliche Monografien: Thomas, Helsinki Effect; Rohde-Liebenau, Menschenrechte.

[41] Das Werk des Finnen Markku Reimaa geht zwar in erster Linie der Rolle Finnlands im KSZE-Prozess nach, ist aber in seiner Darstellung so breit aufgestellt, dass es auch als Überblickswerk betrachtet werden kann. Reimaas Arbeit basiert auf umfassenden Archivrecherchen, unzähligen Zeitzeugeninterviews und einer Auswahl an Memoiren- und Forschungsliteratur, verzichtet jedoch völlig auf Quellenangaben und wird damit wissenschaftlichen Ansprüchen nicht gerecht. Zudem ist fraglich, ob Reimaa als beteiligter Diplomat über die nötige kritische Distanz zum Thema seines Werks verfügt. Markku Reimaa, Helsinki Catch. European Security Accords 1975, Helsinki 2008. Zuvor sind in den 1990er Jahren zwei Überblickswerke ohne Heranziehung der einschlägigen Archivalien erschienen: Sigrid Pöllinger, Der KSZE-, OSZE-Prozess. Ein Abschnitt europäischer Friedensgeschichte, Wien 1998; Bredow, Der KSZE-Prozeß.

der im Rahmen der KSZE getroffenen Festlegungen auf Staat und Gesellschaft in Osteuropa werden in fünf weiteren Untersuchungen am Beispiel der DDR, der UdSSR, der ČSSR und Polens analysiert[42]. Darüber hinaus sind derzeit Dissertationen zur KSZE-Politik Schwedens und Italiens sowie zwei Studien zur Rolle der osteuropäischen Geheimdienste, insbesondere des ostdeutschen Ministeriums für Staatssicherheit, in Arbeit[43].

Neben diesen monografischen Studien sind seit 2005 mehrere Sammelbände zur KSZE und dem weiteren Kontext von Kaltem Krieg und Détente erschienen. Die jüngste Publikation hierzu ging aus dem erwähnten Forschungsprojekt des Instituts für Zeitgeschichte hervor und beleuchtet – mit Ausnahme eines Beitrags des Verfassers[44] – die KSZE-Politik westlicher und neutraler Staaten zwischen 1975 und 1983 sowie die gesellschaftlichen Auswirkungen der KSZE in Osteuropa zwischen 1975 und dem Ende des Wiener KSZE-Folgetreffens 1989[45]. Ein weiterer Sammelband erschien aufbauend auf die Beiträge der Konferenz „Der KSZE-Prozess: Internationale Politik und Gesellschaftliche Transformation (1975–1989/90)" von Oktober 2010 und richtet ebenfalls den Fokus auf die diplomatie- und wirkungsgeschichtlichen Entwicklungen des KSZE-Prozesses nach 1975[46]. Darüber hinaus sind zwischen 2008 und 2010 drei Sammelwerke erschienen, die sich auf die Post-Helsinki-Ära konzentrieren. Der von Vladimir Bilandžić und Milan Kosanović herausgegebene Tagungsband beinhaltet die Beiträge einer Konferenz, die zum 30-jährigen Jubiläum des Belgrader Folgetreffens in der serbi-

[42] Die erste Monografie aus dem Projekt erschien im März 2012: Anja Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985. Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung, München 2012. Zu weiterführenden Informationen über das Forschungsprojekt sowie zu ersten Forschungsergebnissen vgl. Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess; Tagungsbericht *Der KSZE-Prozess: Internationale Politik und Gesellschaftliche Transformation (1975–1989/90)*. 21. 10. 2010–23. 10. 2010, München, in: H-Soz-u-Kult, 13. 12. 2010, <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/tagungsberichte/id=3394> (letzter Zugriff: 13. 09. 2012); <http://www.ifz-muenchen.de/der_ksze_prozess0.html> (letzter Zugriff: 13. 09. 2012).

[43] An der Universität Stockholm arbeitet Aryo Makko an einer Dissertation zu dem Thema „Schweden und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1969–1975". Vgl. Aryo Makko, Multilateralism and the Shaping of an „Active Foreign Policy". Sweden during the Preparatory Phase of the CSCE, in: Scandinavian Journal of History, (3/2010), S. 310–329; <http://su.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:515502> (letzter Zugriff: 13. 9. 2012). An der Universität Rom promoviert Francesca Zilio über „Rom und Bonn zwischen Ostpolitik und KSZE (1969–1975)". Bei der BStU arbeiten Walter Süß zu dem Thema „Das MfS und der KSZE-Prozess. Der Kampf der osteuropäischen Geheimdienste gegen Modernisierung und Globalisierung" sowie Douglas Selvage über „Das MfS und der KSZE-Prozess, 1977–1986. Der Kampf der DDR gegen die Menschenrechte in Zusammenarbeit mit und im Vergleich zu den anderen Warschauer Paktstaaten". Vgl. <http://www.bstu.bund.de/DE/Wissen/Forschung/Forschungsprojekte/schwerpunkt_osteuropa.html> (letzter Zugriff: 13. 9. 2012).

[44] Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess.

[45] Altrichter/Wentker, KSZE-Prozess.

[46] Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990, München 2012. Da dieser Sammelband erst nach Redaktionsschluss erschien, konnte er bedauerlicherweise nicht mehr in die vorliegende Arbeit einbezogen werden.

schen Hauptstadt stattfand und vor allem Einblicke in den derzeitigen Forschungsstand zu den Entwicklungen zwischen Helsinki und Belgrad sowie dem Verlauf des Belgrader Folgetreffens gewährte[47]. Die von Leopoldo Nuti sowie Odd Arne Westad und Poul Villaume herausgegebenen Werke beleuchten die Entwicklung des internationalen Systems und des Kalten Krieges bis weit in die 1980er Jahre. Während bei Nuti nur drei der Beiträge der KSZE gewidmet sind, steht dieses Thema bei Westad und Villaume in den meisten Aufsätzen im Mittelpunkt[48].

Im Jahr 2008 erschienen gleich drei Sammelbände zur KSZE, die aber ausschließlich das Vorfeld der KSZE und den Konferenzverlauf bis 1975 untersuchen. In dem von Wilfried Loth und Georges-Henri Soutou herausgegebenen Werk geht es nicht allein um die KSZE, sondern um die Entstehung der Entspannungspolitik aus östlicher, westlicher und struktureller Perspektive. Zwei der Aufsätze befassen sich näher mit der KSZE[49]. Demgegenüber widmen sich die Werke von Andreas Wenger, Vojtech Mastny und Christian Nuenlist sowie von Oliver Bange und Gottfried Niedhart ausschließlich dem KSZE-Prozess bis 1975. Während Erstere den Ursprüngen dieses Prozesses nachgehen, richtet sich bei Letzteren das Forschungsinteresse auf die Transformationswirkung der KSZE und der westdeutschen Ostpolitik. In beiden Bänden nähern sich die meisten Beiträge dem Thema aus der Perspektive einzelner Teilnehmerstaaten[50]. Geradezu als Auftakt für die geschichtswissenschaftliche Erforschung des KSZE-Prozesses erschienen bereits 2005, aus Anlass des 30-jährigen Jubiläums der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte, zwei Tagungsbände, die zum Teil erste quellengestützte Forschungsergebnisse, zum Teil Beiträge beteiligter Diplomaten enthalten[51].

[47] Vladimir Bilandžić/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/78, Beograd 2008.

[48] Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain; Leopoldo Nuti (Hrsg.), The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985, London 2009. Mit der KSZE befassen sich Patrick Vaughan, Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act, in: Nuti (Hrsg.), Crisis of Détente, S. 11–25; Svetlana Savranskaya, Human Rights Movements in the USSR after the Signing of the Helsinki Final Act, and the Reaction of Soviet Authorities, in: Nuti (Hrsg.), Crisis of Détente, S. 26–40; Douglas Selvage, The Politics of the Lesser Evil: The West, the Polish Crisis, and the CSCE Review Conference in Madrid, 1981–1983, in: Nuti (Hrsg.), Crisis of Détente, S. 41–54.

[49] Wilfried Loth/Georges-Henri Soutou (Hrsg.), The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75, London 2008. Mit der KSZE befassen sich Csaba Békés, The Warsaw Pact and the CSCE process form 1965 to 1970, in: Loth/Soutou (Hrsg.), The Making of Détente, S. 201–220; Keith Hamilton, Cold War by other Means: British Diplomacy and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972–1975, in: Loth/Soutou (Hrsg.), The Making of Détente, S. 168–182.

[50] Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975; Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965–75, Abingdon u. a. 2008.

[51] Carla Meneguzzi Rostagni (Hrsg.), The Helsinki process. A historical reappraisal, proceedings of the workshop held in Padua, June 7th, 2004, Padova 2005; Elisabeth Du Réau/Christine Manigand (Hrsg.), Vers la réunification de l'Europe. Apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours, Paris 2005.

Zur österreichischen KSZE-Politik existieren bislang keine monografischen Länderstudien, von zwei unveröffentlichten Arbeiten abgesehen, welche aber den Forschungsstand nicht nennenswert erweitern[52]. Dennoch ist das Thema nicht völlig unerforscht. Neben einem Aufsatz Erwin Schmidls und den Publikationen des Verfassers[53] hat sich hierbei insbesondere der Schweizer Historiker Thomas Fischer verdient gemacht. Erste Einblicke in die österreichische KSZE-Politik bietet bereits seine Dissertation über das Schweizerische KSZE-Engagement und die UNO-Beitrittspolitik zwischen 1969 und 1986. Es sind vor allem Fischers Monografie „Neutral Power in the CSCE. The N+N and the Making of the Helsinki Accords 1975" sowie zahlreiche in diesem Zusammenhang entstandene Aufsätze, die wertvolle Erkenntnisse über die Rolle Österreichs im KSZE-Prozess liefern. Allerdings liegt der Schwerpunkt seiner Forschungsarbeiten auf der Phase bis 1975. Den Entwicklungen zwischen 1975 und 1983 widmete er sich bisher neben seiner Dissertation nur in einigen Aufsätzen. Zudem richtet sich sein primäres Forschungsinteresse auf die Rolle der N+N im KSZE-Prozess, weshalb er hinsichtlich der KSZE-Politik der einzelnen N+N-Staaten zwangsläufig viele Fragen offen lassen muss. Fischer behandelt zwar auch die Verhandlungen zu Korb III, sofern sie die Gruppe der N+N betreffen, geht jedoch auf die humanitäre KSZE-Politik Österreichs nicht im Detail ein[54]. Mit der Rolle der Neutralen bzw. der Gruppe der N+N im KSZE-Prozess haben sich zuvor bereits einige Politikwissenschaftler befasst, die indes nur auf die veröffentlichten Dokumente, die Presseberichterstattung sowie in einigen Fällen auf Zeitzeugen zurückgreifen

[52] Udo Piskernik, Österreichs Beitrag zur Entspannungspolitik in Europa am Beispiel der KSZE, Klagenfurt 1993 (Diplomarbeit, Universität Klagenfurt); Christian Gutlederer, Die Rolle Österreichs im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Wien 1987 (phil. Diss., Universität Wien).

[53] Erwin Schmidl, L'Autriche et le processus d'Helsinki, in: Du Réau/Manigand (Hrsg.), Vers la réunification, S. 89–96; Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess; ders., Keine neutralen Vermittler. Die Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten und das Belgrader KSZE-Folgetreffen 1977/78, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 3/2011, S. 413–444; Ders., Hüter des Dritten Korbes. Die humanitäre KSZE-Politik Österreichs in Belgrad und Madrid zwischen Bundeskanzler, Diplomaten und internationalen Spannungen, in: Matthias Peter / Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990, München 2012, S. 155–172; ders., Finnland und Österreich im KSZE-Prozess. Ein Vergleich zweier neutraler Teilnehmerstaaten, in: Hannes Saarinen/Erkki Teräväinen (Hrsg.): Tagungsband des Deutsch-Finnischen Historikerseminars 2010, Helsinki 2012, S. 207–224; ders. / Veronika Heyde, Zwei Wege nach Helsinki – Frankreich, Österreich und die humanitäre Dimension des KSZE-Prozesses, 1969–1983, in: Jan Eckel / Samuel Moyn (Hrsg.), Moral für die Welt? Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren, Göttingen 2012, S. 170–204.

[54] Fischer, Neutral Power; ders., Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain; ders., Austria, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful coexistence; ders., „A mustard seed grew into a bushy tree". The Finnish CSCE initiative of 5 May 1969, in: Cold War History 2/2009, S. 177–201; ders., The Birth of the N+NA: Austrian and Swiss Foreign Policy in the CSCE, in: Günter Bischof/Fritz Plasser (Hrsg.), The Changing Austrian Voter, New Brunswick, N.J. u. a. 2008, S. 228–258; ders., Getting to Know Their Limits. The N+N and the Follow-up Meeting in Belgrade 1976–1978, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 373–399; ders., Die Sowjetunion, in: Mueller/Portmann (Hrsg.), Osteuropa; ders., Grenzen.

konnten[55]. Hinzu kommen zahlreiche Aufsätze österreichischer Diplomaten, die am KSZE-Prozess beteiligt waren[56].

Die vorliegende Arbeit ist nicht nur in der Forschung zu Détente und KSZE, sondern auch zur österreichischen Außenpolitik der Nachkriegszeit zu verorten. Herauszuheben ist hier das einzige neuere Überblickswerk von Michael Gehler, das auf über 1000 Seiten „Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik" zwischen 1945 und 2005 darstellt. Gehler beschränkt sich dabei nicht darauf, den Forschungsstand zu referieren, sondern führte selbst umfassende Archivrecherchen und zahlreiche Zeitzeugengespräche durch. Er streift darin auch die Rolle Österreichs im KSZE-Prozess[57]. Daneben gibt es eine Fülle an Publikationen über Österreichs Stellung im internationalen Beziehungsgeflecht nach dem Zweiten Weltkrieg, auf die hier nicht näher eingegangen wird. Die meisten dieser Einzelstudien konzentrieren sich auf die Zeit zwischen 1945 und 1970; zu den 1970er und 1980er Jahren existieren aufgrund der Quellenlage nur wenige Studien. Dennoch ist die österreichische Außenpolitik im Untersuchungszeitraum der vorliegenden Studie keineswegs unerforscht. Neben Michael Gehler haben sich auch andere österreichische Historiker, allen voran Oliver Rathkolb, mit der Ära Kreisky befasst, wenn auch nicht ausschließlich unter außenpolitischen Gesichtspunkten[58]. Zudem befassen sich die Dissertation von Elisabeth Röhrlich über die

[55] Janie Leatherman, Engaging East and West Beyond the Bloc Divisions: Active Neutrality and the Dual Role Strategy of Finland and Sweden in the CSCE, Ann Arbor 1991 (phil. Diss., University of Denver); Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten; Höll, Zusammenarbeit Österreich-Jugoslawien, in: ders. (Hrsg.), Österreich – Jugoslawien; Neuhold (Hrsg.), CSCE: N+N Perspectives; Simon Palmisano (Hrsg.), Die N+N-Länder Europas: Gewinner oder Verlierer im KSZE-Prozess? Seminar am Institut für Militärische Sicherheitspolitik an der Landesverteidigungsakademie Wien, 26.–27. Juni 1987, Wien 1987; Otmar Höll, Die Rolle der N+N-Staaten in der KSZE, in: International – Zeitschrift für internationale Politik (1987), S. 73–77; Otmar Höll, Kleinstaaten im Entspannungsprozeß. Am Beispiel der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten in der KSZE, in: ÖZP 3/1986, S. 293–310; Christian Glatzl/Franz Kernic/Simon Palmisano (Hrsg.), Österreichs Sicherheit und die KSZE: Entwicklung, Stand und Perspektiven, Wien 1985; Leo Mates, The Neutral and Nonaligned Countries, in: Nils Andrén/Karl Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond. The CSCE Process in Perspective, Alphen aan den Rijn 1980, S. 51–63; Hanspeter Neuhold, Die allgemeine politische Konstellation und die sicherheitspolitische Lage in Europa nach der KSZE-Folgekonferenz in Belgrad 1977/78, in: ÖZA (Sonderheft 1978), S. 17–32; Neuhold, Die neutralen Staaten, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE.

[56] Vgl. den Abschnitt zur Quellenlage.

[57] Gehler, Österreichs Außenpolitik. Zur KSZE vgl. ebenda, S. 450–457.

[58] Zu den wichtigsten Publikationen, die sich zumindest teilweise mit der Außenpolitik zwischen 1970 und 1983 befassen, zählen Manfried Rauchensteiner (Hrsg.), Zwischen den Blöcken. NATO, Warschauer Pakt und Österreich, Wien, Köln, Weimar 2010; Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful Coexistence; Michael Gehler/Günter Bischof, Austrian Foreign Policy after World War II, in: Günter Bischof/Anton Pelinka/Michael Gehler (Hrsg.), Austrian Foreign Policy in Historical Context, New Brunswick, NJ u. a. 2006, S. 1–24; Arnold Suppan, Österreichs Ostpolitik 1955–89, in: Ibolya Murber/Zoltán Fónagy (Hrsg.), Die ungarische Revolution und Österreich 1956, Wien 2006, S. 75–92; Oliver Rathkolb, Internationalisierung Österreichs seit 1945, Innsbruck u. a. 2006; Helmut Kramer, Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005), in: Herbert Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien 2006, S. 807–837; Oliver Rathkolb, Die paradoxe Republik. Österreich 1945 bis 2005, Wien 2005; ders., The Kreisky Era,

Außenpolitik Bruno Kreiskys sowie die jüngste Kreisky-Biografie von Wolfgang Petritsch mit zentralen Aspekten der österreichischen Außenpolitik zwischen 1970 und 1983[59].

Quellen

Die einschlägigen österreichischen Quellen zur Untersuchung außenpolitischer Abläufe und Entscheidungsprozesse befinden sich im Archiv der Republik, einer Abteilung des Österreichischen Staatsarchivs[60]. Dort sind vor allem die Akten des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten archiviert, sofern sie vom heutigen Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten[61] bereits ans Archiv der Republik überstellt worden sind. Dies ist leider nicht bei allen Beständen, die sich außerhalb der 30-jährigen Sperrfrist befinden, der Fall. Die für die vorliegende Arbeit wichtigsten Akten der politischen Sektion des Außenministeriums sind derzeit bis einschließlich 1975 zugänglich. Entscheidend sind hierbei bis 1971 die Akten der Abteilung II.6, die unter anderem für allgemeine Fragen der Ost-West-Beziehungen zuständig war. Ab 1971 verfügte die politische Sektion über eine eigenständige KSZE-Abteilung (II.6a bzw. ab 1975 II.7), in deren Akten sich die wichtigsten Dokumente zur österreichischen KSZE-Politik befinden[62]. Darüber hinaus bieten auch die Länderakten der politischen Sektion wichtige Einblicke in die Außenpolitik des Landes. Dort sind beispielsweise Protokolle bilateraler Gespräche der Außenminister und ranghoher Diplomaten abgelegt, in denen die KSZE seit Anfang der 1970er Jahre ein Dauerthema war. Diese Bestände erlauben eine fundierte Analyse der frühen KSZE-Politik Öster-

1970–1983, in: Rolf Steininger/Günter Bischof/Michael Gehler (Hrsg.), Austria in the twentieth century, New Brunswick (USA), London (UK) 2002, S. 263–293; ders., Die Kreisky-Ära 1970–1983, in: Rolf Steininger/Michael Gehler (Hrsg.), Österreich im 20. Jahrhundert, Wien 1997, S. 305–353; ders., Bruno Kreisky: Perspectives of Top-Level U.S. Foreign Policy Decision Makers, 1959–1983, in: Günter Bischof/Anton Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era in Austria, New Brunswick, N.J. u. a. 1994, S. 130–151; Otmar Höll, The Foreign Policy of the Kreisky Era, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 32–77; Herbert Denk/Helmut Kramer, Außenpolitik und internationale Solidarität. Die Außenpolitik der SPÖ von 1945–1986, in: Peter Pelinka/Gerhard Steger (Hrsg.), Auf dem Weg zur Staatspartei. Zu Geschichte und Politik der SPÖ seit 1945, Wien 1988, S. 267–292. Folgende zwei Sammelbände bestehen in erster Linie aus Beiträgen ehemaliger österreichischer Diplomaten und Politiker: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen; Bielka/Jankowitsch/Thalberg (Hrsg.), Ära Kreisky.

[59] Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik; Wolfgang Petritsch, Bruno Kreisky. Die Biografie, St. Pölten/Salzburg 2010.

[60] Einen guten, wenn auch nicht mehr ganz aktuellen Überblick über die einschlägigen Quellen zur Erforschung der österreichischen Außenpolitik bietet Michael Gehler, Sources on the Diplomacy of the Ballhausplatz, in: Bischof/Pelinka/Gehler (Hrsg.), Austrian Foreign Policy, S. 58–79.

[61] Das Außenministerium wurde 2007 von Außenministerin Ursula Plassnik in „Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten" umbenannt. Vgl. den Vortrag Ursula Plassniks „Rot-weiß-rotes Profil in Europa und der Welt" vom 27. 6. 2007 in: <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/pressenews/reden-und-interviews/archiv/2007.html> (letzter Zugriff: 13. 9. 2012)

[62] Zu den relevanten Abteilungen der politischen Sektion vgl. S. 40–43.

reichs bis zum Abschluss der KSZE mit dem Gipfeltreffen im Juli/August 1975 in Helsinki und gewähren erste Einblicke in die Implementierung der KSZE-Schlussakte in der zweiten Jahreshälfte 1975.

Die Stiftung Bruno Kreisky Archiv verfügt mit dem privaten und politischen Nachlass des früheren Außenministers und Bundeskanzlers über zwar recht heterogene, dafür aber sehr umfassende Bestände, die für die Zeit bis 1975 das Bild der österreichischen KSZE-Politik ergänzen und für die Implementierungsphase, die beiden KSZE-Folgetreffen in Belgrad und Madrid sowie die Frage nach der Rolle Kreiskys in der österreichischen KSZE-Politik wichtige Anhaltspunkte bieten[63]. Dabei sind vor allem die drei Archivkartons zur KSZE sowie die umfassenden Länderakten von Bedeutung. Die Unterlagen zur KSZE beziehen sich in erster Linie auf Belgrad, in geringerem Maße auch auf Madrid und den KSZE-Gipfel in Helsinki. In den Länderakten sind einerseits die jeweiligen Besuchsmappen von Interesse, die für Kreisky anlässlich von Auslandsreisen sowie des Empfangs ausländischer Staatsgäste erstellt wurden und in der Regel einen Sachstand über alle aktuellen politischen Themen beinhalten, darunter oftmals die KSZE. Andererseits gewähren sie wichtige Einblicke in Kreiskys Engagement für „humanitäre Härtefälle" und unterdrückte Dissidenten in den kommunistischen Staaten Europas. Neben dem Kreisky-Archiv wurden einzelne Bestände der ÖVP im Archiv des Karl von Vogelsang-Instituts gesichtet, die Einblicke in die Haltung der Opposition zur KSZE-Politik der SPÖ-Regierung gewähren.

Das Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten gewährte dem Verfasser freundlicherweise Einsicht in einen Sonderbestand zum Belgrader KSZE-Folgetreffen, der bislang noch nicht ans Archiv der Republik überstellt wurde[64]. Dieser Sonderbestand umfasst sämtliche Dokumente, die bei der österreichischen KSZE-Delegation in Belgrad anfielen, vor allem die intensive Korrespondenz mit dem Außenministerium in Wien. Für die Untersuchung der Rolle Österreichs in Belgrad waren diese Akten von unschätzbarem Wert.

Neben den genannten österreichischen Quellen wurden auch einige der Ministerratsprotokolle eingesehen, die im Archiv der Republik abgelegt sind. Die Sichtung der Protokolle ist aufgrund der Nutzungsbedingungen des Archivs und der Menge an Material sehr zeitaufwändig, weshalb diese Quellen nur punktuell einbezogen werden konnten. Die KSZE taucht dort jedoch ohnehin nur sehr sporadisch auf, da in den wöchentlichen Ministerratssitzungen vor allem die Tagespolitik besprochen wurde, die sich höchst selten mit der KSZE befasste.

Die KSZE war eine multilaterale Angelegenheit, in der nahezu jedes Außenministerium bzw. jede KSZE-Delegation mit den Ministerien bzw. Delegationen der 34 anderen Teilnehmerstaaten im Dialog stand. Es lohnt sich daher in jedem Fall der Blick in ausländische Archive. Dies ist nicht zuletzt dann sinnvoll, wenn

[63] Zur Entstehung und den Beständen des Kreisky-Archivs vgl. Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 37.

[64] Ein besonderer Dank gilt Ministerialrat Dr. Gottfried Loibl für die freundliche Unterstützung.

Ereignisstränge rekonstruiert werden müssen, die in den österreichischen Akten nicht oder nur lückenhaft überliefert sind. Außerdem ist der Blick von außen auf die österreichische Diplomatie manchmal erhellend. Für die vorliegende Arbeit wurden einerseits die KSZE-Akten der Bundesrepublik Deutschland im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes sowie finnische Akten im Urho Kekkonen Archiv und im Archiv des finnischen Außenministeriums einbezogen. Vor allem Letztere waren besonders aufschlussreich. Aufgrund der Tatsache, dass die neutralen Staaten eng miteinander zusammenarbeiteten, einander genau beobachteten und sich aneinander orientierten, liefern die finnischen – wie vermutlich auch die schwedischen und schweizerischen – Akten wertvolle Informationen über die österreichische KSZE-Politik. An vielen Stellen ergänzen sie die Erkenntnisse, die aus den österreichischen Archiven gewonnen werden konnten. Für die Untersuchung des Madrider Folgetreffens waren die finnischen Akten, die aufgrund einer nur 25-jährigen Sperrfrist für den gesamten Konferenzzeitraum zugänglich sind, von zentraler Bedeutung.

Zuletzt sei auch das Prager OSZE-Sekretariat erwähnt, das sämtliche während der KSZE-Verhandlungen angefallenen offiziellen Dokumente aufbewahrt[65]. Zwar wurde auf eine Recherche in Prag verzichtet, da die eigentlich interessanten Dokumente weder kopiert noch zitiert [!] werden dürfen – zumindest nicht, wenn man sie ausschließlich dort einsieht. Da viele dieser Dokumente jedoch veröffentlicht oder in den Außenamtsakten der Teilnehmerstaaten abgelegt sind, war dies nicht nötig. Dennoch wurden für diese Studie die Dienste des OSZE-Sekretariats in Anspruch genommen. So wurden dem Verfasser einige der Dokumente, die den genannten Restriktionen nicht unterliegen, sowie tabellarische Übersichten über sämtliche zwischen 1972 und 1983 angefallenen offiziellen KSZE-Dokumente zur Verfügung gestellt, die sich als hilfreiches Instrument erwiesen.

Zusätzlich zu diesen unveröffentlichten Quellen existieren eine ganze Reihe an Dokumentensammlungen und Akteneditionen, die sich für die Erforschung der KSZE anbieten. Für die Entwicklung des KSZE-Prozesses von den ersten in Richtung eines europäischen Sicherheitssystems weisenden sowjetischen Initiativen bis hin zum Belgrader Folgetreffen sind die Dokumentensammlungen von Friedrich-Karl Schramm, Wolfram-Georg Riggert und Alois Friedel sowie von Hans-Adolf Jacobsen, Wolfgang Mallmann und Christian Meier unentbehrlich. Beide liefern zu den abgedruckten Dokumenten auch jeweils analytische Beiträge[66]. Eine Mischung aus Dokumentensammlung und Sammelwerk stellen die drei Bände von Hermann Volle und Wolfgang Wagner dar, die jeweils für die KSZE bis

[65] Vgl. <http://www.osce.org/secretariat/prague> (letzter Zugriff: 13. 9. 2012) sowie die Quellenangaben im Anhang.

[66] Friedrich-Karl Schramm/Wolfram-Georg Riggert/Alois Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954–1972, Frankfurt am Main 1972; Hans-Adolf Jacobsen/Wolfgang Mallmann/Christian Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Analyse und Dokumentation, Band I, Köln 1973; Hans-Adolf Jacobsen/Wolfgang Mallmann/Christian Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Analyse und Dokumentation 1973–1978, Band II, Köln 1978.

1975, für das Belgrader und für das Madrider Folgetreffen die relevanten Beiträge und Dokumente aus dem Europa-Archiv zusammenstellen[67]. Des Weiteren ist die von Igor Kavass, Jacqueline Paquin Granier und Mary Frances Dominick herausgegebene sechsbändige Ausgabe nahezu sämtlicher offizieller KSZE-Dokumente, die bei den KSZE-Verhandlungen zwischen Juli 1973 und August 1975 anfielen, hervorzuheben[68]. Schließlich sind für die Erforschung des KSZE-Prozesses mehrere Akteneditionen relevant, insbesondere je ein Band der britischen Edition „Documents on British Policy Overseas" und der amerikanischen Edition „Foreign Relations of the United States", die sich allein diesem Thema zwischen 1972 und 1975 bzw. 1969 und 1976 widmen[69]. Außerdem hat das „Cold War International History Project" zwei Document Reader mit unedierten Akten aus amerikanischen und russischen Archiven veröffentlicht[70]. Nicht zuletzt wurden auch in die „Akten zur auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland", die mittlerweile bis einschließlich 1980 erschienen sind, zahlreiche Dokumente zu den KSZE-Verhandlungen und -Konsultationen aufgenommen[71].

Zu den veröffentlichten Quellen zählen letztlich auch die Reden, Aufsätze, Interviews und Memoiren beteiligter Diplomaten und Politiker. Während einige KSZE-Diplomaten aus verschiedenen Ländern ihre Erinnerungen an die KSZE in monografischer Form zu Papier gebracht haben, gibt es derartige Veröffentlichungen österreichischer Diplomaten noch nicht. Die beiden zentralen Figuren der österreichischen KSZE-Delegationen zwischen 1972 und 1983, Helmut Liedermann und Franz Ceska, haben allerdings mehrere Aufsätze zu den KSZE-Verhandlungen publiziert[72]. Mit einigen der österreichischen Diplomaten sowie ehe-

[67] Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE; dies. (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des Entspannungsprozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1978; dies. (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des KSZE-Prozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1984.

[68] Igor I. Kavass, Jacqueline Paquin Granier, Mary Frances Dominick (Hrsg.), Human Rights, European Politics, and the Helsinki Accord: The Documentary Evolution of the Conference on Security and Co-operation in Europe 1973–1975, Vol. I–VI, Buffalo/New York 1981.

[69] Documents on British Policy Overseas (DBPO), Series III (1960 onwards) Vol. II, The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972–75, hg. v. Her Majesty's Stationery Office, London 1997; Foreign Relations of the United States (FRUS) 1969–1976, Volume XXXIX (European Security). hrsg. v. Department of State, Washington, D.C. 2007.

[70] The Road to Helsinki. The Early Steps to the CSCE. Selected Documents from the National Archives, the Gerald R. Ford Library, and the National Security Archive, compiled by Hedwig Giusto, Mircea Munteanu and Christian Ostermann, A CWIHP Document Reader, 2003; From Global Politics to Human Rights: The CSCE Follow up Meeting, Belgrade, 1977. A CWIHP Document Reader compiled for the international conference „30 Years since the First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/78," Belgrade, Sava Center, March 8–10, 2008, compiled by Mircea Munteanu and Kristina Terzieva, A CWIHP Document Reader, 2008. Diese Document Reader können unter <http://www.wilsoncenter.org/program/cold-war-international-history-project> (letzter Zugriff: 13. 9. 2012) heruntergeladen werden. Die Dokumente aus dem erstgenannten Reader sind zum großen Teil in FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX enthalten.

[71] Akten zur auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1969–1981. hg. im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, München 2000–2012.

[72] Folgende Memoiren österreichischer Diplomaten und Politiker wurden verwendet: Gerald Hinteregger, Im Auftrag Österreichs. Erlebte Außenpolitik von Kreisky bis Mock, Wien 2008;

maligen Mitarbeitern Bruno Kreiskys wurden zudem Interviews geführt. Bei aller Subjektivität liefern diese an manchen Stellen wichtige Einblicke in Sachverhalte, über die (noch) keine schriftlichen Überlieferungen existieren[73]. Ergänzend zu den veröffentlichten und unveröffentlichten Quellen werden verschiedene österreichische und internationale Tageszeitungen und Zeitschriften hinzugezogen[74].

Aufbau der Arbeit

Die Arbeit untergliedert sich in vier Teile, die sich jeweils einer Phase des KSZE-Prozesses widmen. Der mit Abstand längste Teil I reicht von der Vorgeschichte bis zum Abschluss der KSZE mit dem Gipfeltreffen in Helsinki am 1. August 1975. Zunächst werden die außenpolitischen Rahmenbedingungen für die KSZE-Politik in der Ära Kreisky umrissen (Kapitel 1), wobei insbesondere die Bedeutung der einzelnen Akteure für die KSZE-Politik beleuchtet wird. Im anschließenden Kapitel 2 steht die Frühphase der österreichischen KSZE-Politik bis zum Beginn der Multilateralen Vorgespräche in Dipoli[75] nahe Helsinki im Mittelpunkt. Zunächst wird dargestellt, wie sich die ursprünglich sowjetische Konferenzidee bis Novem-

Ludwig Steiner, Diplomatie – Politik. Ein Leben für die Einheit Tirols – ein Leben für Österreich 1972–2007, Innsbruck/Wien 2008; Friedrich Bauer, Botschafter in zwei deutschen Staaten. Die DDR zwischen Anerkennung und Auflösung (1973–1990). Die aktive Neutralitätspolitik Österreichs, Wien 2006; Bruno Kreisky, Im Strom der Politik. Der Memoiren zweiter Teil, Wien/München/Zürich 2000; Hans Thalberg, Von der Kunst, Österreicher zu sein. Erinnerungen und Tagebuchnotizen, Graz/Wien 1984. Einzig Steiner geht ausführlicher auf die österreichische KSZE-Politik ein: Steiner, Diplomatie – Politik, S. 45–59. Für die Aufsätze von Ceska und Liedermann sei exemplarisch verwiesen auf Ceska, Détente, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen; ders., Das KSZE-Folgetreffen von Madrid: eine Bilanz aus österreichischer Sicht, in: Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik (1/1984), S. 1–25; ders., Menschenrechte, humanitäre und kulturelle Zusammenarbeit: Die österreichische Bilanz zur KSZE-Schlußakte für das Belgrader Treffen, in: ÖZA (Sonderheft 1978), S. 49–52; Liedermann, Österreichs Rolle, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen; ders., 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 (Hrsg.), Völkerrecht und Rechtsphilosophie. Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag, Berlin 1980; ders., Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) aus österreichischer Sicht, in: Herbert Schambeck/Fritz Eckert (Hrsg.), Kirche und Staat. Fritz Eckert zum 65. Geburtstag, Berlin 1976, S. 555–577. Zu den Erinnerungen beteiligter Diplomaten aus anderen Ländern vgl. S. 10.

[73] Zu den interviewten Personen vgl. die Quellenangaben im Anhang.

[74] An österreichischen Zeitungen wurden vor allem die bürgerlich-liberale Tageszeitung „Die Presse“ sowie das ebenfalls täglich erscheinende SPÖ-Organ „Arbeiter-Zeitung“ ausgewertet. Letztere hat freilich teilweise einen offiziösen Charakter, was den Erkenntniswert aber keineswegs schmälert. Sie bietet zudem den Vorteil, dass sie vollständig digitalisiert im Internet zugänglich ist: <http://www.arbeiter-zeitung.at/> (letzter Zugriff: 13. 9. 2012).

[75] „Dipoli“ wird in fast der gesamten Fach- und Memoirenliteratur wie ein Ortsname verwendet, was genau genommen nicht korrekt ist. Hierbei handelt es sich um den Eigennamen eines Konferenzzentrums der heutigen Aalto-Universität in der Stadt Espoo, die direkt an Helsinki grenzt. Da sich diese eigentlich falsche Verwendung des Namens aber im KSZE-Jargon etabliert hat, wird davon auch in der vorliegenden Arbeit nicht abgewichen.

ber 1972 entwickelte und wo die Ursprünge der humanitären Dimension der KSZE liegen. Darauf aufbauend wird die österreichische Haltung zu dem sowjetischen Konferenzprojekt, zu der westlichen Forderung nach humanitären Verhandlungsthemen und zu neutralen Initiativen und Vermittlungsaktionen analysiert.

Das dritte Kapitel von Teil I widmet sich der Rolle Österreichs bei der Durchsetzung humanitärer Bestimmungen während der Multilateralen Vorgespräche zur KSZE, die zwischen November 1972 und Juni 1973 in Dipoli stattfanden. Dabei stehen die Entstehung des Dritten Korbes und der österreichische Anteil daran sowie die Entwicklung Österreichs von einem vorsichtigen Akteur hin zu einem offensiven Unterstützer der westlichen Forderungen im Vordergrund. Zudem wird der Umgang Wiens mit den jugoslawischen Forderungen nach Minderheitenbestimmungen einbezogen, die von Belgrad als indirekte Kritik am mangelnden Minderheitenschutz in Österreich gedacht waren. Die humanitäre Dimension beschränkte sich nicht auf Korb III, sondern erstreckte sich insbesondere auf die Menschenrechts- und Selbstbestimmungsprinzipien in Korb I. Zudem spielten die Folgen der Konferenz in Korb IV gerade für die gesellschaftlichen Auswirkungen der humanitären Bestimmungen in Osteuropa eine entscheidende Rolle. Daher soll auch auf die österreichische Haltung zu diesen Themen eingegangen werden. Das umfassendste Kapitel 4 greift die Stränge des vorhergenden Kapitels auf und führt sie während der eigentlichen KSZE weiter, beginnend mit der Außenministerkonferenz im Juli 1973 in Helsinki über die Genfer KSZE-Verhandlungen zwischen September 1973 und Juli 1975 bis hin zum abschließenden KSZE-Gipfeltreffen im Juli und August 1975, das abermals in der finnischen Hauptstadt stattfand.

Teil II schließt in der Chronologie direkt an Teil I ein und befasst sich mit der Implementierung der humanitären Bestimmungen der KSZE-Schlussakte durch die österreichische Bundesregierung. Bedingt durch die Quellenlage ist dieser Teil eher knapp und bietet nur vorläufige, aber durchaus aufschlussreiche Erkenntnisse. Zunächst werden die grundsätzlichen Überlegungen zur Implementierung der Schlussakte dargestellt, die vor allem in der KSZE-Abteilung des Außenministeriums angestellt wurden (Kapitel 1 und 2). Anschließend wird in vier Einzelkapiteln an konkreten Beispielen gezeigt, wie und mit welchem Erfolg die österreichische Bundesregierung unter Federführung des Außenministeriums ihre eigene Implementierungsstrategie umsetzte. Zunächst versuchte das Außenministerium, staatliche wie nichtstaatliche Akteure in Österreich auf Inhalt und Nutzen der KSZE-Schlussakte aufmerksam zu machen, um eine möglichst breite Anwendung der KSZE-Bestimmungen zu erreichen (Kapitel 3.1). Die Implementierung war nach 1975 zudem ein wichtiges Thema für bilaterale Verhandlungen mit den osteuropäischen Staaten (Kapitel 3.2). Der bei Korb III naheliegendste Aspekt waren die „menschlichen Kontakte". Daher wird in Kapitel 3.3 genauer untersucht, welche Bedeutung die Schlussakte bei „humanitären Härtefällen" hatte, für die sich österreichische Regierungsstellen einsetzten. Das letzte Kapitel 3.4 geht am Beispiel der Charta 77 der Frage nach, welche Rolle die KSZE bei österreichischen Unterstützungsmaßnahmen für osteuropäische Dissidenten spielte.

Nach Betrachtung der vor allem bilateralen Implementierungsbemühungen Österreichs richten Teil III und IV ihren Blick wieder auf die multilateralen Verhandlungsprozesse während der KSZE-Folgetreffen in Belgrad 1977/1978 und Madrid 1980–1983. Teil III ähnelt im grundsätzlichen Aufbau Teil I, wobei es entsprechend den Besonderheiten des Belgrader Folgetreffens einige Unterschiede aufweist. Zunächst wird in Kapitel 1 erneut der Blick auf den außen- und weltpolitischen Kontext vor Belgrad gelenkt und geschildert, wie Österreich auf die Erosion der Détente reagierte. Das folgende Kapitel 2 betrachtet die Vorbereitung auf das Folgetreffen einerseits im Wiener Außenministerium, andererseits auf dem Belgrader Vorbereitungstreffen. Kapitel 3 widmet sich schließlich dem eigentlichen Folgetreffen, beginnend mit der General- und Implementierungsdebatte über die Behandlung neuer Vorschläge bis hin zum Ringen um ein Schlussdokument. Bei all dem steht die Frage nach dem besonderen humanitären Profil der österreichischen KSZE-Politik im Vordergrund, wobei wie in Teil I auch die Menschenrechtsthematik, die Minderheitenfragen und die Konferenzfolgen betrachtet werden. Als Besonderheit geht dieses Kapitel zudem auf die wirtschaftspolitischen Initiativen Österreichs im Zweiten Korb ein, da diese in enger Wechselwirkung mit den humanitären Fragen standen.

Schließlich wird in Teil IV das Madrider Folgetreffen behandelt, wobei dieser aufgrund der ungünstigen Quellenlage relativ knapp ausfällt. Die berücksichtigten Akten genügen jedoch, um auch hier das besondere österreichische Interesse an humanitären Fragen zu belegen und genauer zu untersuchen. Ähnlich wie in Teil I und III, wenn auch deutlich verkürzt, beginnt das erste Kapitel mit einer Schilderung der weltpolitischen Spannungen zwischen 1978 und 1983 und einer Analyse der österreichischen Reaktionen hierauf. Kapitel 2 spannt dann den Bogen von der Vorbereitung auf das Folgetreffen über die General- und Implementierungsdebatte bis hin zu den Verhandlungen über den Dritten Korb und das Madrider Schlussdokument. Die Sonderthemen der Menschenrechte, der Minderheitenproblematik und der Konferenzfolgen werden hier quellenbedingt nicht im Einzelnen betrachtet.

Die Chronologie der Ereignisse dient der Arbeit als grobe Richtschnur. An vielen Stellen war jedoch die systematische einer streng chronologischen Darstellung vorzuziehen. So greift beispielsweise die Darstellung der Implementierung in Teil II ins Jahr 1974 zurück und erstreckt sich bis in die 1980er Jahre. Auch innerhalb der Teile überlappen sich die einzelnen Kapitel in vielen Fällen. So wurden die jeweiligen Verhandlungen zu Korb III in Teil I und III von Anfang bis Ende behandelt und erst danach die eigentlich parallel laufenden Entwicklungen bei den Minderheitenfragen, dem Menschenrechtsprinzip und den Konferenzfolgen nacheinander dargestellt. Nicht zuletzt stellt auch der im Titel der Arbeit genannte Untersuchungszeitraum den Kernbereich dar, in dem sich der Großteil der betrachteten Ereignisse abspielte. In einigen Fällen wird dennoch über 1983 hinaus-, vor allem aber auf die Zeit vor 1969 zurückgegriffen.

I. Österreich und die Entstehung der humanitären Dimension der KSZE bis 1975

1. Außenpolitische Rahmenbedingungen für die KSZE-Politik in der Ära Kreisky

1.1 Österreichische Außenpolitik zwischen Ost und West in der Ära Kreisky

Kann man bei der Kanzlerschaft Bruno Kreiskys (1970–1983) von einer Ära sprechen? Der österreichische Historiker Oliver Rathkolb kommt zu dem Schluss, dass dies durchaus gerechtfertigt sei, da Kreisky als Politiker wie kein anderer die gesellschaftlichen Umbrüche und Trends seit Mitte der sechziger Jahre erfasst und zum Ziel seiner politischen Arbeit gemacht habe[1]. Dem ist im Hinblick auf die gesellschaftlichen Entwicklungen in Österreich zuzustimmen. Für die Außenpolitik gilt dies jedoch nur sehr eingeschränkt. Dies liegt zum einen daran, dass über die wesentlichen Fragen der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik seit den 1950er Jahren parteiübergreifender Konsens herrschte und auch Kreisky nach seinem Regierungsantritt am eingeschlagenen außenpolitischen Kurs grundsätzlich festhielt[2]. Zum anderen prägte Kreisky selbst seit den frühen 1950er Jahren die österreichische Außenpolitik – ab 1953 als Staatssekretär im Bundeskanzleramt sowie von 1959 bis 1966 als Außenminister[3]. Nur während der ÖVP-Alleinregierung von 1966 bis 1970, als Lujo Tončić-Sorinj (1966–1968) und Kurt Waldheim (1968–1970) an der Spitze des Außenministeriums standen, blieb ihm der Einfluss auf die Außenpolitik verwehrt[4]. Wenn man daher im außenpolitischen Sinne von einer Ära Kreisky sprechen möchte, wäre es möglicherweise passender, diese von 1953 bis 1983 zu spannen, zumal Kreisky bereits Anfang der 1950er Jahre sein politisches Weltbild weitgehend geformt und die ihn bewegenden außenpolitischen Themen gefunden hatte und beides während seiner gesamten politischen Laufbahn nur geringfügig änderte[5]. Dies würde jedoch die Bedeutung Kreiskys für die Außenpolitik dieses großen Zeitraumes überbetonen, weshalb am

[1] Rathkolb, Die Kreisky-Ära, in: Steininger/Gehler (Hrsg.), Österreich, S. 306f. Vgl. Rathkolb, The Kreisky Era, in: Steininger/Bischof/Gehler (Hrsg.), Austria, S. 264; Oliver Rathkolb, Bruno Kreisky (1911–1990). „Seiner Zeit voraus", in: Otfried Dankelmann/Hartmut Peter (Hrsg.), Lebensbilder europäischer Sozialdemokraten des 20. Jahrhunderts, Wien 1995, S. 249–271, hier S. 263.

[2] Vgl. Peter Berger, Kurze Geschichte Österreichs im 20. Jahrhundert, Wien 2007, S. 350; Kramer, Strukturentwicklung der Außenpolitik, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 809f.; Höll, The Foreign Policy, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 35; Hans Thalberg, Vorwort, in: Bielka/Jankowitsch/Thalberg (Hrsg.), Ära Kreisky, S. 7–14, hier S. 7.

[3] Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 115f.; Kramer, Strukturentwicklung der Außenpolitik, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 813.

[4] Zu beiden Außenministern vgl. Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 325–331.

[5] Vgl. Höll, The Foreign Policy, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 34.

bisherigen Sprachgebrauch festgehalten wird, die Ära Kreisky auf dessen Kanzlerschaft zu beziehen. Um die österreichische Außenpolitik zwischen Ost und West in dieser Ära zu verstehen, muss der Blick trotzdem zunächst auf die 1950er und 1960er Jahre gerichtet werden.

Die Grundpfeiler der österreichischen Außenpolitik sowie die Ausgangsbasis für die Beziehungen zur UdSSR und zur westlichen Staatenwelt gleichermaßen bildeten der Staatsvertrag vom 15. Mai sowie das Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955[6]. Insbesondere für das Verhältnis zur UdSSR war es essenziell, das Vertrauen in die österreichische Außen- und Neutralitätspolitik zu wahren. Ohne ein derartiges Vertrauensverhältnis, welches die österreichische Regierung nach 1945 unbeschadet aller ideologischen Differenzen und der klaren Ablehnung des Besatzungsregimes konsequent aufgebaut hatte, wäre es nie zum Abschluss des Staatsvertrages gekommen. Vertrauen, Verlässlichkeit und Berechenbarkeit bedeuteten für Österreich aber nicht, dass man sich von Moskau bevormunden oder gar ideologisch vereinnahmen lassen würde. Im Gegenteil hatte Wien seine Vertrags- und Gesprächspartner nie darüber im Unklaren gelassen, dass man sich als integraler Bestandteil der westlich-demokratischen Welt verstand und davon unter keinen Umständen abrücken würde. Die sowjetische Führung akzeptierte diesen Sachverhalt implizit mit dem Moskauer Memorandum vom 15. April 1955, wo von der immerwährenden Neutralität Österreichs nach dem Vorbild der Schweiz die Rede ist[7].

Allerdings nahm sich Wien das neutrale Nachbarland nur zum Teil zum Vorbild. Schnell entwickelte es ein eigenständiges Neutralitätsverständnis, das in deutlichem Kontrast zu dem der Schweiz stand: „Österreichs Neutralität sollte keine bescheidene, passive und zurückhaltende, sondern eine ambitionierte, aktive und selbstbewusste Neutralität sein“[8]. Noch 1955, nur wenige Monate nach Unterzeichnung des Neutralitätsgesetzes trat Österreich anders als die Schweiz der UNO bei, mit der die eigene Neutralität eng verbunden sein sollte[9]. Auch im Beitritt zum Europarat und in der Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention 1956 unterschieden sich die beiden neutralen Alpenländer[10]. Die Mitgliedschaft im Europarat diente nicht zuletzt dazu, gegenüber Moskau seine außenpolitische Eigenständigkeit und ideelle Zugehörigkeit zum Westen zu demonstrieren[11].

[6] Vgl. Stourzh, Einheit und Freiheit; Steininger, Staatsvertrag.
[7] Abgedruckt in: Stourzh, Einheit und Freiheit, S. 667–671.
[8] Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 171.
[9] Michael Gehler spricht im Hinblick auf die zeitliche Nähe von Neutralitätserklärung und UNO-Beitritt gar von einer „Zwillingsgeburt“. Ebenda, S. 170f.
[10] Kramer, Strukturentwicklung der Außenpolitik, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 811.
[11] Zum österreichischen Beitritt zum Europarat vgl. Gehler, Vom Marshall-Plan, S. 57–63; Wolfgang Burtscher, Österreichs Annäherung an den Europarat von 1949 bis zur Vollmitgliedschaft im Jahre 1956, in: Waldemar Hummer/Gerhard Wagner (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956–1986. Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, Wien 1988, S. 37–52; Rathkolb, Austria's „Ostpolitik“, S. 137; Thomas Nowotny, Immerwährende Neutralität, der Europarat

Zu einer frühen Feuertaufe für die österreichische Außen- und Neutralitätspolitik sowie für ihr Verhältnis zur UdSSR wurde der Ungarn-Aufstand 1956. Österreich nahm nicht nur etwa 200 000 Flüchtlinge auf und organisierte umfangreiche Hilfslieferungen und Medikamententransporte in das Nachbarland. Es protestierte auch gegenüber der UdSSR und kritisierte in der Ungarndebatte bei der UN-Generalversammlung im November des Jahres den sowjetischen Einmarsch entschieden, was allerdings die Beziehungen zwischen Wien und Moskau nicht nachhaltig belastete[12]. Für die österreichische Außenpolitik hatte die Ungarnkrise dennoch weitreichende Folgen. Sie bedeutete den Anfang einer humanitären Außenpolitik, stärkte das außenpolitische Selbstbewusstsein Wiens und verschaffte der jungen Neutralität des Landes Respekt und Ansehen in den westlichen Staaten, die damals noch sehr neutralitätsskeptisch waren. Auch gegenüber Moskau waren die Verhältnisse nach 1956 wesentlich klarer. Die sowjetische Führung akzeptierte – obgleich nicht gerade mit Enthusiasmus –, dass Österreich seine Neutralität primär militärisch, keinesfalls aber ideologisch verstand und auch in Zukunft nötigenfalls gegen die Handlungen und Äußerungen der Oststaaten Stellung nehmen würde. Die auffallend zurückhaltende Reaktion der österreichischen Regierung auf die Niederschlagung des Prager Frühlings 1968 muss hier eher als Ausnahme gesehen werden, welche die Regel bestätigt. Dies wird auch daran deutlich, dass Bundeskanzler Klaus und Außenminister Waldheim für ihr Vorgehen Kritik von Opposition und Öffentlichkeit ernteten[13].

Neben den Krisen des kommunistischen Europas wurde das Verhältnis zwischen Wien und Moskau am stärksten in der österreichischen Europa- bzw. Integrationspolitik auf die Probe gestellt. Hatte die UdSSR den Beitritt Österreichs zum Europarat 1956 noch widerwillig hingenommen, machte sie Front gegen die Pläne der Bundesregierung, eine Vollmitgliedschaft in der Montanunion zu beantragen. Sie hatte dabei ein Argument auf ihrer Seite, das Wien nicht leichtfertig vom Tisch wischen konnte, sah man in Moskau doch einen deutlichen Widerspruch zwischen einer Integration Österreichs in die wirtschaftlichen Strukturen

und Österreichs Europapolitik. Überlegungen aus Anlaß der 30jährigen Mitgliedschaft Österreichs im Europarat, in: Hummer/Wagner (Hrsg.), Österreich im Europarat, S. 89–110, hier S. 90–95. Von den anderen drei Neutralen war Schweden Gründungsmitglied des Europarates. Die Schweiz trat 1963 und Finnland erst 1989 bei. Hans-Peter Furrer, La Suisse et le Conseil de l'Europe, in: Alois Riklin (Hrsg.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern/Stuttgart/Wien 1992, S. 425–447, hier S. 425.

[12] Die Spannungen im Verhältnis zur UdSSR konnten bereits mit dem Besuch des stellvertretenden sowjetischen Ministerpräsidenten, Anastas Mikojan, im April 1957 beigelegt werden. Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 161–173; Heinrich Haymerle, Die Beziehungen zur Großmacht im Osten, in: Bielka/Jankowitsch/Thalberg (Hrsg.), Ära Kreisky, S. 143–194, hier S. 152–154.

[13] Zu den vielschichtigen Gründen für das vorsichtige Agieren von Klaus und Waldheim vgl. Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 341–352; Peter Ruggenthaler, Der Neutralität verpflichtet: die sowjetisch-österreichischen Beziehungen 1968, in: Stefan Karner u. a. (Hrsg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968, Köln 2008, S. 993–1006.

Westeuropas und dem Anschlussverbot des Staatsvertrages[14]. Die österreichische Bundesregierung zog ihre Pläne daher zurück und gründete stattdessen 1960 gemeinsam mit sechs anderen europäischen Staaten die EFTA als Ersatz für die EWG. Sowjetischem Widerstand zum Trotz versuchte Österreich zunächst gemeinsam mit Schweden und der Schweiz zwischen 1961 und 1963, sowie nach dem Veto Charles de Gaulles gegen den EG-Beitritt Großbritanniens im Alleingang, eine Assoziierung mit der EWG zu erreichen. Diese Versuche scheiterten nicht an Moskau, sondern am Widerstand innerhalb der Gemeinschaft, vor allem in Italien und Frankreich. Erst in einem weiteren Anlauf gelang 1972 mittels bilateraler Freihandelsabkommen der große Brückenschlag zwischen EFTA und EWG, dem sich auch die UdSSR nicht mehr nennenswert widersetzte. Österreich war damit bis zum Ende des Kalten Krieges an einen vorläufigen Schlusspunkt seiner Europa- und Integrationspolitik gelangt[15].

Österreich war in seiner Außenpolitik gegenüber dem kommunistischen Europa keineswegs auf die östliche Führungsmacht fixiert. Anders als in der Bundesrepublik Deutschland hatte man in Wien schon seit den frühen 1950er Jahren keine Berührungsängste gegenüber den kommunistischen Regimes, ohne dabei seinen westlich-pluralistischen Standpunkt zu leugnen. Auch Kreisky war trotz seiner antikommunistischen Haltung Realist und Pragmatiker genug, den Vorteil eines weitgehend offenen und vertrauensvollen Verhältnisses zu den osteuropäischen Staaten zu sehen[16]. Nach Abschluss des Staatsvertrages baute man sukzessive eine über die UdSSR hinausgehende „unabhängige Ostpolitik Österreichs" auf, die Bruno Kreisky als Staatssekretär mittrug. In seiner ersten Presseerklärung als Außenminister setzte er die „Nachbarschaftspolitik" auf seine außenpolitische Agenda[17]. Bezugspunkt für diese „Nachbarschaft" waren für Kreisky die historischen Verbindungen Österreichs zu den meisten kommunistischen Staaten Europas

[14] Artikel 4, Absatz 2 des Staatsvertrages verbietet ausdrücklich jegliche Vereinbarungen, Handlungen oder Maßnahmen, „die geeignet wären, unmittelbar oder mittelbar eine politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland zu fördern oder seine territoriale Unversehrtheit oder politische oder wirtschaftliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen." Veröffentlicht in: Stourzh, Einheit und Freiheit, S. 681–774, hier S. 687.

[15] Vgl. u. a. Gehler, Vom Marshall-Plan; Michael Gehler, Staatsvertrag, Neutralität und die Integrationsfrage 1955–1972: Die Sicht des Westens, in: Arnold Suppan/Gerald Stourzh/Wolfgang Mueller (Hrsg.), Der österreichische Staatsvertrag 1955. Internationale Strategie, rechtliche Relevanz, nationale Identität, Wien 2005, S. 841–880; Maximilian Oswald, Wirtschaftliche Integration und österreichische Neutralität von 1960 bis 1972, in: Michael Gehler/Rolf Steininger (Hrsg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945–1995, Wien/Köln/Weimar 2000, S. 645–679; Rolf Steininger, Österreichs „Alleingang" nach Brüssel 1963–1969, in: Gehler/Steininger (Hrsg.), Die Neutralen, S. 577–645; Olivier Bayard, Europäische Integration im neutralen Verbund? Der schweizerische Assoziationsversuch mit der EWG 1961–1963, in: Thomas Gees/Daniela Meier Mohseni (Hrsg.), Gouvernementale Aussenpolitik. Staatsverträge (1848–1996), Bundesratsentscheide zur Aussenpolitik (1918–1976) und Fallbeispiele, Bern 1999, S. 87–100.

[16] Rathkolb, Bruno Kreisky, in: Dankelmann/Peter (Hrsg.), Lebensbilder, S. 260: 257 f.; Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 53–60, 128–151

[17] Ebenda, S. 242.

durch die österreichisch-ungarische Monarchie[18]. In den 1960er Jahren normalisierte er peu à peu die Beziehungen zu diesen Staaten und baute so eine „Détente im Kleinen" auf[19], ohne dabei die UdSSR und die „große Détente" aus den Augen zu verlieren[20].

Kreisky warnte zwar stets vor Naivität im Umgang mit den kommunistischen Staaten, er war nichtsdestotrotz ein überzeugter Entspannungspolitiker[21]. Otmar Höll kann nur zugestimmt werden, wenn er konstatiert: „Undoubtedly, the policy of strengthening détente was at the center of Austrian foreign policy during the whole Kreisky era."[22] Er erhoffte sich von der Entspannungspolitik nicht nur Vorteile für Österreich und die anderen westlichen Staaten, sondern auch Erleichterungen für die Menschen in den kommunistischen Staaten[23]. Dies war nicht bloß eine theoretische Annahme, sondern beruhte auf der langjährigen Erfahrung, die er genauso wie andere österreichische Regierungschefs und Außenminister gemacht hatte. Die prinzipielle Unterstützung sämtlicher österreichischer Bundesregierungen seit Mitte der 1960er Jahre für die Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz war ebenso in dem festen Glauben an den Nutzen der Entspannungspolitik begründet[24].

Obschon es richtig ist, dass die Außenpolitik der SPÖ-Alleinregierung dynamischer und eher global ausgerichtet war, so stellte die Regierungsübernahme Kreiskys 1970 für die österreichischen Außenbeziehungen keine wirkliche Zäsur dar[25]. Zum einen waren die Grundlinien für die größere Aktivität und Globalität der Außenpolitik bereits gelegt und wurden unter Kreisky nur stärker akzentuiert. Insbesondere Kurt Waldheim, den Kreisky ursprünglich im Amt lassen wollte[26], stellte in seinen zwei Jahren als Außenminister die Weichen in diese Richtung, etwa durch eine verstärkte Besuchsdiplomatie und ein stärkeres Engagement im Rahmen der UNO[27]. Auch die österreichische KSZE-Politik kam bereits unter ihm in Bewegung[28]. Zum anderen waren es vor allem die weltpolitischen Rah-

[18] Ebenda, S. 246 f.
[19] Ebenda, S. 247.
[20] Rathkolb, Bruno Kreisky, in: Dankelmann/Peter (Hrsg.), Lebensbilder, S. 260. Vgl. Kramer, Strukturentwicklung der Außenpolitik, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 814. Vgl. Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 242–245; Höll, The Foreign Policy, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 34; Erich Bielka, Österreich und seine volksdemokratischen Nachbarn, in: Bielka/Jankowitsch/Thalberg (Hrsg.), Ära Kreisky, S. 195–323.
[21] Vgl. Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 125.
[22] Höll, The Foreign Policy, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 40.
[23] Ebenda, S. 41.
[24] Vgl. S. 56.
[25] In ähnlichem Sinne schreibt Gehler, dass es in der Ära Kreisky „keine sozialdemokratische Außenpolitik" gegeben habe. Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 387.
[26] Laut Wolfgang Petritsch wollte Kreisky ihn als Signal an das bürgerlich-konservative Lager im Amt lassen, wogegen sich aber das Parteipräsidium der SPÖ erfolgreich zur Wehr gesetzt hatte. Petritsch, Bruno Kreisky, S. 181 f.
[27] Ebenda, S. 333; Kramer, Strukturentwicklung der Außenpolitik, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 816.
[28] Vgl. S. 59–65.

menbedingungen – die Détente zwischen den Supermächten sowie ein allgemeines Klima der Entspannung – und weniger Kreiskys Regierungsantritt, welche diesen Trend ermöglichten[29]. Obgleich Österreich Anfang der 1970er Jahre zu den ersten nichtkommunistischen Staaten zählte, die die Volksrepublik China, die DDR und das kommunistische Nordvietnam anerkannten und mit ihnen diplomatische Beziehungen knüpften, folgte es damit dennoch primär den veränderten Gegebenheiten. So erfolgte beispielsweise die Anerkennung der DDR zwar noch am Tag der Unterzeichnung des Grundlagenvertrages, damit aber erst, nachdem sich beide deutschen Staaten auf einen Modus Vivendi geeinigt hatten und die Anerkennung der DDR in der westlichen Welt nicht mehr den Interessen der Bundesrepublik Deutschland zuwiderlief[30]. Auch eine Periodisierung der Außenpolitik in der Ära Kreisky in drei Phasen, wie sie von Helmut Kramer vorgenommen und von anderen übernommen wurde, erscheint wenig treffend und zielführend[31]. Die Kontinuität überwog in Kreiskys Außenpolitik, sowohl während seiner Kanzlerschaft als auch in seiner gesamten Wirkungsperiode. Wenn es hier zwischen 1970 und 1983 einen Einschnitt gab, so ist dieser nicht 1975 oder 1981, sondern eher zwischen Ende 1973 und Mitte 1974 anzusetzen und auf zwei Ereignisse zurückzuführen: die Eskalation des Nahostkonfliktes samt seinen unmittelbaren Rückwirkungen auf Österreich sowie die Wahl von Kreiskys einzigem profilierten Außenminister, Rudolf Kirchschläger, zum Bundespräsidenten[32].

In der UNO-Politik baute Kreisky auf Waldheims Versuche einer stärkeren Profilierung, aber auch auf seine eigenen Aktivitäten als Außenminister auf[33]. 1971 wurde Kurt Waldheim zum vierten UN-Generalsekretär gewählt und blieb bis 1981 in diesem Amt. 1973/1974 war Österreich nicht-ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat[34]. Auf eine Initiative Kreiskys zurückgehend nahm Österreich

[29] In diesem Sinne ist auch Michael Gehler Recht zu geben, der für die Außenpolitik Österreichs unter Kreisky „einen Höhepunkt an Bewegungs-, Gestaltungs- und Entfaltungsmöglichkeit" konstatiert. Michael Gehler, Die Zweite Republik – zwischen Konsens und Konflikt, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 35–51, hier S. 42. Vgl. Kramer, Strukturentwicklung der Außenpolitik, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 826.

[30] Analog folgte die Anerkennung Chinas am 28. Mai 1971 der amerikanisch-chinesischen Annäherung und der Anerkennung Chinas durch Kanada. Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 374f.

[31] Kramer sieht von 1970 bis 1975 eine Konsolidierungsphase, in der zugleich die aktive und globale Außenpolitik der folgenden Phase von 1975 bis 1981 vorbereitet worden sei. Tatsächlich aber war die Außenpolitik Kreiskys bereits 1970 aktiv und global. Die Aktivität und Globalität verstärkte sich eher graduell und nicht erst 1975. Auch scheint der Gipfel von Cancún 1981 eher ein willkürlich gewähltes Datum für eine weitere Zäsur, nach der eine Kontraktionsphase der Außenpolitik eingesetzt habe. Helmut Kramer, Aspekte der österreichischen Außenpolitik (1970–1985), in: ders. (Hrsg.), Österreich im internationalen System. Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick, Wien 1983, S. 187–199, hier S. 187–192. Kramers Periodisierung findet sich u. a. wieder in Höll, The Foreign Policy, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 35; Wolfgang Petritsch/Manfred Scheuch, Bruno Kreisky. Ein biographischer Essay, Wien/München/Zürich 2000, S. 114.

[32] Zu letzterem Punkt vgl. das folgende Kapitel.

[33] Vgl. Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 264–269, 310–312.

[34] Kramer, Strukturentwicklung der Außenpolitik, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 817f.; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 458–460.

bereits seit den 1960er Jahren regelmäßig an Friedensoperationen der UNO teil[35]. Für Österreich bedeutete das Engagement im Rahmen der UNO Sicherheitspolitik im doppelten Sinn. Nicht nur vertrat es seine Sicherheitsinteressen in der UNO, es holte die UNO auch nach Wien, um das internationale Interesse an der Sicherheit und Unversehrtheit Österreichs zu erhöhen. Schon in den 1950er und 1960er Jahren hatten einzelne Sonderorganisationen der UNO ihren Sitz in Wien aufgeschlagen, etwa die IAEO (seit 1957) und die UNIDO (seit 1967). In den 1960er Jahren wurden in der österreichischen Hauptstadt überdies die Wiener Konventionen erarbeitet. Höhepunkt dieser Art der Sicherheitspolitik war aber zweifelsohne, dass Wien 1979 neben New York und Genf zum dritten UNO-Standort wurde[36]. Auch außerhalb der UNO bot Österreich seine Hauptstadt als Sitz internationaler Organisationen sowie als Begegnungsstätte an. 1965 siedelte sich in Wien die OPEC an, zwischen 1969 und 1972 fanden dort, abwechselnd mit Helsinki, die SALT-Verhandlungen statt, das SALT-II-Abkommen wurde 1979 in Wien unterzeichnet. Zwischen 1973 und 1989 fanden in der österreichischen Hauptstadt die ergebnislos endenden MBFR-Verhandlungen statt. Von 1986 bis 1989 war Wien Gastgeber des dritten KSZE-Folgetreffens.

Bruno Kreisky nutzte als Staatssekretär und Außenminister genauso wie als Bundeskanzler sein persönliches internationales Prestige und seine zahlreichen Kontakte in beinahe alle Regionen der Welt, um in politischen Konflikten zu vermitteln. Auch in die KSZE schaltete er sich gelegentlich mit derartigen Ambitionen ein. Seine Vermittlungsbemühungen beschränkten sich jedoch nicht bloß auf den Ost-West-Konflikt. Im Laufe seiner Zeit als Bundeskanzler bekamen vor allem der Nord-Süd- und der Nahostkonflikt eine zentrale Bedeutung, obgleich er sich für beides bereits in den 1950er und 1960er Jahren engagiert hatte[37]. Als Bundeskanzler einer SPÖ-Alleinregierung musste er anders als in der Großen Koalition nicht mehr auf die Belange der ÖVP Rücksicht nehmen. Sein Engagement im Nahostkonflikt, wo er stets für die Palästinenser Partei ergriff, nahm nach der Geiselnahme jüdischer Auswanderer im Transitlager Schönau sowie dem Ausbruch des Yom-Kippur-Krieges im Herbst 1973 und der darauf folgenden Ölkrise immer größeren Raum in seiner außenpolitischen Aktivität ein und gipfelte 1980 in der formellen Anerkennung der PLO[38]. In der Entwicklungspolitik knüpfte er

[35] Vgl. ebenda, S. 470–474 sowie ausführlicher Erwin Schmidl, Going International – In the Service of Peace. The Austrian Armed Forces and Austrian Participation in International Missions since 1960, Graz 2005.

[36] Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 458–464; Rathkolb, Internationalisierung Österreichs, S. 68–71.

[37] Vgl. Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 255–270; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 308–310.

[38] Vgl. Oliver Rathkolb, Sozialdemokratische Netzwerke in der europäischen Nahostpolitik. Brandt, Kreisky und Palme als politische Unternehmer, in: Michael Gehler (Hrsg.), Netzwerke im europäischen Mehrebenensystem. Von 1945 bis zur Gegenwart = Networks in European multi-level governance, Wien 2009, S. 121–137; John Bunzl, Zur Nahostpolitik der Sozialistischen Internationale und Österreichs unter Bruno Kreisky, in: Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik (1988), S. 25–38; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 388–403.

beinahe nahtlos an die Konzepte aus seiner Zeit als Außenminister an, die jedoch weitgehend scheiterten[39]. Auch durch seine Annäherung an die Blockfreienbewegung sowie im österreichischen Abstimmverhalten in der UNO zeigte sich in den 1970er Jahren eine Tendenz, stärker auf die Interessen der Entwicklungsländer einzugehen, was am Ende des Jahrzehnts zu Verstimmungen mit den USA führte. Den erfolglosen Höhepunkt seiner entwicklungspolitischen Aktivitäten bildete der Gipfel von Cancún im Oktober 1981[40].

Gerade gegen diese beiden Schwerpunkte richtete sich ab Mitte der 1970er Jahre die zunehmende Kritik der oppositionellen ÖVP, die sich nicht nur an Kreisky, sondern auch an seinem äußerst loyalen Außenminister Willibald Pahr entlud. Konkret wurde Kreisky und Pahr vorgeworfen, durch die Teilnahme an den Konferenzen der blockfreien Staaten und das blockfreien-freundliche Abstimmverhalten in der UNO die Beziehungen zum Westen zu belasten und neutralistische Tendenzen zu verfolgen. Auch darüber hinaus vernachlässige die SPÖ-Regierung die Beziehungen zu den traditionellen Freunden im Westen, also den früheren Besatzungsmächten USA, Frankreich und Großbritannien. Mit den Erkundungsmissionen im Nahen Osten, die Kreisky als Vertreter der Sozialistischen Internationale (SI) führte, vermenge er Regierungs- und Parteipolitik. Außerdem sei Österreich im Nahostkonflikt zu sehr ins arabische Lager abgeschwenkt, anstatt einen Mittelweg zu suchen[41]. Da Kreisky aber bis zuletzt im In- und Ausland großes Ansehen als Außenpolitiker und internationaler Staatsmann genoss, wagte es die Opposition nicht, seine Außenpolitik im Wahlkampf 1979 und 1983 offen anzugreifen[42].

Vor dem Hintergrund der Fragestellung der vorliegenden Arbeit soll abschließend auf die Menschenrechtspolitik Wiens eingegangen werden. Erwähnt wurde bereits das humanitäre Engagement während der Ungarnkrise 1956. Eine ähnliche Rolle als Asylland spielte Österreich 1968 und 1981 für tschechoslowakische und polnische Flüchtlinge. Zudem war es für die jüdischen Emigranten aus der UdSSR ein wichtiges Transitland auf dem Weg nach Israel oder in die USA[43]. Zu

[39] So das Fazit von Elisabeth Röhrlich: Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 330–342, zum Scheitern von Kreiskys Konzepten vgl. S. 339–342. Zur österreichischen Entwicklungshilfepolitik allgemein vgl. Gerald Hödl, Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995, Wien 2004; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 428–447.

[40] Vgl. Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 332–339; Oliver Rathkolb, The Cancún Charade 1981. Lessons of History, in: Wolfram Hoppenstedt/Ron Pruessen/Oliver Rathkolb (Hrsg.), Global Management, Wien 2005, S. 61–71; Oliver Rathkolb, The Trudeau-Kreisky Connection. Austria and Canada on the Road to Cancún, in: Franz Szabo (Hrsg.), Austrian Immigration to Canada. Selected Essays, Ottawa 1996, S. 103–112.

[41] Gerald Stifter, Die ÖVP in der Ära Kreisky 1970–1983, Innsbruck u. a. 2006, S. 145. Vgl. Heinz Wittmann, Die Rolle des Parlaments und der Parteien in der Außenpolitik, in: Renate Kicker/Andreas Khol/Hanspeter Neuhold/Wolfgang Benedek (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie in Österreich. Strukturen, Strategien, Stellungnahmen, Salzburg 1983, S. 111–142, hier S. 127–129.

[42] Kramer, Strukturentwicklung der Außenpolitik, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 820.

[43] Fassmann/Münz, Österreich, in: Fassmann (Hrsg.), Migration in Europa, S. 212–214.

diesen großen, öffentlichkeitswirksamen Aktionen reihen sich unzählige humanitäre Einzelfälle, für deren Lösung sich österreichische Politiker aller Couleur – vor allem, aber keineswegs ausschließlich – in kommunistischen Diktaturen einsetzten, ohne dies immer publik zu machen. Man setzte sich jedoch auch in öffentlichen Foren für die Entwicklung und Einhaltung der Menschenrechte ein, vor allem im Rahmen von Europarat und UNO. Beispielsweise war Österreich seit Ende der 1950er Jahre fast durchgehend in der UNO-Menschenrechtskommission vertreten. Dort wie auch in anderen Gremien war Österreich mit einigen seiner namhaftesten Menschen-, Minderheiten- und Völkerrechtsexperten vertreten. Michael Gehler führt auch diesen Aspekt der österreichischen Außenpolitik auf die „philantropischen [!] und menschenrechtlichen Vorstellungen" des Außenministers und Bundeskanzlers Kreisky zurück[44]. Neben Kreisky muss insbesondere im Hinblick auf die erste Hälfte der 1970er Jahre der Außenminister und spätere Bundespräsident Rudolf Kirchschläger erwähnt werden, der sich der humanitären Tradition der österreichischen Außenpolitik in hohem Maße verpflichtet fühlte[45].

1.2 Kreiskys Verhältnis zur Außenpolitik und seinen Außenministern

Bruno Kreisky hatte als Bundeskanzler unbestritten eine dominierende Stellung in der österreichischen Außenpolitik. Sie nahm für ihn „eine essentielle Rolle" ein, wenn sie nicht sogar „den absoluten Vorrang" hatte[46]. Er verstand Außenpolitik als „nationale Politik im besten Sinne des Wortes", die dazu dienen sollte, den äußeren Frieden der Zweiten Republik zu gewährleisten, ihr internationales Ansehen zu verbessern und zugleich die Herausbildung einer österreichischen Identität zu fördern[47]. Beinahe während seiner gesamten politischen Laufbahn war Kreisky als Außenpolitiker tätig. 1953 wurde er Staatssekretär in der Abteilung Auswärtige Angelegenheiten des Bundeskanzleramtes (BKA/AA) und nahm an den Verhandlungen zum Staatsvertrag teil. 1959 wurde er Außenminister und setzte durch, dass das Außenministerium aus dem Bundeskanzleramt herausgelöst und zu einem eigenständigen Ministerium aufgewertet wurde[48].

Auch als Bundeskanzler war ihm daran gelegen, seine außenpolitischen Schwerpunkte durchzusetzen. Einer auf Zeitzeugen zurückgehenden Anekdote zufolge habe Kreisky als Bundeskanzler einmal behauptet, „that he would not interfere in foreign policy matters, with the exception of the East-West affairs, the North-South relations and the Middle East conflict as well as development policy"[49]. Sein Verhältnis zur Außenpolitik zwischen 1970 und 1983 bringt dies treffsicher auf den Punkt. Welche Auswirkungen hatte Kreiskys außenpolitische

[44] Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 458 f., Zitat S. 458.
[45] Vgl. S. 33.
[46] Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 291.
[47] Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 14. Vgl. Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 291–293.
[48] Vgl. Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 113–116.
[49] Höll, The Foreign Policy, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 36.

Dominanz auf den Gestaltungsspielraum der jeweiligen Außenminister Rudolf Kirchschläger (1970–1974), Erich Bielka (1974–1976) und Willibald Pahr (1976–1983)? Welchen Einfluss hatten sie auf die österreichische Außenpolitik und damit auf die KSZE-Politik?

Selbst wenn Kreisky sich nur ausnahmsweise ins Tagesgeschäft des Außenministeriums einmischte, musste es doch seine Vorstellungen, Ideen und Initiativen mittragen und umsetzen. Hans Thalberg, langjähriger Mitarbeiter und Vertrauter Kreiskys, weist zwar in seinen Memoiren darauf hin, dass kein Bundeskanzler auf die Prärogative, Außenpolitik auf höchster Ebene zu gestalten, verzichtet habe. Er gab jedoch auch zu verstehen, dass dies für Kreisky in besonderem Maße galt[50]. Diesen starken, verfassungsrechtlich eigentlich nicht gedeckten Einfluss konnte er unter anderem deshalb ausüben, weil er bereits bei Amtsantritt ein außenpolitisches Schwergewicht mit weltweit hohem Ansehen war: „[H]e was the representative of Austrian foreign policy of that time. In the wake of Kreisky's more or less spectacular initiatives, he could rely on his own personal national and international contacts, his own channels of communication and – above all – on an eagerly listening domestic and international media public"[51]. Der Primat des Bundeskanzlers in der Außenpolitik kam in der Regel nur in Einzelfragen, für die er sich besonders interessierte, zum Tragen. Kreiskys impulsiver Charakter führte dazu, dass er stets sehr viele Ideen produzierte, aber genauso rasch das Interesse an einzelnen Fragen wieder verlor, so dass die Kompetenz für den jeweiligen Bereich wieder an das Außenministerium zurückfiel[52]. Für seinen Einfluss auf die Außenpolitik spielten nicht zuletzt die jeweiligen Minister eine Rolle, die sich deutlich voneinander unterschieden. Während es Rudolf Kirchschläger gelang, sich neben Kreisky zu profilieren, hinterließen Erich Bielka und Willibald Pahr „kaum Spuren" in der Geschichte der Zweiten Republik[53]. Auch für die KSZE-Politik war Kirchschläger der prägendste Außenminister; sein Weggang hinterließ vor allem während des Belgrader Folgetreffens sichtbare Spuren.

Rudolf Kirchschläger galt als „Völkerrechtler mit reinstem Neutralitätsgewissen", der fachlich und menschlich hoch angesehen war und im Außenministerium sowie in allen politischen Lagern große Anerkennung genoss. Kreisky kannte ihn bereits seit den 1950er Jahren. Kirchschläger kam 1954 ins Völkerrechtsbüro des BKA/AA, dessen Leitung er 1956 übernahm. 1962 wurde er stellvertretender Generalsekretär des Außenministeriums, ein Jahr später berief ihn Außenminister Kreisky zu seinem Kabinettschef[54]. Neben der Zeit bei Kreisky prägten ihn insbesondere die drei Jahre als Leiter der Gesandtschaft in Prag 1967–1970. Hier erlebte er den Prager Frühling und dessen Niederschlagung. Einer Weisung aus Wien

[50] Thalberg, Von der Kunst, S. 433.
[51] Höll, The Foreign Policy, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 36.
[52] Vgl. Raoul Kneucker, Die Rolle der Bundesverwaltung in der Außenpolitik, in: Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie, S. 31–110, hier S. 69.
[53] Berger, Kurze Geschichte Österreichs, S. 350. Dies stimmt für Pahr allein aufgrund der Länge seiner Amtszeit indes nur bedingt.
[54] Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 370–373, Zitat S. 370.

während des Einmarsches der WVO-Truppen, aus Sicherheitsgründen vorerst keine Ausreisevisa mehr zu genehmigen, widersetzte er sich aus moralischen und humanitären Gründen:

„Eine absolute Visasperre […] wäre ein so schwerer Schlag gegen die hiesige Bevölkerung, […] und würde auch so im Gegensatz zu der seit 1956 erworbenen humanitären Tradition Österreichs stehen, daß diese harte Maßnahme von kaum jemandem verstanden werden könnte. Ich gestehe, daß ich es kaum über mich bringen würde, dieser Weisung nachzukommen, ohne in schwerste Gewissenskonflikte zu geraten."[55]

Die Prager Gesandtschaft stellte weiterhin ca. 5000 Visa pro Tag aus; die Weisung aus Wien wurde wenige Tage später widerrufen[56]. Diese Episode ist auch deshalb von Bedeutung, weil sie bereits ahnen lässt, dass Kirchschläger auch als Außenminister zu eigenständigen Entscheidungen und Widerspruch in der Lage sein würde.

Kreiskys Entscheidung, dem parteilosen Rudolf Kirchschläger die Leitung des Außenministeriums anzuvertrauen, erwies sich in mehrfacher Hinsicht als klug. Zum einen war er bestens dafür geeignet, Kreiskys Vorstellungen einer aktiven Außen- und Neutralitätspolitik eigenständig umzusetzen und den Handlungsspielraum auszunutzen, den die Détente dem neutralen Österreich gewährte[57]. Zum anderen war es ihm zu verdanken, dass der außenpolitische Konsens zwischen Regierung und Opposition zunächst aufrechterhalten und an der „großkoalitionären Außenpolitik" festgehalten wurde, wie dies auch die ÖVP-Alleinregierung zwischen 1966 und 1970 getan hatte. Die außenpolitischen Ausschüsse von Nationalrat und Bundesrat wurden sogar mehr als zuvor über anstehende Entscheidungen informiert. Zudem wurden die im Parlament vertretenen Parteien in einem informellen Arbeitsausschuss im Außenministerium über längerfristige außenpolitische Vorhaben der Regierung unterrichtet[58]. Eine wichtige Rolle spielte dabei der Diplomat und spätere ÖVP-Politiker Ludwig Steiner, den Kirchschläger im April 1972 auch wegen seiner Kontakte innerhalb der Volkspartei zum politischen Direktor des Außenministeriums berief[59].

[55] Zitiert nach ebenda, S. 349.

[56] Vgl. Silke Stern, Die tschechoslowakische Emigration: Österreich als Erstaufnahme- und Asylland, in: Karner u. a. (Hrsg.), Prager Frühling, S. 1025–1042; Artur Felkier/Wofgang Bamberg, „5000 Visa pro Tag ausgestellt". Interview mit Karl Peterlik, in: Academia (Mai/2008), S. 8–11; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 348 f.; Klaus Eisterer, The Austrian Legation in Prague and the Czechoslovak Crisis of 1968, in: Günter Bischof/Anton Pelinka/Ruth Wodak (Hrsg.), Neutrality in Austria, New Brunswick, NJ u. a. 2001, S. 214–235; Eduard Stanek, Verfolgt, verjagt, vertrieben. Flüchtlinge in Österreich von 1945–1984, Wien u. a. 1985, S. 87–94.

[57] Vgl. hierzu Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 349: 374–376; Hinteregger, Im Auftrag, S. 128, 149–159.

[58] Manfried Welan, Rudolf Kirchschläger, in: Herbert Dachs/Peter Gerlich/Wolfgang Mueller (Hrsg.), Die Politiker. Karrieren und Wirken bedeutender Repräsentanten der zweiten Republik, Wien 1995, S. 289–298, hier S. 292; Andreas Khol, Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten im außenpolitischen Entscheidungsprozeß, in: ÖZA (3/1976), S. 147–156, hier S. 150. Am Beispiel der Anerkennung der DDR, der Volksrepublik China und Nordkoreas bestätigt dies auch Hinteregger, Im Auftrag, S. 149.

[59] Interview des Verfassers mit Ludwig Steiner am 29. 11. 2008 in Wien. Vgl. Steiner, Diplomatie – Politik, S. 17 f., 395.

Kirchschläger war als Außenminister nicht in jedem Fall bereit, Kreiskys „Ausflüge in die Außenpolitik" hinzunehmen[60]. So blockte er zunächst dessen Forderung ab, von österreichischer Seite auch die Behandlung des Nahostkonfliktes auf die KSZE-Agenda setzen zu lassen[61]. Auch in ihrer Haltung zu den amerikanischen Kriegshandlungen in Südostasien waren beide unterschiedlicher Auffassung. Während sich Kreisky jeglicher Kritik am Vietnamkrieg enthielt, protestierte Kirchschläger während der so genannten Weihnachtsbombardements über Nordvietnam im Dezember 1972 offiziell bei der US-Botschaft. Dieser Schritt war offenbar nicht mit dem Bundeskanzler abgesprochen und wurde von diesem auch nicht goutiert[62].

Dennoch war das Verhältnis zwischen beiden ungetrübt[63]; Kreisky schätzte Kirchschläger nicht zuletzt dafür, dass er nicht scheute, ihm im kleinen Kreis der Bundesregierung offen zu widersprechen oder ihn gar zu kritisieren[64]. Als er seinen eigenständigsten und kritischsten Außenminister 1974 für das Amt des Bundespräsidenten nominierte, wollte er ihn gewiss nicht wegloben. Er dürfte aber die doppelte Chance erkannt haben, die sich ihm durch eine Kandidatur Kirchschlägers bot. Einerseits hatte die SPÖ damit einen hervorragenden, überparteilichen Kandidaten für die Nachfolge des verstorbenen Franz Jonas, der, so Kreisky, „für alle wählbar" sei, „vor allem auch für praktizierende Katholiken"[65]. Andererseits konnte er zugleich den Außenministerposten neu besetzen und sich so einen größeren Einfluss auf die Außenpolitik sichern. Zwar war für ihn das ausschlaggebende Kriterium, dass auch der Nachfolger Kirchschlägers parteilos war, um Befürchtungen der Volkspartei vorzubeugen, Kreisky würde eine „sozialistische"[66] Außenpolitik führen. Dennoch war es wohl kaum Zufall, dass sich Kreisky für einen Außenminister entschied, der sich weniger stark profilieren, Kreiskys Positionen, Ideen und Initiativen widerspruchslos mittragen und insbesondere seiner Nahostpolitik nicht im Weg stehen würde[67].

Am 23. Juni 1974 wurde Rudolf Kirchschläger im ersten Wahlgang zum Bundespräsidenten gewählt. Wegen seines hohen Ansehens verzichtete die ÖVP 1980

[60] Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 375.

[61] Fischer, Neutral Power, S. 124–126; Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, Wien (ÖStA/AdR), Bundeskanzleramt (BKA), Ministerratsprotokolle (MRP) Kreisky I, Verhandlungsschrift Nr. 39, 2. 2. 1971, S. 4–7.

[62] Denk/Kramer, Außenpolitik, in: Pelinka/Steger (Hrsg.), Auf dem Weg, S. 278; Ballhausplatz „besorgt über Vietnam". Kirchschläger gab US-Vertreter Bedenken der Regierung bekannt, in: Arbeiter-Zeitung, 23. 12. 1972, S. 1.

[63] Vgl. Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 375; Thalberg, Von der Kunst, S. 264f., 359f.

[64] Interview des Verfassers mit Alfred Reiter am 22. 10. 2008 in Wien.

[65] Bruno Kreisky, Der Memoiren zweiter Teil. Hrsg. v. Oliver Rathkolb, Johannes Kunz, Margit Schmidt, Wien, München, Zürich 2000, S. 367. Vgl. Thalberg, Von der Kunst, S. 447.

[66] Die SPÖ hieß bis 1991 noch „Sozialistische Partei Österreichs".

[67] Dieser Darstellung widerspricht indes Alfred Reiter, der damals Kabinettschef Kreiskys war. Überlegungen, den Posten des Außenministers neu besetzen zu können und sich dadurch größeren Einfluss auf die Außenpolitik zu sichern, spielten nach seiner Überzeugung im Denken Kreiskys keinerlei Rolle. E-Mail-Korrespondenz des Verfassers mit Alfred Reiter, 29. 6. 2011.

auf einen eigenen Kandidaten – ein bis dahin völlig undenkbarer Schritt, der Kirchschläger für die zweite Amtszeit 79,9 Prozent der Wählerstimmen einbrachte[68]. Sein Nachfolger im Außenministerium war hingegen ein Überraschungskandidat[69]. Während in der Presse und der SPÖ-Führung mit dem noch verhältnismäßig jungen Peter Jankowitsch gerechnet wurde[70], schlug Kreisky den 65-jährigen, kurz vor der Pensionierung stehenden Erich Bielka vor.

Bielka war ein Karrierediplomat, der bereits vor dem „Anschluss" im diplomatischen Dienst der Ersten Republik gedient hatte, und verstand sich selbst als „Konzeptsbeamter"[71]. Kreisky kannte auch ihn bereits seit seiner Zeit als Außenminister. Bielka hatte damals als Generalsekretär des Außenministeriums neben Rudolf Kirchschläger und Kurt Waldheim zu „Kreiskys Küchenkabinett"[72], also dem engsten Vertrauten- und Mitarbeiterkreis, gehört. Zuletzt war er Botschafter in Bern (1967–1972) und Paris (1972–1974). Dank seiner Erfahrung als Generalsekretär konnte er das Außenministerium zwar gut führen, blieb aber als Minister eher „farblos"[73], gab der österreichischen Außenpolitik keine eigenen Impulse und war insbesondere für die KSZE-Politik Wiens ohne nennenswerte Bedeutung[74]. Für Kreisky war er als „Übergangslösung"[75] eine optimale Besetzung, entsprach er doch seinen „Idealvorstellungen"[76] eines Diplomaten; als parteiloser Mann bürgerlich-liberaler Herkunft war er zudem für die ÖVP akzeptabel, würde aber Kreiskys Nahostpolitik nicht im Wege stehen und auch sonst dessen außenpolitische Vorstellungen bereitwillig umsetzen. Nach zwei Jahren schied Erich Bielka aus Altersgründen aus dem Amt aus[77].

Nicht minder überraschend war die Ernennung Willibald Pahrs, der am 1. Oktober 1976 den Posten des Außenministers übernahm und bis zum Ende der Ära Kreisky im Amt blieb. Pahr war kein Diplomat. Er kam aus dem Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes, den er zuletzt geleitet hatte. Wie Kirchschläger und Bielka war auch Pahr parteilos, hatte allerdings bis Anfang der 1970er Jahre der ÖVP an-

[68] Welan, Rudolf Kirchschläger, in: Dachs/Gerlich/Mueller (Hrsg.), Die Politiker, S. 294; Wolfgang Mueller, Der Bundespräsident, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 188–200, hier S. 190.

[69] So bei Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 376, 378. Auch für Gerald Hinteregger, damals Kabinettschef des Außenministers, kam die Ernennung Bielkas „völlig überraschend". Hinteregger, Im Auftrag, S. 160.

[70] Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 376; Thalberg, Von der Kunst, S. 450.

[71] Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 377. „Konzeptsbeamter" ist eine in Österreich bereits seit den Zeiten der Donaumonarchie gebräuchliche Bezeichnung für einen Beamten mit abgeschlossenem Studium der Rechtswissenschaften, welcher im Auftrag seiner Behörde vor allem Aktenbearbeitungen durchführt und Schriftstücke verfasst.

[72] Thalberg, Von der Kunst, S. 262.

[73] Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 376.

[74] Dass er auf die österreichische KSZE-Politik keinen nennenswerten Einfluss nahm, geht einerseits aus den österreichischen Quellen hervor. Andererseits bestätigen dies beteiligte Diplomaten. Interview des Verfassers mit Ludwig Steiner am 29. 11. 2008 sowie mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.

[75] Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 378.

[76] Thalberg, Von der Kunst, S. 262.

[77] Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 377.

gehört[78]. Mit dessen Ernennung gelang Kreisky indes keineswegs ein „geschickter Schachzug", um „die Akzeptanz seiner Außenpolitik auch im bürgerlichen Lager" zu sichern, wie Michael Gehler dies darstellt[79]. Während Bielka von der Opposition weitgehend widerspruchslos hingenommen wurde, stand Pahr „von Anbeginn seiner Amtszeit im Kreuzfeuer der oppositionellen Kritik". So äußerte Franz Karasek, damaliger außenpolitischer Sprecher der ÖVP, ernsthafte Zweifel, ob ein „sehr gut qualifizierter Beamter" auch „ein guter Außenminister und ein guter Politiker" sei. Kreisky warf er – völlig zu Recht – vor, den Außenminister lediglich als eine Art Exekutivorgan zu betrachten. Sein „Vormundschaftsverhältnis" über das Außenministerium sei sowohl verfassungsrechtlich als auch politisch bedenklich[80].

Pahr hatte keinerlei Ambitionen, ein eigenständiges Profil gegenüber dem Bundeskanzler herauszubilden; er blieb stets „im Schatten des Sonnenkönigs"[81]. Dies ist nicht allein auf Kreiskys Charisma und dessen „medienpolitische[] Omnipräsenz"[82], sondern auch auf Pahr selbst zurückzuführen, der sich nur innerhalb dieses „Schattens" bewegte. Dass er in dem von Kreisky gesteckten Rahmen auch Spielräume hatte und in Bereichen, die Kreisky nicht interessierten, eigenständig agieren konnte, bildet dabei keinen Widerspruch. Entscheidend war, dass Pahr genauso wie Bielka den außenpolitischen Führungsanspruch des Bundeskanzlers nie in Frage stellte und dessen Positionen widerspruchslos mittrug und umsetzte[83]. Der WELT-Korrespondent Heinz Schewe urteilte im August 1976 sogar, die Gewissheit, „daß dieser Mann immer genau das tut, was der Kanzler will", sei für seine Berufung zum Außenminister ausschlaggebend gewesen. Diese Qualität habe Pahr bereits in früheren Zusammenhängen bewiesen und würde in dieser Hinsicht auch als Außenminister nicht enttäuschen[84]. Allerdings lieferte er der Opposition durch manche „ungeschickten Äußerungen" immer wieder Angriffspunkte – insbesondere in Bezug auf die ohnehin umstrittene Nahostpolitik, wo er sich die Ansichten des Bundeskanzlers zu Eigen machte[85]. Kreiskys und Pahrs Glück war es, dass die ÖVP damals – mit Ausnahme des späteren Außenministers Alois Mock – keinen einzigen profilierten Außenpolitiker in ihren Reihen hatte[86].

Für die österreichische Außenpolitik im Allgemeinen und die KSZE-Politik im Speziellen bedeutete der Weggang Kirchschlägers eine gewisse Zäsur. Kirchschlä-

[78] Ebenda, S. 380, 387.
[79] Ebenda, S. 388.
[80] Stifter, Die ÖVP, S. 145.
[81] Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 378.
[82] Ebenda, S. 385.
[83] Vgl. ebenda, S. 387.
[84] Heinz Schewe, Kreiskys Kronprinz: der „schöne Hannes", in: Die Welt, 25. 08. 1976. Schewe nennt als Beispiele den Rechtsstreit um die Rundfunkreform, wo Pahr „seinem Herrn im richtigen Augenblick immer wieder geeignete Paragraphen aus den Gesetzbüchern" fischte, sowie eine Sondermission nach Belgrad, wo er keine erkennbaren Erfolge erzielt habe, dennoch von Kreisky gelobt worden sei.
[85] Stifter, Die ÖVP, S. 146–148.
[86] Vgl. Stifter, Die ÖVP, S. 148. Mock war von 1987 bis 1995 österreichischer Außenminister.

ger hielt Kreiskys außenpolitische Impulse zumindest etwas im Zaum, gestaltete die österreichische Außenpolitik klug und eigenständig und zugleich in einer Weise, die dennoch weitgehend Kreiskys Intentionen entsprach. Unter Bielka und Pahr nahm der Einfluss des Bundeskanzlers auf die Außenpolitik spürbar zu. Der Außenminister erschien oftmals als „verlängerter Arm“[87] des Bundeskanzlers, dem nur noch eine „ausführende Funktion im täglichen Ablauf der Außenpolitik“[88] zukam. Unter Pahr wurde der Einfluss Kreiskys auch in der KSZE-Politik sichtbar. Er verließ sich zwar zunächst auf die erfahrenen Beamten seines Ministeriums, die an der in Dipoli und Genf etablierten Linie festhielten, tat dann jedoch – wie von Heinz Schewe prognostiziert – genau das, was der Kanzler wollte. Insbesondere vor und während des Belgrader Folgetreffens 1977/1978 war das Außenministerium in großem Maße mit der Umsetzung von Kreiskys Wunschthemen befasst[89]. Das wäre unter Kirchschläger in dieser Weise kaum denkbar gewesen. Bei der Nahostfrage, die Kreisky auf der KSZE behandelt wissen wollte, bewies er eine gänzlich andere Herangehensweise als Pahr.

Der starke Einfluss Kreiskys auf die Außenpolitik unter Bielka und Pahr ist zwar unbestritten, er lässt sich aber nur schwer belegen. Formelle, schriftliche Weisungen des Kanzlers an seinen Außenminister wird es kaum gegeben haben[90]. Dies war auch kaum nötig. Hans Thalberg, der bereits in den 1960er Jahren enger Mitarbeiter Kreiskys gewesen war und von 1973 bis 1975 „in spezieller Funktion“ beim Bundeskanzler arbeitete, gibt in seinen Memoiren einen wertvollen Einblick in die Mechanismen von Kreiskys Einfluss auf die Außenpolitik in den 1970er Jahren: „[E]r ließ sich vom Außenminister im Ministerrat oder in direkter persönlicher Aussprache über die großen Linien berichten und brachte, wo es ihm notwendig erschien, Kommentare an, die der österreichischen Diplomatie als nützliche Richtlinien dienen konnten.“[91] Zwar widerspricht Thalberg im selben Zusammenhang der hier dargelegten These. Auch wenn im Büro des Kanzlers „Außenpolitik auf höchster Ebene“ gemacht worden sei, habe Kreisky „minutiös“ darauf geachtet, dass seine außenpolitischen Aktivitäten nicht in die des Außenministeriums eingreifen oder diese gar durchkreuzen würden. In die bilaterale oder multilaterale Außenpolitik habe sich Kreisky niemals eingemischt. Sie sei „die uneingeschränkte Domäne des Außenministers“ gewesen[92]. Dennoch liefert er den entscheidenden Hinweis. Während Kirchschläger auch gegenüber dem Kanzler eine gewichtige Persönlichkeit darstellte, die es sich gegebenenfalls erlauben konnte, Kreiskys „nützliche Richtlinien“ zu ignorieren oder ihnen gar zu

[87] So Michael Gehler über Willibald Pahr: Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 387.
[88] Wittmann, Die Rolle des Parlaments, in: Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie, S. 129.
[89] Vgl. Kapitel II.2.1, II.3.2 und II.3.5.
[90] Wolfgang Mueller, Regierung und Kabinettsystem, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 168–187, hier S. 173. Allerdings wendet Mueller ein, dass es in der politischen Praxis sehr wohl eine Richtlinien- und Letztentscheidungskompetenz des Regierungschefs gebe. Mueller, Regierung und Kabinettsystem, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 175.
[91] Thalberg, Von der Kunst, S. 434.
[92] Ebenda, S. 433 f.

widersprechen, hatten Bielka und Pahr hierfür nicht die Statur. Für sie hatten Kreiskys Kommentare in aller Regel autoritativen Charakter und fungierten faktisch als Weisungen, obschon sie als solche weder ausgesprochen noch aktenkundig wurden. Wenn unter Bielka und Pahr noch jemand eine moderierende Funktion hatte, so war das der politische Direktor Ludwig Steiner, der sich jedoch nur sehr begrenzt gegen Kanzler und Außenminister durchsetzen konnte.

Kirchschlägers Weggang bedeutete aber noch in einem weiteren Sinn eine Zäsur für die österreichische Außenpolitik. Kreisky konnte nicht nur seinen Einfluss verstärken, ihm ging auch „ein ruhender Pol des Konsenses und der Kontinuität“[93] der Außenpolitik verloren, was er offenbar frühzeitig spürte. Um dem entgegenzuwirken, ließ er nach der gewonnenen Nationalratswahl 1975 einen Rat für Auswärtige Angelegenheiten (RfAA) einrichten. Der RfAA sollte gewissermaßen in formellem Rahmen das ersetzen, was Kirchschläger mit Steiners Unterstützung durch informelle Kontakte und Arbeitsausschüsse erreicht hatte. Auch wenn die Opposition diesem Vorhaben zunächst eher optimistisch begegnete, fiel ihre langfristige Bilanz eher ernüchternd aus. Als Gremium, das den außenpolitischen Konsens zwischen Regierung und Opposition erhält, konnte er vor allem deshalb nicht fungieren, weil die Opposition hier, anders als in Kirchschlägers informellen Informationsstrukturen, in aller Regel post festum informiert wurde. Nicht zuletzt bestätigte der RfAA einmal mehr die von der Opposition kritisierte „Vormundschaft“ Kreiskys vor allem über Willibald Pahr. Die Zuständigkeit des Rates lag nicht etwa im Außenministerium, sondern im Bundeskanzleramt. Den RfAA-Sitzungen saß entsprechend der Bundeskanzler und nicht der Außenminister vor[94].

1.3 Österreichische KSZE-Politik zwischen Bundeskanzler, Außenministerium, Opposition, Öffentlichkeit und Medien

Unbeschadet seiner außenpolitischen Dominanz war Kreisky nicht der zentrale Akteur in der österreichischen KSZE-Politik. Kreisky hatte verschiedene, meist sehr spezielle Themen oder Vorstellungen, die er bei den KSZE-Verhandlungen vertreten wissen wollte. Anfang der 1970er Jahre war dies seine Forderung, auch den Nahostkonflikt auf der KSZE zu behandeln. Auch andere internationale Krisen wollte er auf die Agenda der KSZE setzen, ohne dies mit entsprechendem Nachdruck zu fordern[95]. Im Sommer und Herbst 1974 warb er massiv für einen

[93] Welan, Rudolf Kirchschläger, in: Dachs/Gerlich/Mueller (Hrsg.), Die Politiker, S. 292.

[94] Vgl. Khol, Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten, S. 156; Wittmann, Die Rolle des Parlaments, in: Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie, S. 124–127, 135f.

[95] So erklärte er im März 1973 gegenüber dem ungarischen Ministerpräsidenten Jenő Fock, auch „die Irlandfrage“ könne „in weiter Zukunft unter Umständen ebenfalls vor die KSZE getragen werden“. Stiftung Bruno Kreisky Archiv, Wien (SBKA), VII.1 Ungarn 1, Protokoll der Besprechung von Bruno Kreisky mit Jenő Fock, Budapest, 28./29. 3. 1973, S. 25. Am 10. 6. 1980 sprach er sich dafür aus, die Krisen in Afghanistan und Iran auf dem Madrider Folgetreffen zu behandeln. Bruno Kreisky, Internationale wirtschaftliche und politische Probleme der achtziger Jahre aus österreichischer Sicht. Volkswirtschaftliche Tagung der Oesterreichischen Nationalbank, Baden, 10. 6. 1980, in: Kreisky Reden II, S. 878–883, hier S. 881.

baldigen Abschluss der Genfer KSZE-Verhandlungen und die Einberufung eines Gipfeltreffens – letztlich aber ohne Erfolg. An dem Thema hielt er jedoch fest und plädierte nach 1975 im Hinblick auf das Belgrader und das Madrider Folgetreffen dafür, die Verhandlungen auf hoher politischer, statt auf Diplomatenebene abzuhalten[96]. Für das Belgrader Folgetreffen ließ er die europäische Zusammenarbeit im Energie- und Verkehrssektor auf die österreichische Agenda setzen[97]. Während des Madrider Folgetreffens schlug er ein neues KSZE-Gipfeltreffen ähnlich dem von 1975 in Helsinki vor, das nicht zuletzt für die Polenkrise eine stabilisierende Lösung finden solle[98].

Wie sehr Kreisky mit seinen Vorstellungen durchdringen konnte, hing nicht zuletzt von den jeweiligen Außenministern ab. Bei Kirchschläger musste er eine gewisse Überzeugungsarbeit leisten, um seine Forderung, den Nahostkonflikt in die KSZE einzubeziehen, zumindest in abgeschwächter Form durchzusetzen. Immerhin war er bereits am 25. Januar 1971 vor dem Europarat mit seiner Idee vorgeprescht, stieß damit im Außenministerium jedoch zunächst auf deutlichen Widerspruch[99]. Erst am 24. Juni 1972 entschied Kirchschläger, dass Österreich nun auch für einen Tagesordnungspunkt „Europäischer Beitrag zur Entspannung im Nahen Osten" eintrete[100]. Unter Bielka und Pahr hatte er es da leichter. Bei Pahr wurde die Kanzlertreue insbesondere an der Energie- und Verkehrsinitiative sowie der Forderung deutlich, das nächste Folgetreffen auf höherer politischer Ebene abzuhalten[101].

Neben der inhaltlichen Beeinflussung seines Außenministeriums äußerte sich Kreisky regelmäßig zur KSZE, wobei er meist dieselben Themen und Argumente verwandte und auch nicht davor zurückscheute, seine eigene Rede vom KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki 1975 zu zitieren[102]. Zumindest auf den ersten Blick bedeutsamer scheint, dass Kreisky auch in direkten Gesprächen mit anderen Staats- und Regierungschefs versuchte, KSZE-Politik zu betreiben. Bekannt ist beispielsweise sein Gespräch mit Richard Nixon und Henry Kissinger in Salzburg im Juni 1974, wo er sich für ein baldiges Gipfeltreffen aussprach[103]. Auch im Gespräch mit seinen sozialdemokratischen Freunden Willy Brandt und Olof Palme sowie

96 Vgl. Kapitel II.3.5.
97 Vgl. Kapitel II.2.1.
98 Vgl. S. 406.
99 Fischer, Neutral Power, S. 124–126.
100 ÖStA/AdR, Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (BMfAA), II-Pol/Int 12, Grundzahl (GZl.) 150017-6a/72, Geschäftszahl (Zl.) 158019-6a/72, „Konferenz über die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa; Konsultationsgespräche in Bern", 6. 6. 1972, handschriftliche Notiz Kirchschlägers auf dem Deckblatt der Akte vom 24. 6. 1972.
101 Vgl. S. 323–330.
102 Vgl. S. 248–255.
103 Vgl. Thalberg, Von der Kunst, S. 440–442; Rathkolb, Bruno Kreisky: Perspectives, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 133 f.; SBKA, VII.1 USA 10, „Gespräch Bundeskanzler Kreiskys und Bundesminister Kirchschlägers mit Präsident Nixon und Staatssekretär Kissinger am 11. Juni 1974, 10.00 bis 11.35 Uhr in Salzburg".

innerhalb der SI brachte er die KSZE zur Sprache[104]. Dies hatte jedoch weder auf den KSZE-Prozess noch auf die österreichische KSZE-Politik nennenswerte Auswirkungen.

Von Kreiskys Sonderwünschen abgesehen fielen sämtliche mit der KSZE verbundenen Angelegenheiten in erster Linie in die Kompetenz des Außenministeriums. Innerhalb des Außenministeriums war die politische Sektion (Sektion II) für KSZE-Fragen zuständig. Bis Anfang 1971 übernahm die für Osteuropa und den Nahen Osten zuständige Abteilung II.6 diesen Aufgabenbereich[105]. Als im Zuge der Détente zwischen Ost und West die KSZE immer konkretere Formen annahm und sich auch das österreichische Außenministerium immer intensiver damit befasste, wurde im April 1971 innerhalb der politischen Sektion eine eigene Abteilung (zunächst II.6a, ab 1975 II.7) für KSZE-Fragen eingerichtet[106]. Helmut Liedermann baute diese Abteilung auf und führte sie bis April 1977. Anschließend ging er als Botschafter nach Belgrad und leitete die österreichische KSZE-Delegation beim Belgrader Folgetreffen. Franz Ceska, der bereits an den Genfer KSZE-Verhandlungen teilgenommen hatte, übernahm die Leitung der KSZE-Abteilung und stand während des Madrider KSZE-Folgetreffens der österreichischen Delegation vor[107]. Die Delegationen bestanden in erster Linie aus Diplomaten sowie aus einigen Experten anderer Fachministerien und dem Militär.

Während der KSZE-Verhandlungen hatte die österreichische Delegation weitgehend freie Hand. Richtschnur waren die jeweils im Vorfeld vereinbarten Grundpositionen, die jedoch keineswegs sämtliche im Verlaufe der Verhandlungen aufkommenden Probleme abdecken konnten. So durfte und musste die Delegation in vielen Fällen autonom über die Haltung zu Detailfragen entscheiden. Dies war vor allem aus dreierlei Gründen notwendig und sinnvoll. Zum einen waren die Verhandlungen phasenweise sehr schnelllebig. Um eine zentrale Rolle in der KSZE zu spielen, musste man schlicht flexibel reagieren können. Dies hätte die

[104] Vgl. ÖStA/AdR, BKA, MRP Kreisky I, Verhandlungsschrift Nr. 19, 1. 9. 1970, S. 3 f.; SBKA, X.3 Prominentenkorrespondenz, Willy Brandt an Bruno Kreisky, 29. 11. 1976; Thalberg, Von der Kunst, S. 443. Über die Gespräche zwischen Kreisky, Brandt und Palme existieren allerdings keinerlei Aufzeichnungen, so dass über die Bedeutung dieser Troika für den KSZE-Prozess kein abschließendes Urteil gefällt werden kann. Bernd Rother/Wolfgang Schmidt, Einleitung, in: Willy Brandt, Über Europa hinaus. Dritte Welt und Sozialistische Internationale (Berliner Ausgabe Band 8). bearb. v. dies., Bonn 2006, S. 11–110, hier S. 106.

[105] Die Abteilung II.6 umfasste damals folgende Aufgabenbereiche: Ost- und Südosteuropa, UdSSR, Mongolische VR, Allgemeine Fragen der Ost-West-Beziehungen, Naher und Mittlerer Osten, Israel, Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Vereinigte Arabische Emirate, Sudan sowie allgemeine Flüchtlingsfragen (UNHCR, ICEM). Auskunft des Österreichischen Staatsarchivs, 26. 6. 2010.

[106] 1982 lautete die offizielle Tätigkeitsbeschreibung der Abteilung II.7 „Grundsatzfragen der Ost-West-Beziehungen, besonders der Entspannung, der Fragen der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit, insbesondere Angelegenheiten der KSZE, Paktsysteme". Kneucker, Die Rolle der Bundesverwaltung, in: Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie, S. 106. Die Einrichtung einer eigenständigen KSZE-Abteilung war zugleich Ausdruck der Bedeutung, die man in Wien der KSZE beimaß. Im schwedischen Außenministerium beispielsweise war noch bis 1978 die Osteuropa-Abteilung für KSZE-Fragen zuständig. Leatherman, Engaging, S. 538.

[107] Vgl. die Listen der KSZE-Delegationen sowie der Leiter der KSZE-Abteilung im Anhang.

Delegation jedoch kaum gekonnt, wäre sie permanent von Weisungen aus der Zentrale abhängig gewesen. Zum anderen hatte sich die KSZE-Materie bereits Anfang 1973 zu einem inhaltlich und sprachlich so komplexen Unterfangen entwickelt, dass Außenstehende oftmals nur mit Mühe verstehen konnten, worüber genau verhandelt wurde. Beamte, die sich im Außenministerium täglich damit befassten, waren dazu noch in der Lage. Im Falle Österreichs galt das für in Wien verbliebene Mitarbeiter der KSZE-Abteilung sowie in begrenztem Maße für den politischen Direktor. Die Außenminister, noch mehr die Staats- und Regierungschefs hingegen „were not able to decipher the ‚speech of the tribe'"[108]. Nicht zuletzt hätte es für das Außenministerium einen immensen Arbeitsaufwand bedeutet, auch kleinteilige Fragen zu prüfen und Weisungen zu erteilen. In manchen westlichen und neutralen Teilnehmerstaaten wurde dieser Aufwand nicht gescheut; diese Delegationen waren entsprechend weniger beweglich[109].

Im österreichischen Außenministerium überließ man jedoch die Entscheidungsgewalt zunehmend der Delegation, die auch durch diese Freiräume und Flexibilität zu einem zentralen Akteur und Vermittler im KSZE-Prozess avancieren konnte. Thomas Fischer ist daher – zumindest in Bezug auf die westlichen und neutralen Staaten – Recht zu geben, dass die Delegationsleiter eine Schlüsselstellung in der Ausformulierung der KSZE-Politik ihrer Länder einnahmen. Dass aber die österreichische Delegation ihre eigenen Weisungen geschrieben hätte, die vom Außenministerium nur noch abgenickt worden seien, stellt ein etwas vereinfachtes Bild dar[110]. In vielen Fällen forderte sie ausdrücklich Weisungen aus Wien an, wartete diese auch ab und hielt sie ein. Ebenso wurden die meisten Vorschläge anderer Teilnehmerstaaten nach Wien zu einer Prüfung gesandt, bevor die Delegation im Detail auf diese reagierte[111]. Neben die von Fischer zitierte, typische Formulierung „unless we receive other instructions, we will proceed as follows" gesellte sich im Falle Österreichs die nicht unübliche Phrase „um Weisung wird gebeten". Die österreichischen Diplomaten hatten jedoch einen sehr großen Ermessensspielraum, der ihnen trotz alledem ein weitgehend autonomes Agieren ermöglichte.

Obzwar das „Tagesgeschäft" somit in der KSZE-Delegation bzw. der zuständigen Abteilung des Außenministeriums stattfand, waren bei wichtigen Entscheidungen auch der politische Direktor (d. h. der Leiter der politischen Sektion) und der Außenminister involviert[112]. Insbesondere in der Vorbereitung auf die KSZE

[108] Fischer, Neutral Power, S. 341. Vgl. Maresca, To Helsinki, S. 158.

[109] Unter den Neutralen galt dies vor allem für Finnland und Schweden. Fischer, Neutral Power, S. 341 f.; Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.

[110] Fischer, Neutral Power, S. 343.

[111] Vgl. beispielsweise S. 113–115, S. 195, S. 346 und S. 360.

[112] Der Generalsekretär, der in der Hierarchie zwischen Außenminister und politischem Direktor steht, war zwar auch über die Entwicklungen in KSZE-Fragen informiert, jedoch soweit ersichtlich nicht in den Entscheidungsprozess involviert. Ihm kam im Untersuchungszeitraum primär eine Koordinationsfunktion zwischen Minister und den einzelnen Sektionen zu. Vgl. Kneucker, Die Rolle der Bundesverwaltung, in: Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie, S. 68–70; Hinteregger, Im Auftrag, S. 277–326.

sowie während der Multilateralen Vorgespräche[113] in Dipoli (MV) waren Außenminister Rudolf Kirchschläger und bis April 1970 dessen Vorgänger Kurt Waldheim sehr stark in die Entwicklung der österreichischen Haltung zur KSZE involviert[114]. Als sich die Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz Ende der 1960er Jahre konkretisierte und auch die neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten in den Dialog über diese Konferenz einbezogen wurden, war dies für die österreichische Außenpolitik keineswegs Routinearbeit im Rahmen der bisherigen Ost-West-Politik, sondern absolutes Neuland[115]. Seit Unterzeichnung des Staatsvertrages war man nicht mehr in einen derart zentralen Verhandlungsprozess der Nachkriegszeit eingebunden. Zudem war auch die KSZE an sich ein völlig neues und ungewisses Unterfangen. Bis Ende 1972, eigentlich sogar bis ins Jahr 1975 hinein war nicht genau abzusehen, was aus dieser Konferenzidee einmal werden, welchen Stellenwert sie in den künftigen Beziehungen zwischen Ost und West einnehmen und welche Rückwirkungen sie auf Österreich und die österreichischen Interessen haben würde. Kirchschläger war Völkerrechtler und betrachtete auch die KSZE zunächst unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten. Erst im Laufe der MV zeichnete sich der Charakter der KSZE-Verhandlungen ab. Zugleich wurde klar, dass die KSZE nicht in eine Art Staatsvertrag münden würde, wie Kirchschläger dies zunächst angenommen und befürwortet hatte[116]. Auch die österreichischen Vorstellungen zu inhaltlichen und prozeduralen Fragen der KSZE hatten sich genauer ausgeformt und bewährt, so dass der Außenminister die praktische Ausgestaltung der KSZE-Politik immer stärker seiner Delegation bzw. der KSZE-Abteilung sowie dem politischen Direktor überlassen konnte. Anfang der 1970er Jahre war Arno Halusa in dieser Position, der wenig von der KSZE hielt, nicht an ihr Zustandekommen glaubte und die Arbeit von Helmut Liedermann offenbar nicht besonders schätzte[117]. Kirchschläger holte 1972 Ludwig Steiner von seinem Botschafterposten in Athen ins Wiener Außenministerium und betraute ihn mit der Leitung der politischen Sektion. Steiner sah die Möglichkeiten einer europäischen Sicherheitskonferenz optimistischer und un-

[113] Die offizielle Bezeichnung lautete „Konsultationen für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Helsinki". Schlußempfehlungen der Konsultationen für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Helsinki vom 8. 6. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 153–164.

[114] So gibt es teils sogar sehr kleinteilige Weisungen von Kirchschläger an die KSZE-Abteilung, etwa am 15. 4. 1972: „deutsch als Konferenzsprache ist nun eine Nuance aktiver zu vertreten." ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 155578-6a/72, Botschaft Helsinki an BMfAA, „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – Konsultationen anderer Länder", 11. 4. 1972, darauf handschriftliche Notiz Kirchschlägers vom 15. 4. 1972.

[115] Vgl. Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 43.

[116] Vgl. ebenda, S. 46; Fischer, Neutral Power, S. 127.

[117] Ludwig Steiner, Halusas Nachfolger, gibt in seinen Memoiren einen entsprechenden Ausschnitt aus dem Übergabegespräch beider wieder. Halusa habe ihm damals erklärt: „Und da ist noch die Sache mit der KSZE, die unser Freund Helmut Liedermann mit größtem Einsatz betreut. Aus der KSZE wird aber nichts." Steiner, Diplomatie – Politik, S. 18. Zur negativen Haltung Halusas vgl. auch Fischer, Neutral Power, S. 101.

terstützte die Entwicklung der österreichischen KSZE-Politik[118]. Insbesondere nachdem Kirchschläger 1974 zum Bundespräsidenten gewählt worden war, war Steiner als wichtige Stütze der KSZE-Abteilung bemüht, die einmal eingeschlagene Linie auch unter Bielka und Pahr zu wahren. Als Steiner 1979 in die Politik wechselte, wurde Friedrich Bauer neuer politischer Direktor. Bauer war zuvor von 1973 bis 1977 der erste österreichische Botschafter in der DDR und bereits seit 1977 Ludwig Steiners Stellvertreter gewesen. An den grundlegenden Inhalten und Zielsetzungen änderte sich auch unter seiner Ägide nichts[119]. Neben der politischen Sektion spielten auch andere Sektionen und Abteilungen des Außenministeriums eine gewisse Rolle, etwa die wirtschaftspolitische (III) und die kulturpolitische Sektion (IV) sowie das Völkerrechtsbüro der Sektion I (Zentrale Angelegenheiten). Vor allem vor und während des Belgrader Folgetreffens stand die Sektion III im Zusammenhang mit Kreiskys wirtschaftspolitischen Konferenzvorschlägen gar in einer gewissen Konkurrenz zur politischen Sektion. Gewisse Fragen in Korb II und III tangierten auch die Sektion IV, die unter anderem für bi- und multilaterale Auslandskulturangelegenheiten sowie die Bereiche Wissenschaft und Erziehung zuständig war[120]. Das Völkerrechtsbüro[121] wurde von der politischen Sektion gelegentlich zu Rate gezogen, in einzelnen Fällen auch der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes[122]. Ihnen kam jedoch keine besondere Bedeutung zu, da die KSZE in erster Linie als politisches Problem betrachtet wurde und auch die im Rahmen der KSZE verabschiedeten Dokumente keine Verträge, sondern bloße Absichtserklärungen waren[123]. Sie hatten daher in erster Linie politische und in nur geringem Maße völkerrechtliche Relevanz.

Die oppositionelle ÖVP[124] spielte für die KSZE-Politik kaum eine Rolle. Einzig für die Entscheidung Rudolf Kirchschlägers vom Juni 1972, die westliche Forde-

118 Steiner, Diplomatie – Politik, S. 18.

119 Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.

120 Vgl. Kneucker, Die Rolle der Bundesverwaltung, in: Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie, S. 44–46. Zur Rolle der Sektion III vor und während des Belgrader Treffens vgl. Kapitel II.2.1 sowie II.3.2.3.

121 Das Völkerrechtsbüro war u. a. für völkerrechtliche Fragen aller Art und allgemeine Volksgruppenangelegen zuständig und wirkte beim Abschluss von zwischenstaatlichen Verträgen aller Art mit. Kneucker, Die Rolle der Bundesverwaltung, in: Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie, S. 104.

122 Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes gibt in Begutachtungsverfahren Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen ab und berücksichtigt dabei insbesondere die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes. Michael Schaden, Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 213–231, hier S. 225; Mueller, Regierung und Kabinettssystem, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 175; Manfried Welan/Heinrich Neisser, Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge, Wien 1971.

123 Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 und mit Ludwig Steiner am 29. 11. 2008 in Wien.

124 Zwar war auch die FPÖ als Oppositionspartei im Parlament vertreten und tolerierte die erste Minderheitsregierung unter Kreisky von 1970 bis 1971. Sie kann hier dennoch vernachlässigt werden, da sie bei den Wahlen zwischen 1970 und 1983 nie über sechs Prozent hinauskam und über keine ausgeprägte, außenpolitische Programmatik verfügte. Vgl. Kurt Luther, Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) und das Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ), in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 364–388.

rung nach „Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen" als Tagesordnungspunkt der KSZE zu unterstützen, war ihre Haltung von gewisser Bedeutung[125]. Darüber hinaus kritisierte sie anfangs, dass die Bundesregierung die Nahostproblematik auf der KSZE behandeln wollte[126]. Dieses Thema stieß aber bereits in Dipoli auf erheblichen Widerstand, wurde von der österreichischen Delegation eher leidenschaftslos vertreten und ließ sich letztlich nicht durchsetzen[127]. Für die weitere KSZE-Politik Österreichs war dieses Thema mehr von Bedeutung. Dass die ÖVP die österreichische KSZE-Politik mit Kritik verschonte, war in den ersten Jahren der SPÖ-Alleinregierung nicht unwesentlich Kirchschlägers und Steiners Informationspolitik gegenüber der Opposition zu verdanken[128]. Auch die Tatsache, dass mit Ludwig Steiner zwischen 1972 und 1979 ein in der ÖVP-Führung nicht unbekanntes Parteimitglied wesentlich an der Ausgestaltung der KSZE-Politik beteiligt war, spielte dabei eine wichtige Rolle[129]. Der wohl entscheidende Faktor war aber, dass die KSZE-Politik der Bundesregierung der ÖVP wenig Anlass für Kritik gab und der außenpolitische Konsens in diesem Teilbereich auch in den 1980er Jahren noch hielt, wie der österreichische Diplomat Stefan Lehne schreibt:

„Zum Unterschied etwa vom österreichischen Stimmverhalten in den Vereinten Nationen oder der Kreisky'schen Nahostpolitik bestand hinsichtlich der Mitwirkung in den KSZE-Foren unter allen wichtigen politischen Gruppen in Österreich stets volle Übereinstimmung. Und dies sowohl was das beträchtliche Ausmaß des Engagements anbelangt als auch bezüglich des Inhalts der österreichischen KSZE-Politik."[130]

Dass gerade die von Kreisky forcierten Konferenzprojekte für das Belgrader Folgetreffen zwar im Außenministerium auf einigen Missmut stießen, von der Opposition dennoch mit Kritik verschont wurden, ist allerdings etwas verwunderlich[131]. Erklären lässt sich dies einerseits durch die Person Ludwig Steiners, der

125 Vgl. S. 78.

126 Archiv des Karl von Vogelsang-Instituts, Wien (AKvVI), Signatur 2133, ÖVP-Pressedienst, „KSZE: Nicht Absichten, sondern Resultate entscheidend", 3. 7. 1973, S. 2.

127 Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 189–191.

128 Vgl. S. 33.

129 Zwar übertreibt der ÖVP-Politiker Andreas Khol, demzufolge Steiner die KSZE-Politik in den frühen 1970er Jahren „entworfen und trotz des fehlenden Interesses der Bundesregierung über die Hürden getragen" habe. Er belegt damit aber, dass Steiners Mitwirkung für die Zurückhaltung der ÖVP eine Rolle spielte. Andreas Khol, Vorwort, in: ders. (Hrsg.), Neue Außenpolitik in einer neuen Welt. Ergebnisse des Symposions der Politischen Akademie in Zusammenarbeit mit der Vereinigung österreichischer Industrieller vom 19. Oktober 1992, Wien 1993, S. 5–13, hier S. 8.

130 Stefan Lehne, Die Rolle des neutralen Österreich im KSZE-Prozeß, in: Isak (Hrsg.), Die KSZE, S. 17–28, hier S. 18. Dieses Urteil wird auch durch Andreas Khol bestätigt, der schreibt, dass sich die ÖVP mit ihrer Arbeit an einer außenpolitischen Doktrin in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre „auch initiativ mit der KSZE-Politik identifizieren" wollte. Khol, Vorwort, in: ders. (Hrsg.), Neue Außenpolitik, S. 8.

131 So führte Andreas Khol, der ein gewichtiger Kritiker der Kreisky'schen Außenpolitik war, das Scheitern der österreichischen Konferenzziele für Belgrad auf die allgemeine Erfolglosigkeit des Folgetreffens zurück, sah von einer inhaltlichen Kritik jedoch ab. Andreas Khol, Menschenrechte, humanitäre und kulturelle Zusammenarbeit, in: ÖZA (Sonderheft 1978), S. 56–58, hier S. 58.

weiterhin eine Brücke zwischen Bundesregierung und Opposition baute. Möglicherweise lag es auch daran, dass sich die ÖVP damals allgemein nicht sehr stark mit der österreichischen KSZE-Politik befasste.

Der außenpolitische Konsens in KSZE-Fragen hatte, so Lehne, auch Rückwirkungen auf die Bedeutung von Öffentlichkeit und Medien für die KSZE. Da das österreichische Engagement im KSZE-Prozess nie Gegenstand innenpolitischer Auseinandersetzungen geworden sei, sei es auch zu keiner öffentlichen Diskussion über die Inhalte dieser Politik gekommen[132]. Zudem führten die „inhärente[] Komplexität" des KSZE-Prozesses sowie das relativ geringe außenpolitische Interesse der Österreicher zu einem geringen Wissensstand der Bevölkerung, der über „Assoziationsketten wie ‚Sicherheit, Menschenrechte, Entspannung' […] nur in Ausnahmefällen" hinausgehe[133]. Eine empirische Studie zum Thema „Öffentlichkeit und Außenpolitik" von Oktober 1981 bestätigt dieses Bild weitgehend[134]. Dies spiegelte sich auch im gesellschaftlichen Engagement für außenpolitische Fragen wider. Österreichische NGOs, die gegenüber der KSZE-Politik der Bundesregierung als pressure groups aufgetreten wären, gab es kaum. Die NGOs, die sich während des Untersuchungszeitraums mit außenpolitischen Fragen befassten, hatten entweder nur marginale Bedeutung[135], befassten sich mit anderen Thematiken oder sahen schlicht keinen Anlass, auf eine Änderung der österreichischen KSZE-Politik hinzuwirken[136].

132 Lehne, Die Rolle des neutralen Österreichs, in: Isak (Hrsg.), Die KSZE, S. 18.

133 Ebenda, S. 17f. Hinweise auf das geringe Interesse der österreichischen Öffentlichkeit am KSZE-Prozess im gesamten Untersuchungszeitraum gibt es auch in den Quellen. Vgl. beispielsweise S. 130, 247, 271, 394. Aus finnischen Quellen ist zu erfahren, dass Franz Ceska Ende 1979 gegenüber dänischen Diplomaten über das geringe öffentliche Interesse am KSZE-Prozess geklagt habe. Ulkoasiainministeriön Arkisto, Helsinki (UMA), 7B ETYK 34, Bent Haakonsen (dän. Außenministerium) an Klaus Törnudd (finn. Außenministerium), 10. 12. 1979, Zusammenfassung von Konsultationen Dänemarks in Wien und Bern, 5. und 6. 12. 1979, S. 2.

134 Renate Kicker/Andreas Khol/Hanspeter Neuhold, Das Verhältnis von Außenpolitik und Öffentlichkeit in Österreich. Zusammenfassung der Herausgeber, in: Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie, S. 411–430.

135 Eine österreichische Helsinki-Gruppe wurde erst 1982 auf Initiative der amerikanischen Helsinki-Aktivistin Jeri Laber gegründet und ist daher für den Untersuchungszeitraum kaum relevant. Jeri Laber, The courage of strangers. Coming of age with the human rights movement, New York 2002, S. 176f. Bereits seit 1970 bestand ein von österreichischen Kommunisten gegründetes „Komitee für [!] Europäische Sicherheit und Zusammenarbeit", spielte aber für die österreichische KSZE-Politik keine Rolle. Vgl. Gerhard Oberkofler, Thomas Schönfeld. Österreichischer Naturwissenschaftler und Friedenskämpfer. Biographische Konturen mit ausgewählten gesellschaftspolitischen Texten, Innsbruck 2010, S. 253–280. Dies ist die bisher einzige Publikation, die sich diesem Komitee widmet. Ihr Wert wird jedoch durch die mangelnde wissenschaftliche Qualität, den ideologisch gefärbten Duktus und eine Anhäufung von Geschichtsklitterungen deutlich geschmälert.

136 Dies gilt etwa für die österreichische Sektion von Amnesty International, die sich weltweit mit Menschenrechtsverletzungen, jedoch nicht speziell mit der KSZE befasste und mit der österreichischen Menschenrechts- und KSZE-Politik weitgehend zufrieden war. Korrespondenz des Verfassers mit Irmgard Hutter im Juni 2009.

Die Bedeutung der österreichischen Medien ist eng an das geringe öffentliche Interesse gekoppelt. Renate Kicker geht gar von einem Circulus vitiosus aus: Das geringe Interesse der Bevölkerung sei der ausschlaggebende Grund dafür, dass die Medien darüber eher wenig berichten würden. Dies führe zu einem geringen Informationsstand, was wiederum eine der Hauptursachen für das mangelnde Interesse sei[137]. Eine Untersuchung zur Auslandsberichterstattung österreichischer Medien kam 1983 zu dem Schluss, dass diese zwar durchaus über außenpolitische Themen berichteten, die Qualität aber zu wünschen übrig lasse[138]. Selbst wenn es dazu keine nähere Untersuchung gibt, lässt sich aufgrund der vom Verfasser gesichteten Presseberichte eine grobe Einschätzung zur KSZE-Berichterstattung treffen. Über die jeweiligen Verhandlungen wurde in den österreichischen Printmedien durchaus berichtet – während der Folgetreffen in stärkerem Maße als bei den Verhandlungen in Dipoli und Genf. Die Berichte wiesen jedoch nur zum Teil einen Bezug zu Österreich auf, da sie oftmals auf Informationen internationaler Presseagenturen basierten. Sofern das österreichische Agieren im KSZE-Prozess dennoch beleuchtet wurde, handelte es sich in erster Linie um sachliche Darstellungen oder Erfolgsberichte – auch in den konservativen Medien, etwa in der Tageszeitung „Die Presse". Kritische Darstellungen stellen die absolute Ausnahme dar[139]. Insofern spiegelt die Berichterstattung weitgehend den zuvor geschilderten Konsens zwischen Regierung und Opposition über die österreichische KSZE-Politik wider. Zu ergänzen ist zudem, dass nicht wenige österreichspezifische Berichte über die KSZE auf Meldungen der Austria Presseagentur (APA) basieren[140]. Die eigentlich unabhängige, aber bis weit in die 1970er Jahre hinein unter starkem politischem Einfluss stehende APA wiederum bezog einen wesentlichen Teil ihrer Informationen direkt vom Außenministerium. Teils wurden von der KSZE-Abteilung oder den KSZE-Delegationen ausformulierte Meldungen von der APA direkt übernommen bzw. APA-Meldungen vom Außenministerium geradezu lanciert[141]. Insofern ist die weitestgehend positive Berichterstattung auch ein Ergebnis einer erfolgreichen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Außenministeriums.

137 Renate Kicker/Wolfgang Benedek, Die aussenpolitische Berichterstattung der Neuen Kronenzeitung. Eine empirische Untersuchung des Jahres 1978, Graz 1981, S. 9 f. Vgl. Benno Signitzer, Die Rolle der Massenmedien in der Außenpolitik, in: Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie, hier S. 171–201, insbes. S. 173 f.

138 Die außenpolitischen Redaktionen seien unterbesetzt, Nachrichten würden in erster Linie aus wenigen großen Agenturen bezogen, die Anzahl der Auslandskorrespondenten sei gering. Letztere berichteten nur im Ausnahmefall exklusiv für österreichische Medien und seien meist westdeutsche oder Schweizer Staatsbürger, weshalb die Berichte nur selten eine österreichische Perspektive aufwiesen. Signitzer, Die Rolle der Massenmedien, in: Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie, S. 181–191.

139 Vgl. S. 394.

140 Zur APA vgl. Edith Dörfler/Wolfgang Pensold, Die Macht der Nachricht. Die Geschichte der Nachrichtenagenturen in Österreich, Wien 2001, S. 407–438.

141 Vgl. beispielsweise S. 130.

2. Österreich auf dem Weg zur KSZE von den 1960er Jahren bis 1972

2.1 Der Ost-West-Dialog über das sowjetische Konferenzprojekt und dessen Verhandlungsthemen

Entspannungsbemühungen begleiteten den Ost-West-Konflikt beinahe von Anfang an. Meist waren es die großen Krisen der Nachkriegszeit, die derartige Initiativen hervorbrachten. So folgte dem Aufstand in der DDR vom 17. Juni 1953 und den Machtkämpfen im Kreml nach Stalins Tod 1954/55 die erste Tauwetterperiode, in der die UdSSR erstmals die Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz lancierte, dem österreichischen Staatsvertrag zustimmte und in Finnland ihren letzten Militärstützpunkt räumte[142]. Nach der Kuba-Krise 1962, die die Welt an den Rand eines Nuklearkrieges geführt hatte, unternahmen die Supermächte mehrere Schritte, um weitere Eskalationen zu verhindern, vom „Heißen Draht" zwischen Moskau und Washington über das Teststopp-Abkommen von 1963, die Verträge zur Nicht-Verbringung von Massenvernichtungswaffen in den Weltraum von 1967 und die Nicht-Verbreitung von Atomwaffen von 1968 bis hin zu den SALT-I-Verträgen von 1972[143]. Schließlich folgte auf den Schock nach der Niederschlagung des Prager Frühlings die Détente der 1970er Jahre, die durch eine bis dahin einmalige Annäherung der Supermächte, durch die Brandt'sche Ostpolitik und die damit verbundenen Ostverträge sowie nicht zuletzt durch die KSZE gekennzeichnet war[144].

Die sowjetische Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz reicht bis in das Jahr 1954 in die erste Tauwetterperiode nach Stalins Tod zurück, als der sowjetische Außenminister Wjatscheslaw Molotow auf der Berliner Außenministerkonferenz vorschlug, einen europäischen Vertrag über kollektive Sicherheit zu erarbeiten und zu diesem Zweck eine Konferenz aller europäischen Staaten einzuberufen[145]. Für die UdSSR war dies ein verzweifelter Versuch, die Bewaffnung und den NATO-Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und die Bildung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) zu vereiteln. Die Westalliierten taten diesen Vorschlag daher als reines Propagandamanöver ab.

142 Vgl. Voytech Mastny, Soviet Foreign Policy, 1953–1962, in: Leffler/Westad (Hrsg.), The Cambridge History of Cold War, Vol. I, S. 312–333.

143 Vgl. James G. Hershberg, The Cuban Missile Crisis, in: Leffler/Westad (Hrsg.), The Cambridge History of Cold War, Vol. II, S. 65–87; Link, Der Ost-West-Konflikt, S. 168–170.

144 Svetlana Savranskaya/William Taubman, Soviet Foreign Policy, 1963–1975, in: Leffler/Westad (Hrsg.), The Cambridge History of Cold War, Vol. II, S. 134–157.

145 Vorschlag des sowjetischen Außenministers, Wjatscheslaw M. Molotow, über die Gewährleistung der Sicherheit in Europa, vorgelegt am 10. 2. 1954 auf der Berliner Außenministerkonferenz, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 363; Entwurf der Sowjetregierung für einen gesamteuropäischen Vertrag über die kollektive Sicherheit in Europa, vorgelegt am 10. 2. 1954 auf der Berliner Außenministerkonferenz, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 354f. Dem folgten weitere, nur leicht veränderte Vorschläge: vgl. Dokumente Nr. 258–266, 267–270 in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz; Alois Friedel/Wolfram-Georg Riggert, Einführung, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. IX–XXIII, hier S. Xf.

Die Initiative des polnischen Außenministers Adam Rapacki von 1957 knüpfte daran an. Der so genannte Rapacki-Plan regte neben der Schaffung einer atomwaffenfreien Zone in Mitteleuropa auch Abkommen zur wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit zwischen den Staaten des Ostseeraumes an. Dieser Gedanke wurde von der polnischen Regierung permanent weiterentwickelt und zuletzt am 14. Dezember 1964 vor der UN-Vollversammlung ähnlich wie Molotows Vorschlag mit einer „Konferenz aller europäischen Staaten" kombiniert[146]. Gerade der jüngste polnische Vorstoß trug dazu bei, dass die UdSSR ihre eigene Konferenzidee wieder entdeckte. Csaba Békés sieht Rapackis Rede vor der UNO gar als „starting point" der KSZE, da die europäische Sicherheitskonferenz damit als Dauerforderung des Ostens etabliert worden sei[147]. Im Januar 1965 wurde der polnische Vorschlag von den WVO-Staaten unterstützt[148]. In Schwung kam der Gedanke einer europäischen Sicherheitskonferenz aber erst, als ihn der neue Generalsekretär der KPdSU, Leonid Breschnew, aufgriff und im März 1966 zu einem außenpolitischen Prestigeprojekt der UdSSR erhob[149]. Für Breschnew sollte diese Initiative gleich mehrere Zwecke erfüllen: Er wollte mit der Konferenz die Nachkriegsordnung und die sowjetische Hegemonie über Osteuropa besiegeln, sich selbst als Friedensstifter inszenieren, angesichts der wachsenden sino-sowjetischen Spannungen einer Konfrontation mit Westeuropa vorbeugen sowie wirtschaftliche und technologische Impulse für den Erhalt und die Weiterentwicklung seines Imperiums erhalten. Spätestens ab 1969, nach der Niederschlagung des Prager Frühlings, nutzte Breschnew das Konferenzprojekt auch dazu, emanzipatorische Bestrebungen innerhalb der WVO einzudämmen und die Führungsrolle der UdSSR zu stärken[150].

Die Bukarester Erklärung der WVO vom 6. Juli 1966 widmete sich primär der sowjetischen Konferenzidee und unterstrich die Bedeutung, die Breschnew ihr beimaß. Neben der üblichen Polemik und Propaganda führte die Erklärung einige realistischere Punkte auf, die fortan zum Kanon östlicher Kommuniqués über

146 Erster Rapacki-Plan. Rede des polnischen Außenministers, Adam Rapacki, vor der 12. Tagung der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 2. 10. 1957, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 388–390; Rede des polnischen Außenministers, Adam Rapacki, am 14. 12. 1964 vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen betr. Sicherheit in Europa, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 415–416. Zu den weiteren Vorschlägen vgl. Dokumente Nr. 275, 276, 280, 285, 286 in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz; Friedel/Riggert, Einführung, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. XII f.

147 Csaba Békés, Hungary and the making of the CSCE process 1965–1970, in: Meneguzzi Rostagni (Hrsg.), The Helsinki process, S. 29–44, hier S. 27 f. sowie identisch in Csaba Békés, The Warsaw Pact, the German Question and the Birth of the CSCE Process, 1961–1970, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975, S. 113–128, hier S. 114 f.

148 Kommuniqué über die Tagung des PBA der WVO-Staaten am 19./20. 1. 1965 in Warschau, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 416–418.

149 Rechenschaftsbericht des ZK der KPdSU, dem XXIII. Parteitag der KPdSU durch den Generalsekretär des ZK, Leonid Breschnjew, am 29. 3. 1966 unterbreitet, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 424.

150 Vgl. Savranskaya/Taubman, Soviet Foreign Policy, S. 140–142; Hanisch, DDR im KSZE-Prozess, S. 27 und S. 31.

die europäische Sicherheitskonferenz gehörten: Anerkennung der bestehenden Grenzen, gutnachbarliche Beziehungen auf der Grundlage der Prinzipien der Unabhängigkeit und nationalen Souveränität, der Gleichberechtigung und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, verstärkte wirtschaftliche Beziehungen und Handelsverbindungen, erweiterte Kontakte und Formen der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wissenschaft, Technik, Kultur und Kunst[151].

Die westlichen Staaten gingen allmählich auf die östlichen Vorstöße ein. Im März 1966 veröffentlichte die Bundesrepublik Deutschland eine so genannte Friedensnote mit Vorschlägen zur Abrüstung und Friedenssicherung in Europa[152]. Im Juni desselben Jahres regte der dänische Außenminister Per Hækkerup eine „europäische Entspannungskonferenz" zwischen NATO und WVO an[153]. Auch die Rede des amerikanischen Präsidenten, Lyndon B. Johnson, zur Verbesserung der Ost-West-Beziehungen vom Oktober 1966 ist in diesem Zusammenhang zu sehen[154]. Nicht zuletzt bedeutete auch die Große Koalition in Bonn mit ihrem Außenminister Willy Brandt, dass die Zeichen zunehmend auf Entspannung standen. Schließlich sprach sich auch das westliche Militärbündnis mit dem Harmel-Bericht im Dezember 1967 und dem so genannten Signal von Reykjavik im Juni 1968 gemeinschaftlich für eine Stärkung der Détente zwischen Ost und West aus.

Mit der Annahme des Berichts des belgischen Außenministers Pierre Harmel wurden die Aufgaben der NATO erweitert. Die Allianz sollte nun nicht nur militärische Sicherheit herstellen, sondern auch eine Politik der Entspannung verfolgen. In dem sechs Monate später folgenden NATO-Kommuniqué von Reykjavik schlug der NATO-Rat beiderseitige, ausgewogene Truppenreduzierungen in Europa vor[155]. Dies stellte nicht zuletzt eine Gegenforderung zum sowjetischen Konferenzvorschlag dar; auf die sowjetische Sicherheitskonferenz würde man sich

151 Erklärung der WVO-Staaten vom 6. 7. 1966 in Bukarest zur europäischen Sicherheit, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 425–435. Im April 1967 unterstützten die kommunistischen und Arbeiterparteien Europas in Karlsbad die vorgeschlagene Konferenz. Vgl. Erklärung der auf der Konferenz in Karlsbad vertretenen kommunistischen und Arbeiterparteien Europas vom 26. 4. 1967, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 440–444.

152 Note der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 25. 3. 1966 zur deutschen Friedenspolitik, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 32–36.

153 Vgl. Friedel/Riggert, Einführung, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. XIV f.; Interview der Zeitung „Die Welt" vom 21. 10. 1966 mit dem dänischen Außenminister, Per Hækkerup, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 39 f.; Dänemarks Initiative in der NATO vom 7./8. 6. 1966. Bericht des Sachverständigenausschusses unter dem Regierungsausschuß für Dänemarks Sicherheitspolitik, in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), KSZE I, S. 81.

154 Rede des Präsidenten der Vereinigten Staaten, Lyndon B. Johnson, am 7. 10. 1966 vor der Konferenz amerikanischer Leitartikler in New York, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 37–39.

155 Bericht über die künftigen Aufgaben der Allianz („Harmel-Bericht") vom 13./14. 12. 1967, in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), KSZE I, S. 97–100; Kommuniqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates am 24./25. 6. 1968 in Reykjavik (mit Anhang), in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 56–59. Vgl. Helga Haftendorn, The Link Between CSCE and MBFR. Two Sprouts from one Bulb, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), Origins, S. 237–258, hier S. 239.

somit nur dann einlassen, wenn zeitgleich über Abrüstungsfragen verhandelt würde. Mit der Niederschlagung des Prager Frühlings im August 1968 wurden zunächst alle Entspannungsansätze zunichte gemacht. Zugleich wurde durch dieses Ereignis deutlicher denn je, dass weitere Entspannungsbemühungen zwingend notwendig sein würden, um ein friedliches Miteinander in Europa dauerhaft zu sichern. Der Ost-West-Dialog wurde dadurch nicht nachhaltig beeinträchtigt. Im Gegenteil brachte das folgende Jahr die entscheidende Wende für die Détente und das sowjetische Konferenzprojekt[156].

Auch die UdSSR war bemüht, den Gesprächsfaden wieder aufzunehmen. Sie wollte dem verheerenden Imageschaden im Westen, den die Prager Ereignisse für sie bedeuteten, etwas Positives entgegensetzen. Zugleich war sie in Anbetracht der zugespitzten Spannungen an der sowjetisch-chinesischen Grenze an einem möglichst konfliktarmen Verhältnis zur NATO interessiert[157]. Als die WVO-Staaten 1969 ihre Appelle zur Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz fortsetzten, hatten sie ihre Sprache und ihre Forderungen deutlich entschärft. Im auffällig kurzen Budapester Appell vom 17. März 1969 verzichteten sie weitgehend auf polemische Töne und schlugen vor, mit Vertretern aller interessierten europäischen Staaten „sowohl die Art und Weise der Einberufung der Konferenz als auch ihre Tagesordnung" festzulegen[158]. Damit gelang es ihr, bei der NATO endgültig das Eis zu brechen. Die Schlüsselfigur für das westliche Eingehen auf den Budapester Appell war der westdeutsche Außenminister Willy Brandt. Die UdSSR warb bei ihm für eine positive Haltung. Brandt wiederum überzeugte seine westlichen Amtskollegen davon, auf den Appell der WVO einzugehen[159]. Beim NATO-Außenministertreffen in Washington im April 1969 sprach sich trotz der nach wie vor großen Skepsis bezüglich der östlichen Motive niemand mehr prinzipiell gegen die Idee einer Sicherheitskonferenz aus[160].

Wenig später bekam das sowjetische Konferenzprojekt aus einer ganz anderen Richtung Rückenwind. Das neutrale Finnland richtete am 5. Mai 1969 ein Memo-

156 James Goodby zufolge war 1969 „pivotal for East-West relations". James Goodby, Europe Undivided. The New Logic of Peace in U.S.-Russian Relations, Washington, D.C. 1998, S. 47.

157 Vgl. Hanisch, DDR im KSZE-Prozess, S. 33.

158 Appell der Budapester Konferenz der WVO-Staaten an alle europäischen Staaten vom 17. 3. 1969, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 451–453, Zitat S. 453. Zur Entstehung des Budapester Appells vgl. Békés, Hungary, in: Meneguzzi Rostagni (Hrsg.), The Helsinki process, S. 34–37 sowie weitgehend identisch in Békés, The Warsaw Pact, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975; Csaba Békés, Der Warschauer Pakt und der KSZE-Prozess 1965 bis 1970, in: Torsten Diedrich/Winfried Heinemann/Christian Ostermann (Hrsg.), Der Warschauer Pakt. Von der Gründung bis zum Zusammenbruch 1955 bis 1991, Berlin 2009, S. 225–244. Békés weist darauf hin, dass innerhalb des WVO um die Inhalte des Budapester Appells hart gerungen wurde, ein Appell zur KSZE ursprünglich gar nicht, dafür scharfe Verurteilungen der BRD, USA sowie Chinas vorgesehen waren.

159 Hakkarainen, Amplifying Ostpolitik, S. 41–43.

160 Kommuniqué über die Ministertagung des Nordatlantikrats am 10./11. 4. 1969 in Washington, D.C., in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 70f. Zu den westlichen Reaktionen auf den Budapester Appell und die Sondierungen im Vorfeld und während des Washingtoner Außenministertreffens vgl. näher Hakkarainen, Amplifying Ostpolitik, S. 33–48; Ruete an AA, 11. 4. 1969, in: AAPD 1969, Dok. 121, S. 470–475, hier S. 470f.

randum an dreißig europäische Staaten sowie die USA und Kanada, in dem es den sowjetischen Vorschlag nachdrücklich unterstützte und anbot, die Rolle des Gastgebers sowohl für die Sicherheitskonferenz als auch für ein Vorbereitungstreffen zu übernehmen[161]. Während auf die östlichen Appelle bisher so gut wie keine direkten Reaktionen erfolgten, bekam die finnische Regierung von fast allen adressierten Staaten grundsätzlich positive Antworten[162]. Im Januar 1970 schickte Finnland den altgedienten Diplomaten Ralph Enckell als Sonderbotschafter auf eine Rundreise, um die Haltung der angesprochenen Staaten genauer in Erfahrung zu bringen. Im November 1970 lud Helsinki mit einer weiteren Note offiziell zu multilateralen Vorgesprächen in die finnische Hauptstadt ein[163]. Bis zu deren Beginn sollte es aber noch ganze zwei Jahre dauern.

Die Initiative Finnlands war zwar von sowjetischer Seite angeregt worden, spiegelte aber dennoch vor allem finnische Interessen wider und hob sich von den sowjetischen Forderungen vor allem dadurch ab, dass sie auch die USA und Kanada einschloss[164]. Sie war für die finnische Außenpolitik von herausragender Bedeutung und sicherte Finnland das „Erstgeburtsrecht“[165] für die Gastgeberschaft der KSZE; ihre Wirkung für den KSZE-Prozess scheint in der bisherigen Forschung allerdings etwas überbewertet. Dass die Initiative tatsächlich „den Stein ins Rollen brachte“[166] und als „turning point in European Cold War history“[167] zu werten ist, erscheint vor allem deshalb übertrieben, weil die NATO bereits mit ihrer Washingtoner Erklärung vom April 1969 auf die östliche Forderung nach Verhandlungen über die europäische Sicherheit eingegangen war und bilaterale Sondierungen angekündigt hatte. Die westliche Front, die den sowjetischen Vorschlag als reines Propagandagehabe abtat, zeigte bereits Mitte der 1960er Jahre erste Risse und bröckelte im Frühjahr 1968 zusehends, da zu diesem Zeitpunkt Belgien, Dänemark und Norwegen sowie in der Bundesrepublik Deutsch-

[161] Memorandum der finnischen Regierung vom 5. 5. 1969, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 654f.

[162] Friedel/Riggert, Einführung, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. XVI.

[163] Aide-mémoire der finnischen Regierung an die Regierungen aller europäischen Staaten sowie der Vereinigten Staaten und Kanadas vom 24. 11. 1970 zur Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 676f. Zur Sondermission von Ralph Enckell und dem zweiten finnischen Memorandum vgl. Fischer, Neutral Power, S. 111–120.

[164] Zur Entstehung der finnischen Initiative vgl. Fischer, Die Sowjetunion, in: Mueller/Portmann (Hrsg.), Osteuropa; Fischer, mustard seed; ders., Neutral Power, S. 89–100; Kimmo Rentola, Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz und die stille Krise zwischen Finnland und der Sowjetunion 1968–1971, in: Dominik Geppert/Udo Wengst (Hrsg.), Neutralität – Chance oder Chimäre? Konzepte des dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945–1990, München 2005, S. 177–202.

[165] So Bruno Kreisky im Juni 1972 bei Arbeitsgesprächen in Schweden. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweden 2, GZl. 153425-4/72, Zl. 158459-4/72, „Offizieller Besuch von Bundeskanzler Dr. B. Kreisky in Schweden; Resumé-Protokoll über das Arbeitsgespräch am 1. Juni 1972“, 20. 6. 1972, S. 3.

[166] Fischer, Die Sowjetunion, in: Mueller/Portmann (Hrsg.), Osteuropa, S. 331.

[167] Ders., Neutral Power, S. 100. Auch Hakkarainen misst der Initiative einen nach Auffassung des Verfassers zu hohen Stellenwert bei. Vgl. Hakkarainen, Amplifying Ostpolitik, S. 54, 56.

land die oppositionelle FDP offen mit dem Konferenzgedanken sympathisierten[168]. Die entscheidende Hürde bestand auf westlicher Seite darin, innerhalb der NATO eine gewisse Offenheit gegenüber dem sowjetischen Vorschlag als einheitliche Linie durchzusetzen. Diese Hürde war jedoch mit der NATO-Erklärung vom April 1969 bereits genommen. Für die positive Haltung des westlichen Militärbündnisses waren neben dem ungebrochenen Interesse der meisten westlichen Staaten an einer Fortsetzung der Détente in erster Linie der relativ sachliche Stil des Budapester Appells und das engagierte Auftreten Willy Brandts verantwortlich. Der Stein war Anfang Mai 1969 jedenfalls bereits im Rollen, die finnische Initiative hatte nur noch eine gewisse Beschleunigungswirkung. Dass sie aber die Haltung der anderen Staaten wesentlich beeinflusste, darf bezweifelt werden.

Ab Herbst 1969 begann in der Diskussion über eine europäische Sicherheitskonferenz ein Kommuniqué-Dialog zwischen WVO und NATO, in dem es nicht mehr darum ging, ob eine solche Konferenz überhaupt zustande komme. Zur Debatte standen nun nur noch die Vorbedingungen, die Tagungsordnung und das Eröffnungsdatum dieser Konferenz. Ende Oktober 1969 reduzierten die Außenminister der WVO-Staaten in Prag ihre Tagesordnung für die Sicherheitskonferenz auf zwei Punkte: zum einen Sicherheitsfragen und Gewaltverzicht, zum anderen die Erweiterung der Handels-, Wirtschafts- und wissenschaftlich-technischen Beziehungen sowie die Entwicklung der politischen Zusammenarbeit. Diese Forderungen ließen damit erstmals den Bereich der kulturellen Zusammenarbeit vermissen[169].

Dies hielt die NATO jedoch nicht davon ab, dieses Thema in ihrer Erklärung vom 5. Dezember 1969 wieder aufzugreifen und sogar noch heiklere Fragen in den Raum zu stellen. Die NATO-Staaten waren der Auffassung,

„daß nicht nur der wirtschaftliche und technische, sondern auch der kulturelle Austausch zwischen interessierten Ländern zu beiderseitigem Nutzen und Verständnis führen kann. Auf diesen Gebieten könnte durch eine größere Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen zwischen den Ländern des Ostens und des Westens mehr als bisher erreicht werden."[170]

168 Hakkarainen, Amplifying Ostpolitik, S. 28f. Der belgische Außenminister Paul-Henri Spaak unterstützte bereits 1964 Rapackis Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz. Auch Pierre Harmel, ab 1966 Spaaks Nachfolger, sprach sich von Beginn an für eine solche Konferenz aus: Vincent Dujardin, Belgium, NATO, and Détente, 1960–1973, in: Christian Nuenlist/Anna Locher (Hrsg.), Transatlantic relations at stake. Aspects of NATO, 1956–1972, Zürich 2006, S. 189–214, hier S. 191, 199.

169 Erklärung der Außenministerkonferenz der WVO-Staaten am 30./31. 10. 1969 in Prag betr. europäische Sicherheitskonferenz, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 473f. Der Prager Erklärung waren in einer Anlage Entwürfe für entsprechende Dokumente zu den beiden Tagesordnungspunkten beigefügt. Anlagen zum Prager Kommuniqué der Außenminister der WVO-Staaten vom 31. 10. 1969, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 474–476. Zur Entstehung der Prager Erklärung vgl. Békés, Hungary, in: Meneguzzi Rostagni (Hrsg.), The Helsinki process, S. 37–41 sowie weitgehend identisch in Békés, The Warsaw Pact, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975; Békés, Der Warschauer Pakt, in: Diedrich/Heinemann/Ostermann (Hrsg.), Der Warschauer Pakt.

170 Erklärung der NATO-Staaten vom 5. 12. 1969 zu Fragen der europäischen Sicherheit, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 105–108, hier S. 107.

Zwar stellten diese Themen noch nicht ausdrücklich von der NATO geforderte Verhandlungsthemen für die KSZE dar. Da sich die NATO in diesem Dokument jedoch erstmals verhalten positiv zu einer europäischen Sicherheitskonferenz äußerte, war diese Verbindung unweigerlich gegeben[171]. Dies wurde offenbar auch in Moskau so registriert. Bereits am 13. Januar 1970 verwies der Sprecher des sowjetischen Außenministeriums, Leonid Samjatin, in einer Pressekonferenz auf die in Prag vorgeschlagene Tagesordnung. Diese käme „nicht von ungefähr", sondern berücksichtigte die Meinungen „von verschiedenen Regierungen". Die „überwiegende Mehrheit" der europäischen Staaten sei sich einig, dass einer Sicherheitskonferenz nur Fragen unterbreitet werden sollten, in denen „weitgehendes Einvernehmen" zu erwarten sei[172]. Samjatin warnte also indirekt davor, allzu kontroverse Verhandlungsthemen zu unterbreiten, deutete aber zugleich an, dass eine erfolgreiche erste Konferenz „den Beginn einer ersprießlichen Erörterung auch anderer Probleme" darstellen könne. Außerdem sei die UdSSR, so Samjatin, bereit, „auch andere Vorschläge zu überprüfen"[173].

Von den sowjetischen Mahnungen unbeeindruckt präsentierte die NATO am 27. Mai 1970 erstmals einen eigenen Tagesordnungsvorschlag, darunter einen Punkt zur Entwicklung der internationalen Beziehungen, mit dem Ziel, „zu einer größeren Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen sowie zur Förderung der Zusammenarbeit im kulturellen, wirtschaftlichen, technischen und wissenschaftlichen Bereich und auf dem Gebiet der menschlichen Umwelt beizutragen." Zugleich erklärte sie sich zu multilateralen Kontakten bereit, um einen geeigneten Zeitpunkt für die KSZE zu finden[174]. Wenig später reagierte der Osten auf die NATO-Vorschläge. Auf Betreiben Ungarns nahm die Außenministerkonferenz der WVO-Staaten in Budapest am 21./22. Juni 1970 die kulturelle Zusammenarbeit wieder in die Tagesordnung einer KSZE auf[175]. Der ungarische Historiker Csaba Békés sieht darin ein bedeutendes Zugeständnis des Ostens, weshalb das Außenministertreffen ein „turning point in CSCE history" und die Budapester Erklärung die „Cradle of Basket III"[176] seien. Dies ist jedoch weit gefehlt. Zwar

[171] Zu den diesbezüglichen Vorstellungen der NATO führt das Dokument lediglich aus, dass „über wesentliche Probleme der Zusammenarbeit und Sicherheit in Europa zu sprechen und zu verhandeln wäre." NATO-Erklärung, 5. 12. 1969, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 108.

[172] 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 (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 489–492, hier S. 490.

[173] Erklärung Leonid Samjatins, 13. 1. 1970, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 491f.

[174] Kommuniqué über die Ministertagung des Nordatlantikrats am 26./27. 5. 1970 in Rom, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 136–139, hier S. 138.

[175] Memorandum der Konferenz der Außenminister der WVO-Staaten am 21./22. 6. 1970 in Budapest zu Fragen der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 520–522, hier S. 522. Vgl. Békés, Der Warschauer Pakt, in: Diedrich/Heinemann/Ostermann (Hrsg.), Der Warschauer Pakt, S. 239; weitgehend identisch in Békés, The Warsaw Pact, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975; Békés, Hungary, in: Meneguzzi Rostagni (Hrsg.), The Helsinki process.

[176] Békés, The Warsaw Pact, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975, S. 124f., Zitat S. 124.

stimmt es, dass die „kulturellen Beziehungen" für die WVO-Staaten den Weg offen hielten, später auf die westliche Forderung nach mehr Freizügigkeit einzugehen. Damit kehrten sie jedoch lediglich zu einer Haltung zurück, die sie bereits vor der Prager Erklärung eingenommen hatten. Dieser rein taktische Zug stellt weder eine echte Konzession dar, noch war er für die Entstehung von Korb III zwingend erforderlich. Ausschlaggebend war dafür allein die westliche Forderung nach mehr Freizügigkeit, die für die meisten NATO-Staaten fortan eine conditio sine qua non für die Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz war. Ohne diese Forderung hätte sich das Thema „Kultur" auf der KSZE nicht zwangsläufig in einen kritischen Bereich entwickelt, sondern durchaus bei dem bleiben können, worauf Henry Kissinger den Dritten Korb noch im Juni 1974 reduzierte: „ein bißchen Kulturaustausch"[177]. Wenn man die Entstehung von Korb III auf ein Datum zurückführen möchte, so sollte dies viel eher der 5. Dezember 1969 sein, als die NATO erstmals die Forderung nach mehr „Freizügigkeit" mit der sowjetischen Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz in Verbindung brachte[178]. Das Schlagwort der Freizügigkeit war fortan nicht mehr aus den Debatten über die KSZE wegzudenken und bildete den Kristallisationspunkt all dessen, was später zu Korb III werden sollte[179].

Innerhalb von NATO und EG war man sich allerdings uneins, wie offensiv man dieses Thema vorbringen sollte. Vor allem die Bundesrepublik Deutschland, unterstützt durch Frankreich und Dänemark, drängte darauf, die Forderung nach größerer Freizügigkeit deutlich abzuschwächen oder gar auf kulturellen Austausch zu beschränken. Dem standen die USA, Großbritannien und die Niederlande als Hardliner gegenüber. Indessen gelang es Frankreich und Dänemark, der UdSSR in bilateralen Kommuniqué-Verhandlungen ein beachtliches Entgegenkommen im Hinblick auf das Thema „Freizügigkeit" abzuringen. Leonid Breschnew und Georges Pompidou erklärten am 30. Oktober 1971 schriftlich, dass sich durch die KSZE nicht nur der Austausch in Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Kultur, sondern auch „die menschlichen Kontakte zwischen allen daran be-

177 SBKA, VII.1 USA 10, „Gespräch Bundeskanzler Kreiskys und Bundesminister Kirchschlägers mit Präsident Nixon und Staatssekretär Kissinger am 11. Juni 1974, 10.00 bis 11.35 Uhr in Salzburg", S. 8. Allerdings setzte Frankreich im Rahmen der KSZE ganz gezielt auf den Kulturaustausch, um den Osten so mit dem „Virus der Freiheit" zu infizieren. Veronika Heyde, Multilaterale Konferenzdiplomatie unter nationaler Flagge. Die KSZE-Politik von Präsident Giscard d'Estaing 1974–1978, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 29–40, hier S. 29.

178 Der NATO-Erklärung war eine monatelange, allianzinterne Diskussion vorausgegangen, die sich nicht zuletzt um den Punkt „Freizügigkeit" drehte. Vgl. Petri Hakkarainen, From Linkage to Freer Movement. The FRG and the Nexus Between Western CSCE Preparations and Deutschlandpolitik, 1969–72, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), Origins, S. 164–182, hier S. 172 f.; Andréani, Le Piège, S. 47. Die USA hatten bereits anlässlich der NATO-Außenministertagung am 10. 4. 1969 das Stichwort „Freizügigkeit" mit der Sicherheitskonferenz in Verbindung gebracht, vor allem mit Blick auf die beiden deutschen Staaten. Ruete an AA, 11. 4. 1969, in: AAPD 1969, Dok. 121, S. 470–475, hier S. 470.

179 Vgl. Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 42.

teiligten Staaten“[180] entwickeln sollten. Wesentlich weiter gingen die von Breschnew und Pompidou unterzeichneten „Grundsätze der französisch-sowjetischen Zusammenarbeit“, die sich jedoch nur auf die bilateralen Beziehungen beider Staaten und nicht auf die KSZE bezogen[181]. Alexei Kossygin wiederum unterzeichnete beim Staatsbesuch in Dänemark Anfang Dezember 1971 ein Kommuniqué, wonach die Konferenz auch „Kontakte zwischen den Menschen erleichtern“ solle[182]. Möglicherweise wollte die UdSSR hiermit die als kompromissbereit geltenden Kräfte innerhalb der NATO stärken und zugleich ein vorsichtiges Eingehen auf diese westliche Forderung andeuten. Zumindest Ersteres gelang ihr nicht, denn innerhalb der NATO setzten sich offenbar diejenigen Staaten durch, die ein offensives Vorgehen in der Frage der Freizügigkeit befürworteten[183]. In ihrem Kommuniqué vom 9./10. Dezember 1971 hatte die NATO die Freizügigkeitsthematik zu einem eigenständigen Tagesordnungspunkt aufgewertet[184]. Spätestens zu diesem Zeitpunkt dürfte allen Beteiligten endgültig klar gewesen sein, dass die westlichen Staaten an einer Konferenz nur dann teilnehmen würden, wenn auch über „Freizügigkeit“ verhandelt werden würde.

Dennoch waren die Positionen innerhalb der NATO weiterhin alles andere als gesetzt. Aufgrund ihrer internen Differenzen in diesem Punkt musste sie letztlich ohne eine gemeinsame taktische Linie in die MV im November 1972 gehen, während sich die EG-Staaten auf westdeutsches Betreiben auf eine moderate Position einigen konnten[185]. Auffällig ist, dass die Bundesrepublik Deutschland, welche das Thema vor allem aus deutschlandpolitischer Perspektive betrachtete, teils mit den gleichen Argumenten für ein schrittweises Vorgehen warb wie die UdSSR. Noch im März 1972 erklärte Berndt von Staden bei einem Besuch in der amerikanischen Hauptstadt in ähnlicher Weise wie Leonid Samjatin im Januar 1970: „[O]ne should start with things that can be done.“[186] Bonn erhoffte sich konkrete menschliche Erleichterungen im deutsch-deutschen Verhältnis und wollte diese Möglichkeit nicht durch

[180] Französisch-sowjetische Erklärung vom 30. 10. 1971 anläßlich des Besuchs des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Leonid Breshnjew, vom 25. bis 30. 10. 1971 in Frankreich (Auszug), in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 246f., hier S. 247.

[181] Niederschrift der Grundsätze der französisch-sowjetischen Zusammenarbeit anläßlich des Besuchs des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Leonid Breshnjew, in Paris am 30. 10. 1971 unterzeichnet, in: EA 1971, S. D546–D548, hier S. D547f.

[182] Kommuniqué 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: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 260f., hier S. 261.

[183] Dass ein direkter Zusammenhang zwischen den beiden Kommuniqués und der neuerlichen Verschärfung der NATO-Position besteht, lässt sich aus einer Vorsprache des britischen Botschafters im BMfAA im Mai 1972 schließen, der die französisch-sowjetische Erklärung als „eine Art Präzedenzfall für die ESK“ bezeichnete. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 157272-6a/72, „Vorsprache des brit. Botschafters D.S. Laskey am 12. 5. 1972“, 23. 5. 1972.

[184] Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats am 9./10. 12. 1971 in Brüssel (Auszüge), in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 265–267, hier S. 266.

[185] Hakkarainen, From Linkage, Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), Origins, S. 173–177; Goodby, Europe Undivided, S. 48–64.

[186] Zitiert nach Hakkarainen, From Linkage, Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), Origins, S. 175.

eine polemische Auseinandersetzung auf einer Sicherheitskonferenz gefährden[187]. Diese zögerliche westdeutsche Haltung ist für diese Untersuchung vor allem deshalb erwähnenswert, weil sie der österreichischen nicht ganz unähnlich ist[188].

Dem Beginn multilateraler Vorgespräche über eine KSZE schien ab Sommer 1970 eigentlich nichts mehr im Wege zu stehen. Die meisten der späteren KSZE-Teilnehmerstaaten hatten bis dahin ihr grundsätzliches Interesse an einer europäischen Sicherheitskonferenz erklärt. Auch die grundlegenden Verhandlungsthemen der KSZE – Sicherheit, Wirtschaft und Wissenschaft sowie Kultur und Freizügigkeit – zeichneten sich bereits ab[189]. Zudem begünstigte die weltpolitische Gesamtlage das Zustandekommen von multilateralen Verhandlungen. Dennoch waren bis zum Beginn der MV in Dipoli noch einige, vor allem von den westlichen Staaten aufgestellte Hürden zu nehmen. Während die WVO keine Vorbedingungen für den Beginn multilateraler Verhandlungen mehr stellte[190], versuchte der Westen das große sowjetische Interesse an dem Konferenzprojekt zu nutzen, um gegenüber Moskau eigene Ziele durchzusetzen. Dies betraf insbesondere die Ostverträge der Bundesrepublik mit Moskau und Polen (1970), das Viermächteabkommen über den Status von Berlin (1971), die Regelung der Beziehungen zwischen beiden deutschen Staaten im Transitabkommen (1971) und im Grundlagenvertrag (1972) sowie zeitgleich mit den MV beginnende Verhandlungen über eine wechselseitige und ausgewogene Reduzierung der Streitkräfte (MBFR) in Wien[191]. Zuletzt verzögerten sich die MV noch durch die Präsidentschaftswahl in den USA am 7. November 1972, so dass erst am 22. November 1972 im Konferenzzentrum Dipoli unweit von Helsinki mit den Vorverhandlungen begonnen werden konnte.

2.2 Die österreichische Haltung zum sowjetischen Konferenzprojekt und der westlichen Forderung nach „Freizügigkeit" als Verhandlungsthema

2.2.1 Die Entwicklung einer KSZE-Politik unter der ÖVP-Alleinregierung 1966–1970

Mit dem sowjetischen Konferenzprojekt war das Wiener Außenministerium bereits Mitte der 1960er Jahre befasst, als die Diskussion über eine Tagesordnung und die westliche Forderung nach „Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen" noch weit entfernt war. Dabei stand im Mittelpunkt der Überlegun-

187 Ebenda, S. 175 f.
188 Vgl. Kapitel I.2.2.
189 Im weiteren Kommuniqué-Dialog zwischen NATO und WVO bis Ende 1972 näherten sich die Standpunkte von Ost und West weiter an, ohne sich jedoch grundlegend zu ändern. Vgl. Friedel/Riggert, Einführung, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. XVIII.
190 Vgl. Békés, Der Warschauer Pakt, in: Diedrich/Heinemann/Ostermann (Hrsg.), Der Warschauer Pakt, S. 239.
191 Zu diesen westlichen Linkages vgl. Schlotter, Die KSZE, S. 109 f.

gen, welche Rolle Österreich im Vorfeld sowie während einer eventuellen Konferenz einnehmen würde und ob man eigene Initiativen oder Vermittlungsaktivitäten ergreifen solle.

Aufgrund seines generellen Interesses an der Détente stand Österreich der Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz schon frühzeitig positiv gegenüber. Ludwig Steiner zufolge hatte Wien den sowjetischen Vorschlag bereits 1964 begrüßt[192]. Intensiver befasste sich das österreichische Außenministerium ab 1966 mit dem Konferenzgedanken. Nachdem Breschnew die aus den 1950er Jahren stammende Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz wieder belebt hatte, versuchte er, die neutralen Staaten vor den Karren seines Prestigeprojektes zu spannen, um so die Vorbehalte des Westens zu umgehen. In der Bukarester Erklärung von 1966 forderten die WVO-Staaten entsprechend nicht nur die Einberufung einer KSZE, sondern appellierten auch direkt an die neutralen Staaten, hierbei initiativ zu werden. Der Hinweis auf die Rolle der Neutralen tauchte in den folgenden Jahren in beinahe jeder östlichen Erklärung zum Konferenzprojekt auf. Während der UdSSR klar gewesen sein dürfte, dass sie Schweden und die Schweiz kaum als Initiator einer Sicherheitskonferenz gewinnen würde, versuchte sie bis 1968 interessanterweise zunächst auf Österreich Druck auszuüben. Dabei nutzte sie die österreichischen Annäherungsversuche an die EWG – jedoch ohne Erfolg[193].

Das Wiener Außenministerium hatte im Herbst 1966 ein Grundsatzpapier zum „Problem der europäischen Sicherheit" erarbeitet, das bis zur Veröffentlichung des österreichischen KSZE-Memorandums am 24. Juli 1970 als Richtschnur diente. Demnach unterstütze man ganz grundsätzlich sämtliche Bemühungen, die zur Sicherung des Friedens in Europa geeignet erschienen. Zugleich wäre es für Österreich „zweifellos" ein außenpolitischer Erfolg, wenn man „die Voraussetzung für ein internationales Gespräch" schaffen könnte[194]. Die österreichische Bundesregierung befürworte daher ein europäisches Sicherheitssystem, sofern es sich auf die Prinzipien der UNO-Charta beziehe. Genauso sei sie bereit, die Abhaltung einer europäischen Sicherheitskonferenz zu begrüßen und

[192] Ludwig Steiner, Österreich bei der Europäischen Sicherheitskonferenz, in: Die Vereinten Nationen und Österreich 24/1975, S. 16–21, hier S. 16. Im Interview mit dem Verfasser erläuterte Ludwig Steiner, dass dies auf Franz Karasek, den späteren Generalsekretär des Europarats, zurückgehe. Karasek war bis 1964 an der Botschaft in Moskau tätig und wurde dann von Bundeskanzler Josef Klaus zum Kabinettschef berufen. Karasek habe laut Steiner die Befürwortung der sowjetischen Konferenzidee in eine Rede von Bundeskanzler Klaus eingebaut. Klaus sei dafür jedoch kritisiert worden. Interview des Verfassers mit Ludwig Steiner am 29. 11. 2008 in Wien.

[193] Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 84–86; ders., Die Sowjetunion, in: Mueller/Portmann (Hrsg.), Osteuropa. Die Neutralen wurden bereits 1957 und 1958 in eine vergleichbare sowjetische Initiative einbezogen. Vgl. die österreichische Antwort auf diese Initiative: Erklärung des Bundeskanzlers Ing. J. Raab über die österreichische Antwortnote auf die Note der sowjetischen Regierung vom 10. 12. 1957 im Nationalrat am 22. 1. 1958, in: Hans Mayrzedt/Waldemar Hummer (Hrsg.), 20 Jahre österreichische Neutralitäts- und Europapolitik (1955–1975). Dokumentation, Wien 1976, S. 230f.

[194] Zitiert nach Fischer, Die Sowjetunion, in: Mueller/Portmann (Hrsg.), Osteuropa, S. 326.

ihre guten Dienste hierfür anzubieten, wenn dies der Entwicklung einer europäischen Friedensordnung diene. Eine solche Konferenz müsse jedoch sorgfältig vorbereitet werden[195]. Der letztgenannte Punkt hatte nicht zuletzt eine Alibifunktion und war bei aller Zustimmung Ausdruck einer grundsätzlichen Skepsis gegenüber dem sowjetischen Konferenzprojekt. Solange die Konferenz nicht mit den österreichischen Interessen vereinbar schien, würde man eine Teilnahme unter Verweis auf die mangelnde Vorbereitung jederzeit ablehnen können. Der für die österreichische Haltung bedeutendste Punkt wurde in diesem Grundsatzpapier indes nur implizit genannt: Trotz seiner prinzipiell positiven Einstellung zur Konferenz lehnte Österreich eine eigene Initiative zur Einberufung einer Sicherheitskonferenz konsequent ab[196]. Als Bundeskanzler Josef Klaus im März 1967 vor der Akademie der Wissenschaften in Moskau einen Vortrag über die österreichische Neutralität hielt, gab er jedoch nicht nur den im Herbst 1966 entworfenen Standpunkt wieder, sondern erklärte auch, wie nach österreichischer Auffassung einer Sicherheitskonferenz am besten der Boden bereitet werden könnte. Die beste politische Verhandlungsgrundlage sei, so Klaus, „die massive Anhäufung von Zeichen guten Willens auf allen Gebieten zwischenstaatlicher Beziehungen". Vor dem Hintergrund der späteren Haltung Österreichs zu der westlichen Forderung nach mehr Freizügigkeit sind die Beispiele, die Klaus hierfür nannte, beachtlich: „Intensivierung der wirtschaftlichen und kulturellen Kontakte, Öffnung der Grenzen, Abtragung der künstlichen Mauern und technischen Sperren, Bejahung der vielen menschlichen Verflechtungen über staatliche Grenzen hinweg"[197].

Mit der Niederschlagung des Prager Frühlings 1968 und dem Scheitern der österreichischen Annäherung an die EWG im selben Jahr ließ die UdSSR von ihrem Unterfangen ab, Österreich als Initiator einer Sicherheitskonferenz zu gewinnen. Stattdessen widmete sie sich verstärkt ihrem neutralen Nachbarland, wo sie mit ihrem Werben erfolgreicher war. Obgleich Finnland mit seiner KSZE-Initiative vom 5. Mai 1969 im Westen abermals in Verdacht geriet, lediglich als Vasall der UdSSR zu agieren, und damit dem westlichen Vorwurf der Finnlandisierung Vorschub leistete, war gerade der Kreml von dem finnischen Vorstoß zunächst nicht begeistert[198]. Offenbar wäre manchem in der sowjetischen Führung weiterhin Österreich als Initiator einer Sicherheitskonferenz lieber gewesen. So erfuhr Außenminister Kurt Waldheim von seinem belgischen Amtskollegen Pierre Harmel im Juli 1969, man habe ihm in Moskau zu verstehen gegeben, dass die finnische Initiative nur formaler Natur sei und von Österreich weitergeführt werden kön-

195 Ebenda, S. 326f.

196 Vgl. ebenda, S. 327; ders., Neutral Power, S. 86–89.

197 Rede des österreichischen Bundeskanzlers, Josef Klaus, am 16. 3. 1967 vor der sowjetischen Akademie der Wissenschaften in Moskau (Auszug), in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 653f., hier S. 653.

198 Vgl. S. 50f. sowie Rentola, Der Vorschlag, in: Geppert/Wengst (Hrsg.), Neutralität, S. 183–185.

ne[199]. Ähnliches ließ der Sprecher des sowjetischen Außenministeriums, Leonid Samjatin, gegenüber dem österreichischen Botschafter in Moskau, Walter Wodak, verlauten[200]. Auch Bulgarien und Rumänien hatten Österreich mit dieser Frage konfrontiert[201].

Zwar ging Wien auf diese Avancen nicht ein. Dennoch zeigte sich das österreichische Außenministerium nicht unbeeindruckt von dem wachsenden Erwartungsdruck einiger WVO-Staaten, es möge sich in der Frage der Sicherheitskonferenz stärker engagieren. Außenminister Kurt Waldheim, der ohnehin eine aktivere und global ausgerichtete Außenpolitik anstrebte, griff diese Signale auf. Den Budapester Appell vom März 1969 nahm er zum Anlass für eine offizielle Erklärung zur „Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz", die er am 25. April vor dem Bundesrat abgab. Waldheim bezog sich direkt auf den Budapester Appell, gab aber weit mehr als die bisherige österreichische Linie wieder. Er regte an, vor einer Sicherheitskonferenz zunächst die Kontakte und die Zusammenarbeit zwischen Ost und West auszubauen. Eine intensivere „gesamteuropäische[] Zusammenarbeit" auf wirtschaftlichem, wissenschaftlich-technischem und kulturellem Gebiet könne die Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz „fruchtbar beeinflussen". Trotz der Niederschlagung des Prager Frühlings, auf die Waldheim indirekt, aber unmissverständlich anspielte, müsse diese Zusammenarbeit fortgesetzt werden, da es „keine Alternative" gebe. Intensivere Ost-West-Kontakte seien dazu in der Lage, „jenes gegenseitige Vertrauen" herzustellen, welches notwendig erscheine, „um konkrete Schritte in Richtung des schwierigeren politischen Problems der europäischen Sicherheit zu unternehmen." [202]

Schon Bundeskanzler Klaus hatte im März 1967 in Moskau eine verstärkte gesamteuropäische Zusammenarbeit zur Voraussetzung für das Gelingen einer Sicherheitskonferenz erklärt. Damit hatte Österreich weit vor der NATO Fragen der Freizügigkeit mit dem Konferenzprojekt in Verbindung gebracht – zwar in anderer Weise, aber wohl mit einem ähnlichen Ziel. Waldheim hatte der UdSSR im März 1968 ein in dieselbe Richtung zielendes Arbeitspapier übermittelt, das

[199] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 161273-6/69, „Aufenthalt des belgischen Außenministers Harmel in Wien; Europäische Sicherheit", 28. 7. 1969, einliegendes Telegramm Wien an Botschaft Moskau, S. 3. Zu Harmels Moskau-Reise vgl. Vincent Dujardin, Pierre Harmel. Biographie, Bruxelles 2004, S. 682–688.

[200] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 163022-6/69, „Europäische Sicherheitskonferenz; jüngste Entwicklungen", 5. 9. 1969, S. 4.

[201] Urho Kekkosen Arkisto, Orimattila (UKA), 21/161, Botschaft Wien an Helsinki, 5. 5. 1969. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 101.

[202] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 156512-6/69, „Erklärung des Herrn Bundesministers vor dem Bundesrat am 25. 4. 1969 zur Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz", 25. 4. 1969, S. 1f. Zu Waldheims Erklärung vgl. Österreich nimmt Europa-Konferenz ernst, in: Salzburger Nachrichten, 26. 4. 1969, S. 4; Waldheim: Erst Vertrauen, in: Die Presse, 26./27. 4. 1969, S. 1. Waldheim wurde zuvor vom sowjetischen Botschafter um Zustimmung zum Budapester Appell gebeten. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 155665-6/69, „Vorsprache des sowjetischen Botschafters beim Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten", 10. 4. 1969.

jedoch unbeantwortet blieb[203]. Erst im Zusammenhang mit dem Budapester Appell kam Moskau darauf zurück und erklärte Botschafter Wodak, dass „mit europäischer Zusammenarbeit in konkreten Fragen sofort" begonnen werden könne. Allerdings dachte die UdSSR dabei vor allem an wirtschaftspolitische Zusammenarbeit, etwa im Energiesektor[204]. Dennoch dürften ihn diese Avancen zusätzlich dazu ermutigt haben, die österreichischen Vorstellungen nun öffentlich vorzustellen. Fortan bildete dieser Ansatz – erst eine erweiterte Zusammenarbeit, dann eine Sicherheitskonferenz – einen festen Bestandteil der österreichischen Haltung zur sowjetischen Konferenzidee, an dem auch Waldheims Nachfolger Rudolf Kirchschläger lange Zeit festhielt.

In seiner Erklärung vor dem Bundesrat führte Waldheim weiter aus, dass zwar niemand mehr die prinzipielle Bedeutung einer europäischen Sicherheitskonferenz bestreite, eine solche Konferenz jedoch nur gelingen könne, wenn eine gewisse Übereinstimmung über ihre Zielsetzung sowie ein Mindestmaß an Vertrauen herrsche. Während er sich zu den Zielsetzungen nicht näher äußerte, hielt er es für die Aufgabe „gerade der mittleren und kleinen Staaten unseres Kontinents, durch intensivere Kontakte und Zusammenarbeit das noch immer bestehende Misstrauen abzubauen und damit das Klima für eine solche Konferenz positiv zu beeinflussen."[205] Die starke Fokussierung auf Kontakte und Zusammenarbeit zwischen Ost und West zielte – ganz im Sinne der österreichischen Ostpolitik – darauf ab, die Eigenständigkeit der sowjetischen Satellitenstaaten gegenüber der Führungsmacht in Moskau zu stärken[206].

Fortan zeigte das Außenministerium ein deutlich größeres Interesse an der weiteren Entwicklung des Konferenzprojektes und einer möglichen Rolle als Vermittler. Die Botschaften in den wichtigsten ost- und westeuropäischen Staaten sowie in den USA wurden gebeten, fortan laufend über die Position der jeweiligen Regierung zur Einberufung einer Sicherheitskonferenz zu berichten[207]. Diese gesteigerte Aufmerksamkeit war sicher auch dem unpolemischen Ton des Budapester Appells und der positiven Reaktion des Westens geschuldet[208]. Sie ist aber

[203] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 155745-6/69, „Budapester Appell der Warschauer-Pakt-Staaten vom 17. 3. 1969; Analyse", 1. 4. 1969, einliegendes Schreiben von Wodak, 25. 3. 1969, S. 1. Im April 1968 unterrichtete er den Schweizer Außenminister Willy Spühler von der österreichischen Haltung. Fischer, Die Sowjetunion, in: Mueller/Portmann (Hrsg.), Osteuropa, S. 329f.

[204] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 155745-6/69, „Budapester Appell der Warschauer-Pakt-Staaten vom 17. 3. 1969; Analyse", 1. 4. 1969, einliegendes Schreiben von Walter Wodak, 25. 3. 1969, S. 1.

[205] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 156512-6/69, „Erklärung des Herrn Bundesministers vor dem Bundesrat am 25. 4. 1969 zur Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz", 25. 4. 1969, S. 2.

[206] Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 163022-6/69, „Europäische Sicherheitskonferenz, jüngste Entwicklungen", 5. 9. 1969, S. 3. Vgl. die analogen Überlegungen innerhalb der NATO: Goodby, Europe Undivided, S. 50.

[207] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 155665-6/69, „Vorsprache des sowjetischen Botschafters beim Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten", 10. 4. 1969.

[208] Vgl. S. 50.

auch auf das östliche, vor allem aber das westliche Werben für ein stärkeres Engagement Österreichs zurückzuführen, für das Waldheim empfänglich war. Am nachdrücklichsten beeinflusste ihn der belgische Außenminister Pierre Harmel, der einer der vehementesten Befürworter der Détente innerhalb der NATO war und den Gedanken einer europäischen Sicherheitskonferenz frühzeitig unterstützt hatte. In seinen Entspannungsbemühungen setzte er nicht nur, wie schon sein Vorgänger Paul-Henri Spaak auf die WVO-Staaten, sondern bezog auch die Neutralen stärker ein[209]. Im Juli 1969 legte Harmel auf seiner Rückreise aus Moskau einen Zwischenstopp in Wien ein, um Österreich über seine Gespräche zu informieren und in den Dialog über die Sicherheitskonferenz einzubeziehen. Er riet Waldheim, immer wieder deutlich das Interesse der österreichischen Bundesregierung an der Konferenz zu betonen und diese Frage insbesondere vor der UN-Generalversammlung anzusprechen. Die Worte des österreichischen Ministers würden, so Harmel, angesichts der „besonderen position oesterreichs" sicher starke Beachtung finden. Zudem sei Österreich aufgrund seiner Neutralität besonders geeignet, nicht nur die Haltung des Westens, sondern auch des Ostens in Erfahrung zu bringen, und könne hierbei eine Art „clearing-taetigkeit" entwickeln. Auch ein österreichischer Vorschlag über mögliche Gesprächspunkte würde „international seine wirkung haben"[210].

Waldheim griff diese Vorschläge – wenn auch zögerlich – auf. So sprach er sich im September 1969 vor der UNO sowie bei anderen Gelegenheiten für eine Sicherheitskonferenz aus[211]. Bundeskanzler Josef Klaus wandte sich, vermutlich auf Vorschlag Waldheims, sogar direkt an den sowjetischen Ministerpräsidenten Alexei Kossygin, um die österreichische Haltung zur Sicherheitskonferenz und der „gesamteuropäischen Zusammenarbeit" darzulegen[212]. Die von Harmel angeregte Clearing-Tätigkeit entsprach im Prinzip den österreichischen Vorstellungen von ihrer eigenen Rolle in der Vorbereitung einer Konferenz, wie sie bereits im Grundsatzpapier von 1966 dargelegt worden war. Harmels Appell ermutigte Waldheim, dieses Angebot stärker herauszustellen, etwa im Januar 1970 gegenüber der Tages-

209 Vgl. Dujardin, Belgium, in: Nuenlist/Locher (Hrsg.), Transatlantic relations, S. 194; Dujardin, Pierre Harmel, S. 607–714; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 80071-6/70, Zl. 81251-6/70, „Finnischer Außenminister in Brüslel [!]; Sicherheitskonferenz", 17. 1. 1970.

210 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 161273-6/69, „Aufenthalt des belgischen Außenministers Harmel in Wien; Europäische Sicherheit", 28. 7. 1969, einliegendes Telegramm Wien an Botschaft Moskau, S. 3.

211 Erklärung des österreichischen Außenministers, Kurt Waldheim, vom 25. 9. 1969 vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 657; Rede des österreichischen Außenministers, Kurt Waldheim, am 24. 11. 1969 vor der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 658 f.; Ludwig Marton, „Österreichische Präsenz verstärken". „Presse"-Interview mit Außenminister Waldheim, in: Die Presse, 13. 01. 1970.

212 Das Schreiben von Klaus an Kossygin ist in den KSZE-Akten des BMfAA nicht überliefert, kann daher weder näher erläutert noch genau datiert werden. Es ist aber offenbar publik geworden, da Waldheim im Interview mit der Tageszeitung „Die Presse" darauf angesprochen wurde und kurz den Inhalt des Schreibens benannte. Es dürfte daher im Dezember 1969 oder Januar 1970 verfasst und übermittelt worden sein. Ebenda.

zeitung „Die Presse“[213]. Zuvor hatte er im September 1969 am Rande der UN-Vollversammlung ein informelles Treffen mit anderen europäischen Außenministern initiiert, um die Aussichten einer Sicherheitskonferenz zu erörtern[214]. Mit eigenen Vorschlägen hielt er sich jedoch zurück und wartete weiterhin ab, wie sich die Positionen der anderen, insbesondere der westlichen Staaten entwickeln würden[215].

Zu einem größeren Engagement bei der Tagesordnung wurde Österreich nicht nur von Pierre Harmel, sondern auch von polnischer Seite aufgefordert. Offenbar versuchten die Polen, Österreich als eine Art Verbündeten zu gewinnen, um die Konferenzidee zur Durchsetzung eigener Interessen und zu einer vorsichtigen Emanzipation von der UdSSR zu nutzen. Die polnische Regierung sei sehr an der Sicherheitskonferenz interessiert und von den minimalistischen Vorstellungen Moskaus enttäuscht, war aus der Warschauer Botschaft zu erfahren. Gerade von Österreich und den anderen neutralen Staaten erhoffe man sich eine aktive Beteiligung an der Konferenzvorbereitung. Zugleich erwarte man sich von den Neutralen einen positiven Einfluss auf die westeuropäischen Staaten. Eine erfolgreiche Sicherheitskonferenz würde, so die polnischen Vorstellungen, die politische Lage in Europa konsolidieren und zugleich den Druck der UdSSR auf die sozialistischen Länder vermindern[216]. Ein Botschaftsbericht vom 17. November 1969 fasst die polnische Haltung folgendermaßen zusammen: „Wie ein roter Faden zieht sich durch die hiesigen Vorstellungen der Wunsch nach mehr Bewegungsfreiheit und lebendigem Kontakt mit Westeuropa.“[217] In der Sicherheitskonferenz sah man hierfür eine geeignete Chance und in den neutralen Staaten Verbündete für diese Zielvorstellungen. Mit diesen Appellen stieß Polen in Wien zwar gewiss nicht auf taube Ohren. Man sah jedoch zunächst keine Möglichkeiten, den polnischen Erwartungen gerecht zu werden[218].

Für die Mischung aus Zurückhaltung und Skepsis in der österreichischen Haltung dürfte insbesondere der damalige politische Direktor Arno Halusa verantwortlich gewesen sein, der von der sowjetischen Konferenzinitiative nichts hielt und noch 1972 davon ausgegangen war, dass aus der KSZE nichts werde[219]. Dies wird besonders deutlich an der österreichischen Reaktion auf das Ergebnis der NATO-Ratstagung vom 5. Dezember 1969 in Brüssel. Die von der NATO angenommene Erklärung „zu Fragen der europäischen Sicherheit“ wurde im österrei-

[213] Ebenda.
[214] Aufzeichnung von Bahr, 16. 11. 1969, in: AAPD 1969, Dok. 365, S. 1293–1297, hier S. 1295 f.
[215] Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, 154133-6/69, 163022-6/69, „Europäische Sicherheitskonferenz; jüngste Entwicklungen“, 5. 9. 1969, S. 4.
[216] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 165910-6/69, Botschaft Warschau an BMfAA, 30. 10. 1969; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 166275-6/69, Botschaft Warschau an BMfAA, 6. 11. 1969; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 166929-6/69, Botschaft Warschau an BMfAA, 17. 11. 1969.
[217] Ebenda.
[218] Diese Einschätzung findet sich zwar nicht direkt in den Akten, geht aber indirekt aus der im Folgenden behandelten Analyse des NATO-Kommuniqués vom 5. 12. 1969 hervor. Vgl. die analogen Überlegungen der NATO in: Goodby, Europe Undivided, S. 50.
[219] Vgl. Steiner, Diplomatie – Politik, S. 18; Fischer, Neutral Power, S. 101.

chischen Außenministerium gründlich studiert; dies nicht zuletzt deshalb, weil der belgische Außenminister Harmel alle europäischen Nichtmitglieder der NATO um eine Stellungnahme gebeten hatte[220]. Die unter Halusas Leitung stehende politische Sektion befasste sich dabei auch mit der von der NATO präsentierten, umfassenden Liste an möglichen Themen für Verhandlungen zwischen Ost und West, zog daraus jedoch die falschen Schlüsse. Insbesondere der darin aufgeführten „Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen" schenkten sie keine besondere Beachtung[221]. Zwar ist es richtig, dass die „Anführung konkreter Gravamina nicht als eine Art Tagungsordnungsvorschlag" zu verstehen war[222]. Dennoch – und dies verkannte das Außenministerium zu diesem Zeitpunkt noch – spiegelten diese „konkreten Gravamina" mögliche Verhandlungsthemen einer KSZE wider[223].

Die weiteren Überlegungen Halusas, wie auf das NATO-Dokument zu reagieren sei, zeugen von großer Unsicherheit. Offenbar hielt er die Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz nach wie vor für ein äußerst heikles und ungewisses Unterfangen und war daher peinlich darauf bedacht, in keiner Weise in einen Gegensatz zu Ost oder West zu geraten. Die österreichische Haltung sei bisher „bei aller Bejahung des Konferenzgedankens durch eine gewisse Äquidistanz vom östlichen und vom westlichen Standpunkt gekennzeichnet" gewesen. Durch die „deutliche Distanzierung" der NATO von einer baldigen Konferenz habe man sich jedoch vom westlichen Standpunkt „einigermaßen entfernt". Ein Abrücken von der bisherigen Befürwortung der Konferenz komme als Option nicht in Betracht, da man dadurch die Haltung Österreichs gegenüber dem Osten „entwerten" würde. Eine „gewisse Mittellinie" könne am ehesten gewahrt werden, wenn man die Auffassungen beider Seiten gleichwertig nebeneinander stelle und befürworte, „ohne auf die Frage einer Junktimierung einzugehen oder Prioritäten irgendwelcher Art anzuerkennen." Für „eine besondere Funktion der Neutralen" sah Halusa vorerst keine Möglichkeiten, man würde sich aber – sofern von Ost und West gewünscht – weiterhin „im Rahmen seiner Möglichkeiten" daran beteiligen, „für die divergierenden Auffassungen […] eine gemeinsame Basis zu finden"[224].

220 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 156512-6/69, „Erklärung des Herrn Bundesministers vor dem Bundesrat am 25. 4. 1969 zur Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz", 25. 4. 1969, einliegendes Telegramm Botschaft Brüssel an BMfAA, 12. 12. 1969; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 168341-6/69, „Ergebnisse der NATO-Ministerratstagung (3.–5. 12. 1969) betr. das Projekt einer europ. Sicherheitskonferenz; Österreichische Haltung", 14. 1. 1970 [!], S. 1–6.

221 Vgl. Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 43.

222 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 168341-6/69, „Ergebnisse der NATO-Ministerratstagung (3.–5. 12. 1969) betr. das Projekt einer europ. Sicherheitskonferenz; Österreichische Haltung", 14. 1. 1970 [!], S. 3.

223 Vgl. S. 52 f.

224 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 168341-6/69, „Ergebnisse der NATO-Ministerratstagung (3.–5. 12. 1969) betr. das Projekt einer europ. Sicherheitskonferenz; Österreichische Haltung", 14. 1. 1970 [!], S. 7–9. Dass die in diesem Dokument dargelegte Haltung auf Halusa zurückgeht, lässt sich aus einer handschriftlichen Notiz auf dem Dokument folgern.

Zwar verfügte Österreich nach wie vor über keinerlei eigene Vorstellung zur Tagesordnung der Sicherheitskonferenz. Waldheim befasste sich aber vermutlich bereits seit seinem Gespräch mit Harmel im Juli 1969 damit, welche Verhandlungsthemen man vorschlagen könnte. Im September ließ er sich eine Übersicht über die bis dahin „von verschiedenen Seiten geäußerten Vorstellungen über die Thematik einer europäischen Sicherheitskonferenz" erstellen[225]. Als es aus der Brüsseler Botschaft nach der NATO-Tagung im Dezember 1969 hieß, Pierre Harmel erhoffe sich von den anderen europäischen Staaten „neue ideen und vorschlaege", die bisher noch nicht zur Debatte stünden, wies Waldheim die politische Sektion an: „Wir sollten uns Vorschläge überlegen!"[226] Am 17. Februar 1970 nannte er Harmel zwei militärpolitische Themen, die Österreich als „zusätzliche Tagesordnungspunkte" vorzuschlagen bereit sei. Die von Waldheim erwogenen Verhandlungsthemen umfassten einerseits in direkter Anlehnung an den Harmel-Bericht eine „Gegenseitige ausgewogene Verminderung der Streitkräfte der beiden Paktsysteme", andererseits „Maßnahmen zur partiellen Abrüstung auf dem Gebiet der konventionellen Waffen"[227]. Waldheim verband mit der Konferenz also in erster Linie Sicherheitsinteressen. Die Prager Ereignisse von 1968 hatten ihm vor Augen geführt, wie sehr die Sicherheit Österreichs nach wie vor von den Truppen und Waffenarsenalen des Ostens bedroht war. Fragen der Zusammenarbeit sah Waldheim weiterhin eher als Voraussetzung denn als Verhandlungsthema einer Sicherheitskonferenz[228].

Zusammenfassend lässt sich die KSZE-Politik der ÖVP-Alleinregierung bei aller grundsätzlichen Befürwortung als sehr vorsichtig und zwischen Ost und West lavierend charakterisieren. Gelegentlich wirkt sie gar etwas ängstlich oder zumindest unsicher. Die Bemühung, weder im Osten noch im Westen anzuecken, brachte Kurt Waldheim in einer Rede vor der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik am 24. November 1969 auf den Punkt:

„Österreich in seiner geopolitischen Lage als neutrales Land mit westlicher Gesellschaftsordnung muß vermeiden, vom Westen als Kopfbahnhof oder vom Osten als Bestandteil eines feindseligen Westeuropas angesehen zu werden. Wir müssen trachten, ein wertvoller Bestandteil eines großen Europas zu sein und zu bleiben."[229]

Zugleich war die österreichische Haltung zum sowjetischen Konferenzprojekt von Kontinuität geprägt. An der 1966 erarbeiteten Linie hielt man konsequent fest und modifizierte sie nur geringfügig. Unter Kurt Waldheim erfuhr die österrei-

[225] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 163798-6/69, „Europäische Sicherheitskonferenz; Thematik", 19. 9. 1969.

[226] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 154133-6/69, Zl. 156512-6/69, „Erklärung des Herrn Bundesministers vor dem Bundesrat am 25. 4. 1969 zur Frage einer europäischen Sicherheitskonferenz", 25. 4. 1969, einliegendes Telegramm Botschaft Brüssel an BMfAA mit handschriftlicher Notiz Waldheims, 12. 12. 1969.

[227] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 80071-6/70, Zl. 82661-6/70, „Gespräch des Herrn Bundesministers mit dem belgischen Aussenminister Harmel 17. 2. 1970", 25. 2. 1970.

[228] Ebenda.

[229] Rede Kurt Waldheims, 24. 11. 1969, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 659.

chische Außenpolitik und auch die Haltung zur KSZE trotz oder vielleicht gerade wegen des Schocks nach der Niederschlagung des Prager Frühlings eine vorsichtige Aktivierung. An der Erarbeitung einer Tagesordnung wollte man sich zunächst nur als Vermittler beteiligen. Erst kurz vor der Abwahl der ÖVP-Regierung schlug Waldheim Abrüstungs- und Truppenverminderungsfragen vor. „Freizügigkeit" als Verhandlungsthema spielte in den österreichischen Überlegungen hingegen noch keine Rolle, obgleich Bundeskanzler Klaus bereits 1967 derartige Fragen mit der Sicherheitskonferenz in Verbindung gebracht hatte. Insgesamt war die österreichische KSZE-Politik sehr stark sicherheitspolitisch motiviert. Ihr noch recht geringes Profil muss zuletzt auch unter dem Gesichtspunkt beurteilt werden, dass zum damaligen Zeitpunkt trotz der beobachteten Entwicklungen noch immer nicht abzusehen war, ob es je zu einer Konferenz kommen und welche Form diese annehmen würde. Etwas mehr Klarheit würden hier erst die zu erwartenden Erklärungen von NATO und WVO im Frühjahr 1970 bringen.

2.2.2 Das österreichische KSZE-Memorandum vom 24. Juli 1970

Am 1. März 1970 wurde in Österreich eine neue Nationalversammlung gewählt. Als Sieger gingen daraus die oppositionellen Sozialdemokraten hervor. Es folgten 13 Jahre SPÖ-Alleinregierung unter Bundeskanzler Bruno Kreisky. Obwohl Kreisky daran gelegen war, die Grundlinien der Außenpolitik fortzuführen, strebte er in manchen Bereichen eine deutlich aktivere Außenpolitik als die vorherige Regierung an. Seinem ersten Außenminister, dem parteilosen Rudolf Kirchschläger, ließ er dabei weitgehend freie Hand. Kirchschläger war die Fortsetzung der großkoalitionären Außenpolitik, an der auch die ÖVP-Alleinregierung festgehalten hatte, ein persönliches Anliegen[230]. Daher stellte er die KSZE-Politik nicht auf den Kopf, sondern hielt sowohl an der bisherigen Position als auch an der von Waldheim eingeschlagenen Richtung fest. Dies ist auch deshalb nicht überraschend, weil der Regierungswechsel – vom Außenminister abgesehen – keine unmittelbaren Folgen für die personelle Zusammensetzung des Außenministeriums, insbesondere der politischen Sektion, hatte.

Zwar fand die KSZE in den außenpolitischen Teil von Kreiskys erster Regierungserklärung keinen Eingang[231], dennoch wurde bald deutlich, dass Kirchschläger die von seinem Vorgänger begonnene Aktivierung der KSZE-Politik fortführen würde. Nachdem die NATO im Mai und die WVO im Juni 1970 abermals ihre Positionen zur Sicherheitskonferenz präzisiert und die österreichische Bundesregierung um eine Stellungnahme zu ihren jeweiligen Erklärungen gebeten

230 Vgl. S. 33.

231 Bruno Kreisky, Regierungserklärung I. Nationalrat, 27. 4. 1970, in: Kreisky Reden II, S. 1–23, hier S. 21. Auf Kirchschlägers Wunsch wurde zwar eine indirekte Andeutung der KSZE eingebaut, die aber so gut versteckt war, dass sie wohl von kaum einem Beobachter als solche verstanden wurde. Vgl. ÖStA/AdR, BKA, MRP Kreisky I, Verhandlungsschrift Nr. 1a, 27. 4. 1970, S. 3.

hatten[232], ließ er als Antwort ein Memorandum ausarbeiten und am 24. Juli 1970 allen europäischen Staaten sowie den USA und Kanada übermitteln[233]. Das Memorandum war jedoch nicht nur als Antwort auf die jüngsten östlichen und westlichen Kommuniqués zu verstehen, sondern stellte auch eine Reaktion auf die nachdrücklichen Appelle verschiedener östlicher Regierungen und die Aufforderung des belgischen Außenministers Pierre Harmel dar, Österreich möge sich aktiver in die Vorbereitung der Sicherheitskonferenz, vor allem in die Frage der Tagesordnung, einschalten.

In dem Memorandum bekräftigte Österreich abermals sein Interesse an der Sicherheitskonferenz. Die westlichen Vorbedingungen für deren Einberufung lehnte es indirekt ab, bestätigte jedoch, dass die „konkreten Bemühungen" zur „Beseitigung oder zumindest Entschärfung der bestehenden großen Spannungsquellen in Europa" die Erfolgsaussichten einer solchen Konferenz begünstigen würden. Der größte Teil des Memorandums widmete sich der Tagesordnung, ging jedoch auf die westliche Forderung nach mehr Freizügigkeit in keiner Weise ein. Österreich begrüßte die jüngsten Erklärungen von NATO und WVO, in denen sich die Standpunkte beider Seiten angenähert hätten. Positiv hob man dabei hervor, dass der Osten in seiner Prager Erklärung nunmehr auch die Einbeziehung von Fragen „der kulturellen Zusammenarbeit und der menschlichen Umwelt" akzeptiere[234]. An den von Waldheim ins Gespräch gebrachten Vorschlägen hielt Kirchschläger in dem Memorandum, unter dem Begriff der „gegenseitigen und ausgewogenen Verminderung des Militärpotentials in Europa" subsumiert, fest. Anstatt jedoch, wie noch in der mündlichen Antwort auf das NATO-Kommuniqué vom Dezember 1969, die Tagesordnungsvorschläge beider Seiten explizit für akzeptabel zu erklären, vermittelt das Memorandum den Eindruck, Österreich stehe der östlichen Tagesordnung näher als der westlichen. Der eigene Verhandlungspunkt der „Verminderung des Militärpotentials" stand denen aus der Budapester Erklärung

[232] Von westlicher Seite bat Italien, von östlicher Ungarn um eine Stellungnahme Österreichs. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 80071-6/70, Zl. 89475-6/70, „Europäische Sicherheitskonferenz; österr. Memorandum", 15. 7. 1970, einliegendes Anschreiben. Von ungarischer Seite wurde Kirchschläger sogar direkt aufgefordert, die österreichischen Gedanken zur Sicherheitskonferenz in einem Memorandum „allen interessierten Staaten" zukommen zu lassen. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 80071-6/70, ohne Zl., Notiz Kirchschlägers „Herrn Generalsekretär mit der Bitte um Vorlage an Herrn Bundeskanzler und Herrn Bundesminister für Justiz", o. D. [Mitte Juni 1970].

[233] Das Memorandum wurde in der quasi-offiziellen Österreichischen Zeitschrift für Außenpolitik publiziert und dort auf den 24. 7. 1970 datiert, was von der bisherigen Forschung übernommen worden ist. Österreichisches Memorandum zur Frage einer Konferenz über die europäische Sicherheit, in: ÖZA 4/1970, S. 250 f. Genau genommen ist dieses Datum nicht korrekt, da Kirchschläger bereits am 14. 7. den Ministerrat und die Presse über das Memorandum informierte: Europa-Initiative Wiens. Memorandum zur Durchführung einer Sicherheitskonferenz, in: Die Presse, 15. 7. 1969, S. 1. Zu Kirchschlägers Urheberschaft vgl. Ludwig Marton/Engelbert Washietl, Wiener Memorandum im eigensten Interesse. „Presse"-Gespräch mit Außenminister Kirchschläger zu Österreichs Europa-Initiative, in: Die Presse, 30. 7. 1970, S. 3.

[234] Österreichisches KSZE-Memorandum, S. 250.

der WVO gegenüber, wobei letztere wörtlich zitiert wurden. Die ähnlich lautenden, aber das Ziel einer „größeren Freizügigkeit" einschließenden Tagesordnungspunkte der NATO vom Mai 1970 wurden hingegen nicht erwähnt. Im Gegenteil distanzierte man sich sogar indirekt von einer der NATO-Forderungen, da man abgesehen von der Frage des Gewaltverzichts die „sonstige Behandlung eines oder mehrerer Prinzipien" der UNO-Charta nicht für zielführend halte[235]. Zusätzlich regte Österreich an, von vornherein mehrere Konferenzen anzuberaumen, und schlug als Alternative zu den von Finnland ins Gespräch gebrachten formlosen Botschaftergesprächen in Helsinki formelle Vorgespräche auf hoher Expertenebene in Wien vor[236].

Bei einer genaueren Betrachtung der österreichischen Haltung zur Tagesordnung kommt man nicht umhin, eine gewisse „Ostanfälligkeit" oder zumindest eine ungünstige Optik zu konstatieren, ähnlich wie dies auch bei der finnischen Initiative vom 5. Mai 1969 der Fall war[237]. Zwar galt Kirchschläger nicht gerade als „ostanfällig", dem Einfluss der UdSSR konnte er sich dennoch nicht völlig entziehen. So ist davon auszugehen, dass die Bezugnahme auf die östlichen Verhandlungsthemen nicht versehentlich, sondern mit Bedacht in das Memorandum aufgenommen wurde[238]. Der österreichische Vorschlag, auch über die Verminderung des Militärpotenzials zu verhandeln, war der UdSSR allerdings ein Dorn im Auge. Am 10. Juli 1970, als das Memorandum noch in Arbeit war, erklärte der offenbar über den geplanten Vorschlag informierte sowjetische Vizeaußenminister Wladimir Semjonow gegenüber Kirchschläger, er wünsche, dass sich die entsprechenden Ausführungen im österreichischen Memorandum nicht gegen die Vorschläge des Ostens richten und damit den Gegnern der Konferenz in die Hände spielen würden. Dies sicherte Kirchschläger Semjonow zu[239]. Der wortwörtliche Bezug auf die Vorschläge der WVO ist daher vor allem als Entgegenkommen gegenüber der UdSSR zu verstehen, welches die von Semjonow angesprochenen Befürchtungen entkräften sollte. Möglicherweise hatte man sich aus demselben Grund dafür entschieden, nicht auf die NATO-Forderung nach mehr Freizügigkeit einzugehen. In einer ersten Analyse des NATO-Kommuni-

235 Der erste Tagesordnungspunkt der NATO-Erklärung sah eine Behandlung der „Grundsätze, die für die Beziehungen zwischen Staaten maßgebend sein sollten, einschließlich des Gewaltverzichts" vor. NATO-Kommuniqué, Rom, 26./27. 5. 1970, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 138.

236 Fischer, Neutral Power, S. 120–124. Österreich distanzierte sich damit von dem finnischen Vorschlag genauso wie von Harmels Idee einer „Helsinki Tea Party".

237 Das finnische Memorandum begann ungeschickterweise mit den Worten „Die Regierung der Sowjetunion". Finnisches Memorandum, 5. 5. 1969, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 654.

238 Allerdings lässt sich anhand der Quellen nicht endgültig klären, wie und auf wessen Betreiben der entsprechende Absatz in das Memorandum gekommen ist. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 80071-6/70, Zl. 89772-6/70. „Europ. Sicherheitskonferenz; Österr. Memorandum; Entwürfe", 21. 7. 1970.

239 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 80071-6/70, Zl. 89402-6/70, „Gespräch des Bundesministers mit Vizeminister Semjonow am 10. 7. 1970 betreffend Europäische Sicherheitskonferenz", 15. 7. 1970.

qués vom Mai 1970 wurde eine zumindest allgemeine Befürwortung der westlichen Forderung nach mehr Freizügigkeit in Betracht gezogen. Darin heißt es: „Österreich selbst ist der Auffassung, dass bei der Erstellung der Tagesordnung […] von der Notwendigkeit einer Intensivierung der Kontakte und der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Völkern und Staaten Ost- und Westeuropas ausgegangen werden sollte."[240] Dennoch wurde die zitierte Haltung vorerst nicht nach außen kommuniziert[241].

Die Distanzierung von dem NATO-Vorschlag, über Grundsätze der zwischenstaatlichen Beziehungen zu verhandeln, stand in keinem Zusammenhang mit den sowjetischen Befürchtungen. Im Memorandum selbst wurde auf die bereits laufenden Verhandlungen innerhalb der UNO über die „Friendly Relations"-Deklaration verwiesen. Kirchschläger wollte offenbar eine seines Erachtens unnötige und unzweckmäßige Doppelgleisigkeit vermeiden[242]. Zugleich befürchtete er bereits bei der Behandlung des Gewaltverzichts eine „gefährliche[] Differenzierung" der Prinzipien der UNO-Charta[243]. Diese Haltung ist auch im Hinblick auf das spätere Prinzip VII der KSZE-Schlussakte zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten aufschlussreich[244].

Was aus dem Memorandum nur indirekt hervorgeht, ist das große Interesse Österreichs an einer prestigeträchtigen Vermittlungstätigkeit zwischen Ost und West. Das Memorandum selbst sowie das Angebot, in Wien Expertengespräche zu führen, sind zwar Ausdruck dieses Interesses. Aus den österreichischen Analysen des NATO-Kommuniqués vom Mai 1970 lässt sich jedoch schließen, dass dies zunächst womöglich sogar das österreichische Hauptinteresse darstellte – zumindest solange, wie unklar war, ob und wann diese Konferenz zustande kommen und welche Ergebnisse sie hervorbringen würde. Österreich könne, so heißt es dort, seine „exploratorischen Kontaktgespräche" in alle Richtungen fortsetzen, zur Annäherung der verschiedenen Positionen beitragen und „jede Möglichkeit, die sich für eine sinnvolle Einschaltung bietet, rechtzeitig wahrnehmen." Österreich sei auch zukünftig bereit, „die Möglichkeiten, die sein Status als immerwährend neutraler Staat bietet, in den Dienst einer Entspannung zwischen Ost und West zu stellen."[245]

Das österreichische Memorandum wurde von allen Staaten grundsätzlich positiv, jedoch ohne Euphorie aufgenommen. Vor allem der österreichische Tages-

[240] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 80071-6/70, Zl. 88319-6/70, „Überlegungen zu den Erklärungen des NATO-Ministerrats vom 26./27. Mai 1970" vom 19. 6. 1970, nicht pag., Blatt 2.

[241] Vgl. Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 44.

[242] Österreichisches KSZE-Memorandum, S. 250. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 86833-4/70, Zl. 90031-4/70, „Besuch des Herrn Bundeskanzlers und des Herrn Bundesministers in der Schweiz; Aufzeichnungen über die Arbeitsbesprechungen", 17. 7. 1970, S. 28.

[243] Ebenda, S. 27.

[244] Vgl. Kapitel I.3.3 und I.4.4.

[245] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 80071-6/70, Zl. 87852-6/70, „Kommuniqué der NATO-Ministerratstagung vom 26./27. 5. 70 in Rom", 10. 6. 1970, S. 4 f. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 142 f.

ordnungsvorschlag zur Verminderung des Militärpotenzials stieß bei westlichen, neutralen und östlichen Staaten gleichermaßen auf Bedenken[246]. In Moskau glaubte man sogar, eine stärkere Berücksichtigung der NATO-Positionen zu erkennen[247]. Der Versuch, die UdSSR mit der wörtlichen Zitierung des Budapester Appells zu beschwichtigen, glückte also offenbar nicht. Hingegen erregte dies zumindest in London Aufmerksamkeit. Großbritannien habe „grundsaetzlich keine bedenken" gegen die Behandlung dieser Fragen, halte sie jedoch für „zu eng und daher wenig befriedigend". Im britischen Außenministerium brachte man zudem ein „gewisses erstaunen" darüber zum Ausdruck, dass Österreich „offensichtlich mit absicht" nicht auf die Frage einer größeren Freizügigkeit, wie sie im jüngsten NATO-Kommuniqué gefordert wurde, eingegangen sei[248]. Auch wenn nur die Briten diese beiden Kritikpunkte kommunizierten, ist davon auszugehen, dass dies in anderen westlichen Ländern ähnlich gesehen wurde. Möglicherweise in Reaktion auf diese Kritik erklärte Rudolf Kirchschläger bereits am 29. Juli 1970, dass das Memorandum „nicht als Kompromißvorschlag […], sondern als weitere Diskussionsgrundlage" neben den Kommuniqués von NATO und WVO gedacht sei. Die Vorschläge in dem Memorandum „fußen auf der rein österreichischen Interessenlage" und sollten „weder dem einen noch dem anderen Paktsystem gefällig sein." Zum Thema „Freizügigkeit" verlor er jedoch abermals kein Wort[249].

Das österreichische KSZE-Memorandum hatte insgesamt eine ambivalente Wirkung. Es erfüllte seinen Zweck insofern, als Wien sich ins Gespräch einbrachte, die von vielen Seiten gewünschte Initiative ergriff und damit im Inland auf positive Resonanz stieß[250]. Zugleich bewies es inhaltliche Eigenständigkeit, indem

246 Man war sich im BMfAA schon im Vorfeld über die Bedenken der westlichen und neutralen Staaten im Klaren. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 87535-4/70, Zl. 88902-4/70, „Protokoll über die am 25. Juni stattgefundene Kontaktsitzung zw. den politischen Direktoren des schweizerischen und österr. Aussenministeriums in Wien", 2. 7. 1970, S. 3f.

247 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 80071-6/70, Zl. 90233-6/70, „Europäische Sicherheitskonferenz; Reaktionen auf das österr. Memorandum", 30. 7. 1970. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 80071-6/70, Zl. 89829-6/70, Botschaft Moskau an BMfAA, 21. 7. 1970.

248 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 80071-6/70, Zl. 89923-6/70, Botschaft London an BMfAA, 24. 7. 1970.

249 Rede des österreichischen Außenministers, Rudolf Kirchschläger, am 29. 7. 1970 anläßlich der Eröffnung des Diplomatenseminars auf Schloß Klesheim [!] bei Salzburg (Auszug), in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 670f., hier S. 670.

250 Vor allem die Tageszeitung „Die Presse" berichtete ausführlich und anerkennend über das Memorandum. Die ÖVP kritisierte zwar, die Regierung sei von der Regierungserklärung des Bundeskanzlers, die keinen direkten Hinweis auf die KSZE beinhaltete, abgewichen und dabei, auf den außenpolitischen Kurs der ÖVP zurückzukehren, was aber wohl eher als Lob aufzufassen ist. Europa-Initiative Wiens. Memorandum zur Durchführung einer Sicherheitskonferenz, in: Die Presse, 15. 7. 1969, S. 1; Engelbert Washietl, Abtausch von Interessen, in: Die Presse, 28. 7. 1970, S. 1; Ludwig Marton/Engelbert Washietl, Wiener Memorandum im eigensten Interesse. „Presse"-Gespräch mit Außenminister Kirchschläger zu Österreichs Europa-Initiative, in: Die Presse, 30. 7. 1970, S. 3; AKvVI, Signatur 2133, ÖVP-Pressedienst, „SPÖ korrigiert ihren aussenpolitischen Kurs", 27. 7. 1970.

es mit der Verminderung des Militärpotenzials ein Verhandlungsthema vorschlug, das den österreichischen Interessen entsprach und weder bei den WVO- noch bei den NATO-Staaten auf große Gegenliebe stieß. Dem sowjetischen Wunsch nach einem größeren österreichischen Engagement für eine baldige Einberufung der KSZE genügte das Memorandum nicht. Bis Ende 1971 appellierte die UdSSR mehrfach, Österreich möge doch aktiver für die KSZE eintreten, ohne jedoch sagen zu können, was genau man in Wien in dieser Richtung unternehmen sollte[251]. Der Versuch, mit Zitaten aus dem Budapester Appell dem Osten einen Schritt entgegenzukommen, erscheint rückblickend eher unglücklich. Er erfüllte seinen Zweck nicht und führte berechtigterweise zu Kritik von westlicher Seite. Dass Wien aber zu diesem Zeitpunkt auf die westliche Forderung nach mehr Freizügigkeit noch nicht einging, ist nicht verwunderlich und der britischen Reaktion zum Trotz auch rückblickend nicht zu kritisieren. Schließlich war man sich selbst innerhalb der NATO noch lange Zeit uneins, wie man zur KSZE stehen solle, was man konkret unter „größerer Freizügigkeit" verstand und wie offensiv man diese gegenüber dem Osten einfordern solle[252]. Die NATO-Erklärung vom Mai 1970 spiegelte diese Uneinigkeit sehr gut wider und veranlasste Österreich zwar zu einer neuerlichen Reaktion, nicht aber zu einer ausdrücklichen Unterstützung der vagen westlichen Vorstellungen. Mit den Worten des politischen Direktors, Arno Halusa: „Österreich sehe durch das NATO-Kommuniqué nicht ganz durch. Wir haben aber eine gewisse Aktivität entfaltet."[253] Zwar hatte die Schweiz, an der Österreich sich insbesondere in KSZE-Fragen stark orientierte, bereits im Mai 1970 erklärt, sich im Rahmen der KSZE auch für den „Austausch von Menschen und Ideen" einzusetzen[254]. Dies ist aber einerseits auf den stärkeren innenpolitischen Druck auf die Außenpolitik der Schweiz, andererseits auf die geringeren Erwartungen im dortigen Außenministerium und die relative Distanz des Landes zu den WVO-Staaten zurückzuführen[255]. Da man sich, anders als Österreich, nichts Konkretes von einer KSZE erhoffte und auch kein besonders enges Verhältnis zu den osteuropäischen Staaten hatte, gab es auch keinen Grund, die idealistischen Forderungen des Westens nicht zu unterstützen.

[251] Vgl. u. a. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 105168-6/71, Zl. 108571-6/71, Botschaft Moskau an BMfAA, „Gespräch mit stellvertretendem Außenminister Rodjonow", 5. 3. 1971, S. 3; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 105168-6/71, Zl. 122609-6a/71, „Sowjetische Demarche zur Sicherheitskonferenz am 11. 10. 1971", 5. 12. 1971; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Finnland 2, GZl. 106189-4/71, Zl. 109284-4/71, „Offizieller Besuch des finnischen Aussenministers Leskinen in Österreich; Protokoll", 23. 3. 1971, S. 6 f.

[252] Vgl. Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 49 f.

[253] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 87535-4/70, Zl. 88902-4/70, „Protokoll über die am 25. Juni stattgefundene Kontaktsitzung zw. den politischen Direktoren des schweizerischen und österr. Aussenministeriums in Wien", 2. 7. 1970, S. 3.

[254] Antwort des schweizerischen Bundesrates (Bundesrat Pierre Graber) vom 27. 5. 1970 auf Interpellationen von Nationalrat Walter Rentschler und Ständerat Hefti (Auszüge), in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 664–667, hier S. 667.

[255] Vgl. Fischer, Grenzen, S. 81–90; Breitenmoser, Sicherheit für Europa, S. 84–110.

2.2.3 Die langsame Hinwendung zur „Freizügigkeit" unter Rudolf Kirchschläger 1970–1972

Das KSZE-Memorandum vom 24. Juli 1972 bestimmte bis zum Beginn der MV im November 1972 die österreichische Haltung zur Tagesordnung einer KSZE. Einzig in zwei Punkten wurde sie durch Außenminister Kirchschläger am 24. Juni 1972 ergänzt: „1) Ja zu einem TO-Punkt ‚freiere Bewegung v. Personen …' 2) TO-Punkt: ‚Europäischer Beitrag zur Entspannung im Nahen Osten'"[256]. Mit Letzterem kam Kirchschläger seinem Bundeskanzler entgegen, der sich sehr nachdrücklich für eine Berücksichtigung dieser Frage eingesetzt hatte[257]. Für die hiesige Fragestellung ist aber der erste Punkt entscheidend. Erst knapp zwei Jahre nach dem österreichischen Memorandum schwenkte Kirchschläger hier auf die westliche Position ein. Wie ist es zu erklären, dass sich Österreich in dieser Frage so lange zurückhielt? Wie kam Kirchschlägers Grundsatzentscheidung zustande? Wie äußerte sich die neue Haltung zum Thema „Freizügigkeit" bis zum Beginn der MV im November 1972?

Zahlreiche Faktoren sind für die österreichische Zurückhaltung gegenüber der NATO-Forderung verantwortlich. Österreich lehnte eine größere Freizügigkeit zwischen Ost und West keineswegs ab. Ganz im Gegenteil war dies als langfristiges Ziel bereits seit den 1950er Jahren Bestandteil der so genannten Nachbarschaftspolitik, der österreichischen Variante der Ostpolitik. Lange vor vielen der Staaten, die nun vehement für eine größere Freizügigkeit als Verhandlungsthema der KSZE eintraten, versuchte Österreich in seinen Beziehungen zu Osteuropa, den Austausch und die Zusammenarbeit in möglichst vielen Bereichen auszubauen und zu intensivieren sowie menschliche Erleichterungen und grenzüberschreitende Kontakte so weit wie nur möglich zu fördern. Gerade Rudolf Kirchschläger fühlte sich der jungen humanitären Tradition der österreichischen Außenpolitik verpflichtet[258]. Das hinter der NATO-Forderung stehende Ideal einer größeren Freizügigkeit unterstützte Kirchschläger daher genauso wie die Außenminister vor ihm. Nur hielt er es nicht für ratsam, dies auf einer internationalen Konferenz zu behandeln. Dies würde, so seine Befürchtung, den kommunistischen Staaten nur eine Plattform für propagandistische Erklärungen über ihre eigene Fortschrittlichkeit bieten, ähnlich wie dies bei der Behandlung der Menschenrechte in der UNO der Fall gewesen sei[259]. Ein größeres Maß an Freizügigkeit erhoffte sich Kirchschläger eher als Folge einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen Ost und West. Diese werde „zwangsläufig einen verstärkten Verkehr von Mensch zu

256 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 158019-6a/72, „Konsultationsgespräche in Bern", 6. 6. 1972, darauf handschriftliche Notiz Kirchschlägers vom 24. 6. 1972.

257 Vgl. S. 39 sowie Fischer, Neutral Power, S. 124–126.

258 Vgl. S. 33.

259 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Belgien 2, GZl. 158059-4/72, Zl. 159569-4/72, „Brüsseler Arbeitsgespräche des Herrn Bundesministers mit Außenminister Harmel; Protokoll", 26. 6. 1972, S. 9.

Mensch zur Folge haben […], damit aber auch einen verstärkten Austausch von Ideen."[260]

Außenminister Kirchschläger verstand zudem das grundsätzliche österreichische Eintreten für die KSZE bereits als Ausdruck seines Interesses an menschlichen Erleichterungen im kommunistischen Europa. Er ging davon aus, dass äußere Spannungen dort auch zu inneren Spannungen, ein Nichtzustandekommen der KSZE somit „zum Anziehen der inneren Zügel" führen würde. Man empfinde in Österreich eine traditionelle Verbundenheit mit den Völkern Osteuropas und versuche daher bei seiner Außenpolitik auch die Interessen dieser Völker zu berücksichtigen: „Wenn wir Österreicher daher eine Politik machen wollen, die zu Erleichterungen für die in den kommunistischen Staaten lebenden Menschen führt, müssten wir alles aufgreifen, was zur inneren Entspannung beitrage." Die österreichische Regierung spreche sich unter anderem deshalb so deutlich für eine europäische Sicherheitskonferenz aus[261].

Zugleich war die österreichische Zurückhaltung in dieser Frage Ausdruck einer gewissen Rücksichtnahme auf die Interessen der UdSSR. Helmut Liedermann formulierte dies im Februar 1972 in einem Papier über die österreichische Haltung zur KSZE folgendermaßen:

„Die vom Westen erhobene Forderung nach freierem Austausch von Personen und Ideen teilen wir gefühlsmässig und sehen auch einen Zusammenhang zwischen ihr und der von uns öfters herausgestellten Schaufensterfunktion Österreichs. Trotzdem wäre es für uns unrichtig, uns in dieser Frage besonders zu engagieren, da, wenn auch einige Ostblockländer insgeheim dafür sein mögen, die Sowjetunion diese Forderung als für den status quo gefährlich ablehnt und daher – wie das beispielsweise die CSSR gezeigt hat – einem solchen freieren Personen- und Ideenaustausch enge Grenzen gesetzt sind."[262]

[260] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 106508-II/71, Zl. 106933-II/71, „Arbeitsgespräche anlässlich des Besuches von Bundesrat Graber in Wien; Protokoll", 9. 2. 1971, S. 9. Vgl. Rudolf Kirchschläger, Die österreichische Neutralität und die Sicherheitskonferenz, in: ÖZP 3/1972, S. 5–10, hier S. 9; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 158019-6a/72, „Konsultationsgespräche in Bern", 6. 6. 1972, S. 11 f.; Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 45.

[261] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 86833-4/70, Zl. 90031-4/70, „Besuch des Herrn Bundeskanzlers und des Herrn Bundesministers in der Schweiz; Aufzeichnungen über die Arbeitsbesprechungen" vom 17. 7. 1970, S. 26 f. Dieses Argumentationsmuster zieht sich wie ein roter Faden durch die österreichische Vorbereitung auf die KSZE. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 105168-6/71, Zl. 108797-6/71, „Europäische Sicherheitskonferenz, Information für Nationalratspräsident Dipl. Ing. Karl Waldbrunner", 15. 3. 1971, S. 3; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Finnland 2, GZl. 106189-4/71, Zl. 109284-4/71, „Offizieller Besuch des finnischen Außenministers Leskinen in Österreich; Protokoll", 23. 03. 1971, S. 6; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweden 2, GZl. 105735-4/71, Zl. 110751-4/71, „Offizieller Besuch des schwedischen Ministerpräsidenten Olof Palme; Arbeitssitzung", 21. 4. 1971, S. 10; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweden 2, GZl. 150443-4/72, Zl. 150603-4/72, „Besuch des schwedischen Aussenministers Wickman in Österreich; Protokoll", nicht pag., Blatt 13; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 152047-6a/72, „KSZE; kurze Zusammenfassung unter besonderer Berücksichtigung der österreichischen Haltung", 9. 2. 1972; Kirchschläger, Die österreichische Neutralität, S. 9; Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 45.

[262] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 155346-6a/72, „KSZE; Gedanken über die österreichische Haltung" vom 28. 2. 1972, S. 5.

Dieses Zitat muss allerdings in gewisser Hinsicht richtig gestellt werden. Im Wiener Außenministerium neigte man in aller Regel nicht dazu, auf Positionen zu verzichten, nur weil sie den sowjetischen Interessen zuwiderliefen. Dies beweist nicht zuletzt der österreichische Vorschlag, die Verminderung des Militärpotenzials in Europa in die Tagesordnung der KSZE aufzunehmen. Auch diese Forderung lehnte Moskau ab, weil sie den Status quo in Europa berührte. Während Kirchschläger sich von einer Behandlung militärischer Fragen Verhandlungsergebnisse erhoffte, die den österreichischen Interessen entsprächen, war er beim Tagesordnungspunkt „Freizügigkeit" skeptisch. „Wie sollten die Oststaaten dazu Stellung nehmen? Es müsse ein Hauptziel sein, den freien Verkehr von Menschen zu verwirklichen; es wäre aber nicht zielführend, zu viel darüber zu sprechen"[263]. In der österreichischen Außenpolitik bevorzugte man den Weg der stillen Diplomatie. Der verhältnismäßig enge Kontakt Österreichs mit den kommunistischen Staaten Europas hatte zu der Erkenntnis geführt, dass man gegenüber diesen Staaten in humanitären Angelegenheiten durchaus etwas erreichen konnte. Allerdings gelang dies am ehesten dann, wenn man mit entsprechenden Anliegen diskret umging, anstatt sie in die Öffentlichkeit zu tragen. Die NATO-Forderung, „Freizügigkeit" auf die Tagesordnung einer KSZE zu setzen, entsprach nicht gerade den österreichischen Vorstellungen von Diskretion und stiller Diplomatie. Kirchschläger erschien es daher nicht zweckmäßig, eine Verstimmung in den Beziehungen zur UdSSR für ein Anliegen zu riskieren, von dem er keinerlei positive Impulse erwartete[264]. Hinzu kam, dass die osteuropäischen Staaten diese Forderung als bloße westliche Verzögerungstaktik ansahen[265]. Österreich war jedoch bestrebt, sich nicht „für taktische Ziele der einen oder anderen Seite einspannen zu lassen."[266] Außerdem hatte sich Kirchschläger selbst stets gegen Vorbedingungen oder sonstige Verzögerungen der Sicherheitskonferenz ausgesprochen. Er schien in diesem Zusammenhang sogar befürchtet zu haben, dass ein Insistieren in dieser Frage die Konferenz zum Scheitern bringen oder gänzlich verhindern könnte[267].

Österreich hatte überdies trotz aller Sympathie für die Forderung nach mehr „Freizügigkeit" in erster Linie vitale Sicherheitsinteressen in einer KSZE zu vertreten. Der von Waldheim vorgebrachte und von Kirchschläger übernommene Vorschlag, auch über eine Verminderung des Militärpotenzials in Europa zu verhandeln, kam nicht von ungefähr. Österreich lag an der Grenze zwischen NATO

263 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 150401-4/72, Zl. 151947-4/72, „Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in Bern vom 27. bis 29. 1. 1972, Protokoll über die Arbeitsgespräche", 4. 2. 1972, S. 9.

264 Vgl. Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 45.

265 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 150401-4/72, Zl. 151947-4/72, „Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in Bern vom 27. bis 29. 1. 1972, Protokoll über die Arbeitsgespräche", 4. 2. 1972, S. 9.

266 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 155346-6a/72, „KSZE; Gedanken über die österreichische Haltung" vom 28. 2. 1972, S. 4.

267 So etwa in ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 150401-4/72, Zl. 151947-4/72, „Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in Bern vom 27. bis 29. 1. 1972, Protokoll über die Arbeitsgespräche", 4. 2. 1972, S. 13.

und WVO, war von Staaten beider Lager fast vollständig umgeben. Es musste befürchten, im Falle einer direkten militärischen Konfrontation beider Militärbündnisse einer der Hauptleidtragenden zu sein, und würde daher von einer militärischen Entspannung profitieren[268]. Obgleich Kirchschläger es begrüßte, dass die Konferenz sich nicht nur mit Fragen der Sicherheit, sondern auch mit verschiedenen Bereichen der Zusammenarbeit befassen würde, erhoffte er sich doch vor allem eine Verbesserung der österreichischen Sicherheitslage. Gegenüber seinem Schweizer Amtskollegen warnte er sogar, dass die Sicherheitskonferenz nicht in „eine Konferenz über blosse Zusammenarbeit" umfunktioniert werden dürfe[269]. Die kulturelle und wirtschaftliche Zusammenarbeit betrachtete er konsequenterweise nicht als reinen Selbstzweck, sondern „auch als Mittel für einen Zustand der Sicherheit […], in welchem die Staaten frei von Angst um ihre Sicherheit existieren können."[270] Eine umfassende Zusammenarbeit hielt er für eine Voraussetzung dafür, „daß ein sachlich gerechtfertigtes Vertrauen entsteht, ohne das wirkliche Sicherheit kaum denkbar ist."[271] Selbst das starke österreichische Interesse an einer Rolle als Vermittler im Rahmen der KSZE sowie das Angebot, vorbereitende Expertengespräche in Wien abzuhalten, waren in erster Linie sicherheitspolitisch motiviert[272].

Nicht zuletzt spielte für die österreichische Zurückhaltung eine Rolle, dass Außenminister Kirchschläger Jurist und Völkerrechtsexperte war und sich daher von der KSZE ein multilaterales Vertragswerk erhoffte, das verbindlicher sein würde als eine bloße Deklaration. Für diese Auffassung fand er jedoch keinerlei Unterstützung[273]. Ein Vertrag hätte seiner Auffassung nach zudem den Vorteil, dass dann „auch die allianzfreien Staaten in den Genuss eines Verbots der Aggression und der Drohung mit Aggression" kämen sowie „die USA und Kanada als Vertragspartner […] für unsere Sicherheit mitverantwortlich" wären[274]. Hingegen könne „Freizügigkeit" wohl kaum „das Werk vertraglicher Bestimmungen" sein, sondern nur „das Ergebnis der wirtschaftlichen, kulturellen und technologischen Zusammenarbeit"[275].

[268] Vgl. Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 46.

[269] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 150401-4/72, Zl. 151947-4/72, „Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in Bern vom 27. bis 29. 1. 1972, Protokoll über die Arbeitsgespräche", 4. 2. 1972, S. 8.

[270] Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Rede des österreichischen Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten, Dr. Rudolf Kirchschläger, vor Parlamentariern einiger europäischer Länder in Wien vom 27. 3. 1972, in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), KSZE I, S. 398–403, hier S. 400f.

[271] Kirchschläger, Die österreichische Neutralität, S. 9.

[272] Vgl. Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 276–285, insbes. S. 277.

[273] Vgl. Krapf an AA, 11. 10. 1972, in: AAPD 1972, Dok. 323, S. 1503–1506, hier S. 1505f.; Fischer, Neutral Power, S. 127.

[274] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 150401-4/72, Zl. 151947-4/72, „Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in Bern vom 27. bis 29. 1. 1972, Protokoll über die Arbeitsgespräche", 4. 2. 1972, S. 8f. Zu den österreichischen Vorstellungen, wie so ein Vertrag genau aussehen könne, vgl. Fischer, Neutral Power, S. 127f.

[275] ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol Schweden 2, GZl. 150443-4/72, Zl. 150603-4/72, „Besuch des schwedischen Aussenminsters Wickman in Österreich; Protokoll" vom 17. 1. 1972, nicht

Die Entscheidung Kirchschlägers vom Juni 1972, trotz aller Skepsis einen Tagesordnungspunkt zu mehr Freizügigkeit fortan zu unterstützen, kam nicht aus heiterem Himmel. Kirchschläger blieb die Debatte innerhalb der NATO nicht verborgen. Ihm dürfte dadurch sowie durch die britische Reaktion auf das österreichische KSZE-Memorandum bewusst gewesen sein, dass er zu diesem Thema auf Dauer nicht schweigen konnte, ohne weitere Irritationen auf westlicher Seite hervorzurufen. Vermutlich brachte er auch deshalb in bilateralen Gesprächen stets die prinzipiell positive österreichische Haltung zur Forderung nach mehr Freizügigkeit zum Ausdruck, ohne dabei seine Skepsis zu verbergen. Öffentlich nahm er erstmals im Mai 1971 in einem Aufsatz für den „Bayerischen Monatsspiegel" dazu Stellung:

„Bei vollem Bewußtsein, daß die Territorien in Europa ohne die Beschwörung eines neuen Krieges nicht in Frage gestellt werden können, und bei voller Kenntnis der Tatsache, daß Grenzen ihrem Wesen nach immer etwas Trennendes sind, ist es mit eine der Aufgaben einer dem Volk verpflichteten Außenpolitik, ihre Normalisierung und Öffnung anzustreben und sich zu bemühen, das Schicksal der Menschen diesseits und jenseits so weit zu erleichtern, daß sie sich sehen und besuchen und in besonderen Fällen auch vereinen können."[276]

Dieses besondere österreichische Interesse am Schicksal der Menschen auch jenseits des Eisernen Vorhangs erklärte Kirchschläger mit den „bis in die Zeit der Monarchie zurückreichenden, vielfältigen menschlichen Verflechtungen über die Grenzen hinweg" und den „zahllos[en]" Familien, „die im mitteleuropäischen Raum durch Staatsgrenzen voneinander getrennt werden, deren Mitglieder, oft Kinder derselben Eltern, gezwungen sind, verschiedene Sprachen zu sprechen."[277] Dieses Argumentationsmuster war zu diesem Zeitpunkt keineswegs neu und hat gewiss einen nicht von der Hand zu weisenden Kern. Es fungierte jedoch insbesondere im KSZE-Kontext als manchmal beinahe phrasenhaft erscheinendes Alibi-Argument, welches das entstehende österreichische Interesse an dem Themenkomplex „Freizügigkeit" gegenüber dem Osten als legitim verkaufen sollte. Österreich trete demnach für eine größere Bewegungsfreiheit und mehr menschliche Kontakte nicht deshalb ein, weil es den Osten provozieren, dem Westen gefallen oder den Beginn der KSZE verzögern möchte, sondern weil dies eigenen, nationalen Interessen bzw. den Wünschen der österreichischen Bevölkerung entspreche. Von einer Unterstützung der NATO-Forderung war Kirchschläger damit aber noch immer weit entfernt.

Innerhalb der NATO verfestigte und konkretisierte sich die westliche Forderung nach mehr „Freizügigkeit" zusehends und tauchte im NATO-Kommuniqué vom 10. Dezember 1971 erstmals als eigenständiger Tagesordnungspunkt auf[278].

pag., Bl. 13. Vgl. Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 46.

276 Österreichs Memorandum zur europäischen Sicherheitskonferenz. Aufsatz des österreichischen Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten, Dr. Rudolf Kirchschläger, im „Bayerischen Monatsspiegel", in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), KSZE I, S. 299–303, hier S. 300.

277 Ebenda.

278 Vgl. S. 55.

Auch in bilateralen Gesprächen mehrten sich seit Herbst 1971 die Anzeichen, dass die westlichen Staaten diesem Thema hohe Priorität beimessen und auf dessen Behandlung bestehen würden[279]. Im gleichen Zeitraum traf in Wien ein neunseitiger Bericht des österreichischen Botschafters in Sofia, Rudolf Krippl-Redlich, ein, der eindringlich vor zu großem Optimismus bezüglich der Zusammenarbeit mit den kommunistischen Staaten warnte. Der Osten betrachte den Westen nach wie vor als Hauptfeind und strebe Kooperationen mit westlichen Staaten in der Regel nicht zum beiderseitigen Vorteil an. Man solle sich daher wirtschaftliche und politische Konzessionen „so teuer als möglich honorieren" lassen, bei Verhandlungen „das Meistmögliche für sich herausholen" und diese nötigenfalls auch scheitern lassen[280]. Durch diese Signale, vor allem aber durch die neue NATO-Tagesordnung vom Dezember 1971, sah Kirchschläger sich veranlasst, seine bisherige Haltung zur Freizügigkeit zu überdenken. Dabei war er zunächst an der jeweiligen Haltung Schwedens und der Schweiz interessiert. Mit den Außenministern beider Staaten traf er im Januar 1972 zusammen[281]. Während Kirchschläger in diesen Gesprächen weiterhin seinen bekannten Standpunkt vertrat, erklärten der Schwede Krister Wickman und der Schweizer Pierre Graber gleichermaßen, dass sie die Frage einer größeren Freizügigkeit auch als Tagesordnungspunkt unterstützen würden[282].

Zugleich mehrten sich die Anzeichen, dass sich die UdSSR einem Dialog über menschliche Kontakte nicht gänzlich verwehren würde. Dies begann mit der französisch-sowjetischen Erklärung vom 30. Oktober 1971 und dem dänisch-sowjetischen Kommuniqué vom 5. Dezember 1971, in denen die sowjetische Seite menschliche Erleichterungen, auch in Bezug auf die KSZE, zugestand[283]. Auch

279 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 105168-6a/71, Zl. 120266-6a/71, „westliche Beratungen über Tagesordnung", 20. 10. 1971; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 105168-6a/71, Zl. 122096-6a/71, Botschaft Den Haag an BMfAA, 24. 11. 1971; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 150381-6a/72, „polnische Intervention in Luxemburg", 12. 1. 1972; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 151179-6a/72, Botschaft Bonn an BMfAA, „KSZE; Grundzüge der westlichen (NATO) Haltung" 21. 1. 1972; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 157272-6a/72, „Vorsprache des brit. Botschafters D.S. Laskey am 12. 5. 1972", 23. 5. 1972; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 158731-6a/72, „holländische Aspekte", 12. 6. 1972.

280 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 105168-6a/71, Zl. 121603-6a/71, Botschaft Sofia an BMfAA, „Sicherheitskonferenz, Kooperation mit dem Osten – ja; aber nicht um jeden Preis!", 16. 11. 1971, Zitate S. 8.

281 Dieses Interesse geht unmittelbar aus den Materialien zur Vorbereitung beider Treffen hervor: ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweden 2, GZl. 150443-4/72, ohne Zl., Mappe „Besuch des schwedischen Außenministers in Wien vom 12. bis 15. 1. 1972", o. D., S. 3; BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 121163-4/72, Zl. 122486-/4/72, „Reise des Herrn Bundesministers nach Bern vom 27.–29. 1. 1972", 12. 1. 1972, S. 12.

282 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweden 2, GZl. 150443-4/72, Zl. 150603-4/72, „Besuch des schwedischen Aussenministers Wickman in Österreich; Protokoll", nicht pag., Blatt 12; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 150401-4/72, Zl. 151947-4/72, „Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in Bern vom 27. bis 29. 1. 1972, Protokoll über die Arbeitsgespräche", 4. 2. 1972, S. 13.

283 Vgl. S. 54.

Ungarn signalisierte im März 1972 gegenüber Österreich, dass es bereit sei, „die Frage zu diskutieren“[284]. Zwar gab es im selben Zeitraum genauso Äußerungen sowjetischer und anderer östlicher Regierungsvertreter, die sich gegen die westlichen Forderungen teils vehement zur Wehr setzten[285]. Dennoch dürfte Kirchschläger durch die positiven östlichen Signale allmählich erkannt haben, dass sich mit einem derartigen Verhandlungsthema eventuell doch etwas erreichen lassen könnte. Einen gewissen Einfluss auf seine Haltung hatte, ähnlich wie bei Waldheim, das Umwerben von Pierre Harmel. Im Vorfeld von Kirchschlägers Reise nach Brüssel im Juni 1972 ließ Harmel übermitteln, dass er vor dem Hintergrund der österreichischen Ostkontakte daran interessiert sei, „welche Chancen man in Wien all denjenigen Themen einer KSZE gebe, die in menschlichen Bereichen eine Auflockerung bringen könnten (Bewegungsfreiheit der Staatsbürger, Ausweitung der kulturellen und auch wirtschaftlichen Zusammenarbeit etc.).“[286] Auch die anstehenden Verhandlungen zwischen Österreich und Polen über die Aufhebung des Visumzwangs regten Kirchschläger zum Umdenken an. In der Ministerratssitzung am 13. Juni 1972 erklärte er, dies sei ein „interessanter politischer Schritt, der uns auch im Bezug auf die geplante europäische Sicherheitskonferenz sehr hilft. Bei der geplanten europäischen Sicherheitskonferenz soll die Frage der Freiheit des Personenverkehrs stärker unterstrichen werden.“[287]

Bei seinem Gespräch mit Pierre Harmel am 21. Juni 1972 in Brüssel eröffnete er seine Ausführungen zu den Harmel besonders interessierenden „menschlichen Bereichen“ mit einem Hinweis auf eben jene österreichisch-polnischen Verhandlungen, die am selben Tag in Wien begonnen hatten. Er führte weiter aus, dass im

[284] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 154797-6a/72, „Gespräch des Herrn GS mit dem stellvertretenden ungarischen Aussenminister in Budapest (10.–12. 3. 1972)“, 30. 3. 1972. Ähnlich stellte sich die ungarische Haltung im Oktober 1972 dar: ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 164207-6a/72, „Haltung der VR Ungarn“, 6. 10. 1972. Auch die UdSSR signalisierte gegenüber Österreich im September eine gewisse Gesprächsbereitschaft: ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 162608-6a/72, „Gespräch mit Ministre-Conseiller Avramov (UdSSR)“, 7. 9. 1972.

[285] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 150381-6a/72, „polnische Intervention in Luxemburg“, 12. 1. 1972; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 154170-6a/72, „Besuch des Generalsekretärs im französischen Aussenministerium Herve Alphand in Moskau (Februar 1972)“, 20. 3. 1972; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 154798-6a/72, „Gespräch des Leiters der Sektion II mit dem Politischen Generaldirektor am Quai d’Orsay (22. 3. 1972 in Paris)“, 30. 3. 1972; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 156499-6a/72, Botschaft Rom an BMfAA, 4. 5. 1972. Derartige Äußerungen rissen auch im Herbst 1972 nicht ab: ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 164464-6a/72, Botschaft Ottawa an BMfAA, 7. 10. 1972; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 164748-6a/72, „bilaterale Konsultationen“, 20. 11. 1972.

[286] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Belgien 2, GZl. und Zl. 158059-4/72, 27. 5. 1972, S. 2 f.

[287] ÖStA/AdR, BKA, MRP Kreisky II, Verhandlungsschrift Nr. 30, 13. 6. 1972, S. 6. Allerdings gelangte das BMfAA im Oktober 1972 zu der Erkenntnis, dass „mit Abkommen über die Aufhebung des Sichtvermerkszwanges allein dem Durchschnittsbürger in den Warschauer-Paktstaaten nicht gedient [sei], wenn er keine Garantie hat, ohne Schwierigkeit Reisepaß und Ausreisevisum zu erhalten.“ ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 164257-6a/72, „Vorbereitung der österreichischen Position“, 13. 10. 1972, S. 4 f.

„Ostblock […] etwas in Fluß geraten" sei und die KSZE „zu einem Ferment für diese Entwicklung" werden könne[288]. Zwar vertrat er weiterhin die Auffassung, dass ein freierer Austausch von Personen und Gedanken Folge einer besseren Zusammenarbeit sein müsse, erklärte sich aber zugleich erstmals ausdrücklich dazu bereit, einen solchen Tagesordnungspunkt zu unterstützen, sofern er von den westlichen Staaten vorgeschlagen werde. Auch wenn die zuvor skizzierten außenpolitischen Entwicklungen Kirchschlägers Umdenken eingeleitet und beeinflusst hatten, dürfte der ausschlaggebende Faktor hierfür innenpolitischer Natur gewesen sein. Offenbar erfuhr er im Frühjahr 1972, dass die oppositionelle ÖVP den umstrittenen Tagesordnungspunkt der NATO befürworten werde[289]. Gegenüber Harmel erklärte Kirchschläger daher, dass er diese Forderung vor allem deshalb unterstützen werde, weil er sonst der Opposition in Österreich „eine billige Zielscheibe" böte[290].

Mit Kirchschlägers Entscheidung änderte sich zwar die österreichische Haltung, nicht jedoch die Strategie. Man verhielt sich in dieser Frage weiterhin abwartend-rezeptiv und sprach sie bei bilateralen Konsultationen, vor allem mit kommunistischen Staaten, von sich aus nicht an. Dies ist nicht verwunderlich, erfolgte die Haltungsänderung doch nicht aus einem Überzeugungswandel, sondern eher aus der Einsicht in innen- und außenpolitische Notwendigkeiten. Zwar setzte sich im Außenministerium allmählich die Erkenntnis durch, dass diese Frage „nicht von vornherein fallen gelassen werden" solle, da sie „den nicht-konformen Gruppen, etwa in der Sowjetunion, einen gewissen Auftrieb verleihen könnten."[291] Dennoch gab man sich keinerlei Illusionen hin – was im Übrigen für die meisten anderen westlichen und neutralen Staaten bis zum Beginn der MV gleichermaßen galt[292]. Kirchschläger sah daher keinerlei Anlass, dieses Thema von sich aus offensiv zu vertreten. Folgerichtig wurde am 15. November 1972, unmittelbar vor Beginn der MV, beschlossen, dass Österreich „Freizügigkeit" als Tagesordnungspunkt zwar „zusammen mit den anderen Staaten" unterstützen werde, dabei aber „kein Vorreiter" sein wolle[293]. Zwar ging Österreich in seiner

[288] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Belgien 2, GZl. 158059-4/72, 159569-4/72, „Brüsseler Arbeitsgespräche des Herrn Bundesministers mit Außenminister Harmel; Protokoll", 26. 6. 1972, S. 9.

[289] Zu dieser frühen Haltung der ÖVP vgl. AKvVI, Signatur 2133, Schreiben Franz Karasek an Pieter Kooijmans, 7. 9. 72, S. 4 f.

[290] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Belgien 2, GZl. 158059-4/72, 159569-4/72, „Brüsseler Arbeitsgespräche des Herrn Bundesministers mit Außenminister Harmel; Protokoll", 26. 6. 1972, S. 9 f.

[291] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 163176-6a/72, „Arbeitsgespräch des Herrn Generalsekretärs in Schweden (15. 9. 1972), Resuméprotokoll [!] – Sicherheitskonferenz", 20. 9. 1972; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 164257-6a/72, „Vorbereitung der österreichischen Position", 13. 10. 1972, S. 4 f.

[292] Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 165725-6a/72, Botschaft Moskau an BMfAA, 23. 10. 1972, S. 8 f.; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 166513-6a/72, „Konsultationen mit Frankreich auf Beamtenebene am 16. 11. 1972", 17. 11. 1972;

[293] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 166457-6a/72, „KSZE; multilaterale Vorbereitungsgespräche in Helsinki; Besprechung beim Herrn Bundesminister am 15. 11. 1972", 16. 11. 1972, 2. Einlageblatt. Über die beschlossene Ausgangsposition Österreichs wurden auch die Vertretungsbehörden in den KSZE-Teilnehmerstaaten unterrichtet.

Grundsatzerklärung zur KSZE am 5. Dezember 1972 in konzilianter Form auf dieses Thema ein, blieb aber vorerst bei seiner Zurückhaltung. Wie Kirchschläger seinem finnischen Amtskollegen Ahti Karjalainen am 17. Januar 1973 mitteilte, halte Österreich Freizügigkeit zwar für lebensnotwendig und könne die Forderung, dies auch auf der KSZE zu behandeln, nachvollziehen. Man werde das jedoch weder zum Kriterium für das Zustandekommen einer KSZE erheben, noch erwarte man von den sozialistischen Staaten, sich dieser Forderung zu beugen[294]. Erst im weiteren Verlauf der MV gab Österreich seine vorsichtige Haltung allmählich auf[295].

3. Die Durchsetzung humanitärer Verhandlungsthemen während der Multilateralen Vorgespräche zur KSZE 1972/1973

3.1 Auf dem Weg zu Korb III

Als am 22. November 1972 die Multilateralen Vorgespräche (MV) zur KSZE[296] im Konferenzzentrum Dipoli nahe der finnischen Hauptstadt Helsinki begannen, war es noch ein weiter Weg bis zu einem mit Inhalten gefüllten Korb III. Auch die österreichischen KSZE-Diplomaten brauchten einige Zeit, ihre Zurückhaltung abzuschütteln und sich zu zentralen Akteuren in humanitären Fragen zu entwickeln, die an vorderster Front für westliche Maximalpositionen streiten würden.

Die Verhandlungen in Dipoli dauerten bis zum 8. Juni 1973 und wurden in vier Verhandlungsrunden abgehalten. Die erste Runde dauerte vom 22. November bis zum 15. Dezember 1972 und widmete sich neben einer Art Generaldebatte primär den Verfahrensfragen. Nach der Weihnachtspause wurde vom 15. Januar bis 9. Februar 1973 über die grundlegende Tagesordnung verhandelt, bevor die Delegationen vom 26. Februar bis 6. April sowie vom 25. April bis 8. Juni 1973 die Mandate für die einzelnen Kommissionen und Unterkommissionen formulierten und daraus die Schlussempfehlungen der MV erarbeiteten[297].

Die Unterstützung des Tagesordnungspunktes „Freizügigkeit" führte prompt zu positiven Reaktionen von britischer und amerikanischer Seite. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 166757-6a/72, „KSZE; Beginn der multilateralen Vorbesprechungen", 21. 11. 1972; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 167005-6a/72, „KSZE; amerikanische Auffassung betreffend die multilateralen Vorbesprechungen", 27. 11. 1972; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 167059-6a/72, „KSZE; britische Reaktion zu österreichischer Ausgangsposition", 27. 11. 1972.

294 UMA, 12 L 16 Itävalta, „Ulkoasiainministeri Karjalaisen neuvottelu ulkoministeri Kirchschlägerin kanssa", 19. 1. 1973, S. 2.

295 Vgl. Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 44f.

296 Offiziell hieß das Treffen „Helsinki-Konsultationen zur Frage der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa". KSZE-Schlußempfehlungen vom 8. 6. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 153.

297 Vgl. ebenda; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 9, 14, 21, 29.

3.1.1 Die österreichische Ausgangsposition

Wie stellte sich die österreichische Haltung zu den zentralen inhaltlichen sowie organisatorischen und prozeduralen Fragen zu Beginn der MV dar? Diese geht aus zahlreichen bilateralen Konsultationen im Vorfeld der Verhandlungen, vor allem aber aus dem Protokoll einer Vorbesprechung bei Außenminister Kirchschläger vom 15. November sowie der österreichischen Grundsatzerklärung vor der MV vom 5. Dezember 1972 hervor.

Wie die anderen Beteiligten würde sich Österreich – „um der Blockbildung entgegenzuwirken" – für das Konsensprinzip bei Abstimmungen aussprechen und den von Frankreich ins Spiel gebrachten Drei-Stufen-Plan für die eigentliche KSZE befürworten, der eine Außenministerkonferenz, eine Kommissionsphase, also die eigentlichen Verhandlungen über die Schlussakte, sowie eine Konferenz der Staats- oder Regierungschefs vorsah[298]. Gemeinsam mit den westlichen Staaten vertrat es die Position, dass die KSZE während der MV möglichst genau vorbereitet werden müsse. Daher sollten in Dipoli bereits die „Terms of Reference" für die eigentliche Konferenz erarbeitet und nötigenfalls auch substanzielle Fragen besprochen werden. Aus diesem Grund hatte man auch keine Bedenken gegen die Einberufung von Arbeitsgruppen oder einzelnen Kommissionen und Unterkommissionen[299]. Den finnischen Vorschlag, die Neutralen mögen den Vorsitz über etwaige Kommissionen übernehmen, hielt Österreich – in Anlehnung an Schweden und die Schweiz – jedoch nur dann für sinnvoll, wenn die anderen Teilnehmerstaaten dies ausdrücklich wünschten[300].

Die österreichischen Vorstellungen zur Tagesordnung waren am Vorabend der MV noch wenig ausgeprägt und spiegelten in erster Linie Reaktionen auf die Wünsche anderer Staaten bzw. des österreichischen Bundeskanzlers wider. Das einzig genuine Interesse Wiens betraf die militärischen Fragen der Sicherheit, die seit Waldheim die österreichische Haltung zur KSZE bestimmten. Diese waren von den beiden Supermächten bereits vor Beginn der MV gemeinschaftlich aus der Tagesordnung in die 1973 in Wien beginnenden MBFR-Verhandlungen verbannt worden[301]. Von dem zu erarbeitenden Prinzipienkatalog, der gerade für den Osten das Herzstück der KSZE darstellen sollte, erwartete sich Außenminister

[298] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 166457-6a/72, „KSZE; multilaterale Vorbereitungsgespräche in Helsinki; Besprechung beim Herrn Bundesminister am 15. 11. 1972", 16. 11. 1972, 1. nicht pag. Innenblatt.

[299] Ebenda, 2. nicht pag. Innenblatt.

[300] Ebenda. Zur Abstimmung unter den Neutralen vgl. u. a. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 157049-6a/72, Botschaft Bern an BMfAA, 16. 5. 1972; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 158050-6a/72, „Vorsitz über Subkommissionen", 6. 6. 1972; Fischer, Neutral Power, S. 149 f. Zur Haltung von Ost und West vgl. u. a. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 156499-6a/72, Botschaft Rom an BMfAA, 4. 5. 1972; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 160261-6a/72, „Vorsitz in den Subkommissionen der multilateralen Vorbereitungskonferenz", 13. 7. 1972; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 163006-6a/72, „österr.-deutsche Konsultationen auf Beamtenebene; Bonn, 11. und 12. 9. 1972", 14. 9. 1972.

[301] Vgl. Haftendorn, CSCE and MBFR, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), Origins.

Kirchschläger keinen nennenswerten Sicherheitszuwachs[302]. Einzig dem Prinzip des Gewaltverzichts maß er Bedeutung bei, da es einen engen Bezug zu den für Österreich so wichtigen militärischen Fragen der Sicherheit aufwies[303]. Hingegen beurteilte er das von der Schweiz vorgebrachte Streitschlichtungsprojekt äußerst skeptisch. Aus Solidarität mit dem Nachbarland würde es die österreichische Delegation aber zumindest „vorsichtig unterstützen". Ein weiterer sicherheitspolitischer Aspekt war der österreichische Nahost-Vorschlag, der zwar breiteren Raum einnehmen, von Kirchschläger und seinen Diplomaten jedoch nur aus Loyalität gegenüber Kreisky und daher wenig enthusiastisch vertreten werden würde[304].

Einen Tagesordnungspunkt zu mehr Freizügigkeit von Personen, Informationen und Ideen würde Österreich, wie im vorangegangenen Kapitel dargelegt, zwar befürworten, in dieser Frage aber nicht initiativ werden. Alternativ zu einem Tagesordnungspunkt konnte man sich in Wien auch vorstellen, „Freizügigkeit" statt in die Tagesordnung in den zu vereinbarenden Prinzipienkatalog aufzunehmen[305]. Wesentlich positiver stand Österreich hingegen dem Komplex der Zusammenarbeit gegenüber, und zwar sowohl der wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen und ökologischen als auch der kulturellen Zusammenarbeit. Dass die „Freizügigkeit" letztlich Teil der „Zusammenarbeit" werden würde, war zu diesem Zeitpunkt noch nicht abzusehen. Schließlich und endlich sah man in Wien den Vorschlag der UdSSR, über eine Art Folgeorgan für Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu verhandeln, mit großer Skepsis und wollte dies erst dann erörtern, wenn sich ein positiver Konferenzverlauf abzeichne. Erst dann sei absehbar, welche Aufgaben dem Organ übertragen werden könnten[306].

Wie alle anderen Teilnehmerstaaten legte auch Österreich Anfang Dezember 1972 seine Haltung zur KSZE in einer Grundsatzerklärung dar, die sich entlang dieser Grundlinien bewegte[307]. Delegationsleiter Heinrich Pfusterschmid[308] war

302 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 166457-6a/72, „KSZE; multilaterale Vorbereitungsgespräche in Helsinki; Besprechung beim Herrn Bundesminister am 15. 11. 1972", 16. 11. 1972, 2. nicht pag. Innenblatt.

303 Das Interesse Kirchschlägers hieran geht aus der österreichischen Grundsatzerklärung vom 5. 12. 1972 sowie aus späteren Besprechungsprotokollen hervor. Vgl. Heinrich Pfusterschmid-Hardtenstein, Österreichische Grundsatzerklärung zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Abgegeben von Botschafter Dr. Pfusterschmid-Hardtenstein am 5. 12. 1972 in Helsinki, in: ÖZA 1972, S. 368–370, hier S. 368 f.; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 33053-6a/73, „Besprechungen beim Herrn Bundesminister am 15. 2. 1973 und 20. 2. 1973", 2. nicht pag. Innenblatt.

304 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 166457-6a/72, „KSZE; multilaterale Vorbereitungsgespräche in Helsinki; Besprechung beim Herrn Bundesminister am 15. 11. 1972", 16. 11. 1972, 2. nicht pag. Innenblatt – 2. Einlageblatt. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 131.

305 Ebenda, 2. Einlageblatt.

306 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 166457-6a/72, „KSZE; multilaterale Vorbereitungsgespräche in Helsinki; Besprechung beim Herrn Bundesminister am 15. 11. 1972", 16. 11. 1972, 1. Einlageblatt.

307 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 167892-6a/72, „KSZE – Stand nach Abgabe der Grundsatzerklärungen", 18. 12. 1972, S. 1.

308 Heinrich Pfusterschmid war österreichischer Botschafter in Helsinki und stand damit, wie bei den anderen Teilnehmerstaaten auch, formell der Delegation seines Landes vor. Faktisch lag die Leitung bei den meisten Delegationen jedoch bei aus den Außenministerien entsand-

bei den Themen „kulturelle Zusammenarbeit“ und „Freizügigkeit“ sichtlich darum bemüht, möglichst weder bei den westlichen Staaten wegen einer zu zögerlichen noch bei den östlichen Staaten wegen einer zu offensiven Haltung anzuecken. Gerade die geschichtliche Erfahrung Österreichs spreche sehr dafür, dass eine umfangreiche Zusammenarbeit von Staaten mit verschiedenen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungen die Menschen einander näher bringen könne und damit „ohne Gefährdung unterschiedlicher gesellschaftlicher Positionen“ auch zum gegenseitigen Verstehen der Regierungen und der Staaten beitrage. „Eine solche Zusammenarbeit bereichert aber auch die einzelnen Menschen und schafft Möglichkeiten für die persönliche Begegnung und den Austausch von Gedanken“[309].

Neu an der Erklärung war ein Absatz zur wirtschaftlich-wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit, den Außenminister Kirchschläger noch am 28. November eingefügt hatte und der mit ziemlicher Sicherheit auf Bruno Kreisky zurückging:

„Österreich hat mit den an der Donau liegenden oder diesem Raum zugehörigen Staaten schon bisher eine sehr weitgehende Zusammenarbeit auf diesen Gebieten geübt, eine Zusammenarbeit, die noch ungeahnte Perspektiven eröffnet. Dies vor allem dann, wenn durch eine Fertigstellung des Rhein-Main-Donau-Kanals die Donau zu einer echten transkontinentalen Wasserstraße wird.“[310]

Die Idee, das europäische Wasserstraßensystem auszubauen, lässt sich bei Kreisky bis in die Mitte der 1950er Jahre zurückverfolgen[311]. Dieses Thema spielte allerdings während der KSZE-Verhandlungen in Dipoli und Genf noch keine nennenswerte Rolle. Erst bei dem KSZE-Folgetreffen in Belgrad mündete es in eine konkrete, österreichische Initiative, die wiederum Rückwirkungen auf das humanitäre Profil Österreichs in Belgrad haben sollte[312].

3.1.2 Prozedurale Fragen mit politischen Implikationen

Eine formelle Übereinkunft über Aufgaben und Zweck der MV gab es nicht. Es existierte lediglich ein grobes Verständnis unter den designierten Teilnehmerstaaten der KSZE, zu welchem Zweck sich die Vertreter der 35 Teilnehmerstaaten in Dipoli versammeln würden. Folgt man dem sowjetischen Diplomaten, Lew Mendelewitsch, so hätten die Vorgespräche lediglich die Aufgabe, „Empfehlungen zu Prozedurfragen, Tagesordnung, Ort und Datum, Teilnehmer und Arbeitsverfahren für die KSZE“ zu erstellen[313]. Tatsächlich ging es im Prinzip um nicht mehr; eine leichte Aufgabe war dies aber keineswegs.

ten KSZE-Experten. Im Falle Österreichs war dies zweifelsohne Helmut Liedermann, der Leiter der KSZE-Abteilung im BMfAA. Vgl. die Delegationslisten im Anhang.

309 Pfusterschmid-Hardtenstein, Österreichische KSZE-Grundsatzerklärung, 5. 12. 1972, S. 369.

310 Ebenda; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 167177-6a/72, „KSZE – österreichische Grundsatzerklärung; neuer Text“, 28. 11. 1972.

311 Vgl. Vladislav Marjanović, Die Mitteleuropa-Idee und die Mitteleuropa-Politik Österreichs 1945–1995, Frankfurt am Main u. a. 1998, S. 82.

312 Vgl. Kapitel III.2.1 sowie Kapitel III.3.2.3.

313 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 165805-6a/72, „Konsultationen mit der Sowjetunion auf Beamtenebene am 3. 11. 1972“, 6. 11. 1972, S. 3. Vgl. Hanisch, DDR im KSZE-Prozess, S. 45–49.

Schwierig zu verhandeln war die Materie aus dreierlei Gründen. Zunächst bestanden unterschiedliche Auffassungen darüber, wie lang die MV zu dauern und wie detailliert sie die eigentliche KSZE vorzubereiten hatten. Während sie nach östlicher Auffassung „in möglichst kurzer Zeit" zu beenden seien und nur „Empfehlungen […] in Form eines kurzen Berichtes" erarbeiten sollten, legten die westlichen und neutralen Staaten großen Wert auf eine detaillierte Vorbereitung, bei der sie sich nicht unter Zeitdruck setzen lassen wollten[314]. Die UdSSR wollte zügig zu den eigentlichen Verhandlungen übergehen und möglichst noch im Sommer 1973 mit einem Abschlussgipfeltreffen die Früchte ihres so lange verfolgten Zieles ernten, ohne hierfür größere Zugeständnisse eingehen zu müssen. Zudem war die anvisierte KSZE „an entirely novel endeavor for which no model existed."[315] Vergleichbare Verhandlungen hatte es seit dem Wiener Kongress nicht mehr gegeben. So mussten die Delegierten zunächst für die MV selbst Spielregeln und eine Vorgehensweise festlegen, bevor sie sich mit der eigentlichen KSZE befassen konnten. Zuletzt waren die Verfahrensregeln „matters of decisive import which heralded nothing less than the foundation of the CSCE process"[316]. Schon im Vorfeld der MV war deutlich geworden, dass die grundlegenden organisatorischen und prozeduralen Fragen einen „crucial political character"[317] hatten. Dies war zwar keinesfalls ein Spezifikum der KSZE, im KSZE-Prozess trat die politische Bedeutung dieser Fragen aber besonders deutlich zu Tage. Für die Fragestellung dieser Untersuchung sind die diesbezüglichen Verhandlungen deshalb wichtig, da es bereits hier darum ging, die Grundlagen für die Durchsetzung der eigenen Positionen – und damit auch für die Etablierung einer humanitären Dimension im KSZE-Prozess – zu schaffen.

Trotz ihres eminent politischen Charakters konnten die wichtigsten Verfahrensfragen bereits innerhalb der ersten Verhandlungswoche entschieden werden, da in diesen Fragen zum großen Teil bereits im Vorfeld der MV Einigkeit erzielt worden war. Das Ergebnis entsprach voll und ganz den Interessen Österreichs und der anderen neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten. So würden die Teilnehmerstaaten „als souveräne und unabhängige Staaten und unter Bedingungen voller Gleichheit" an den Verhandlungen teilnehmen. Auf Drängen Rumäniens, welches seine Sonderrolle innerhalb der WVO bei den KSZE-Verhandlungen von Anfang an eindrucksvoll in Szene setzte, wurde ergänzt, dass die Konferenz „außerhalb der militärischen Bündnisse" stattfinde[318]. Dies kam auch den neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten entgegen, die Block-zu-Block-Verhandlungen verhindern und ihren Einfluss auf den Verhandlungsverlauf sichern wollten. Auch die Vereinbarung, alle Beschlüsse durch Konsens zu fassen, entsprach den Vorstellungen dieser Länder und stärkte deren Position bei den Verhandlungen. Schließlich war die

314 Vgl. Hanisch, DDR im KSZE-Prozess, S. 45 und S. 49.
315 Leatherman, Engaging, S. 391.
316 Ebenda.
317 Fischer, Neutral Power, S. 151.
318 KSZE-Schlußempfehlungen vom 8. 6. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 161. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 160f.

Entscheidung, dass eventuell einzusetzende Kommissionen oder Arbeitsgruppen allen Teilnehmerstaaten offen stehen würden, für Österreich und die anderen kleineren und neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten von enormer Bedeutung. Bereits während dieser Verhandlungen spielten Österreich, mehr noch Schweden und die Schweiz sowie Jugoslawien und Rumänien zur Überraschung vieler Teilnehmer eine überaus aktive und wichtige Rolle[319].

Im Gegensatz zu den hochpolitischen Verfahrensregeln erwiesen sich die anderen organisatorischen Fragen – die Dauer der MV, die Tagesordnung, die Teilnehmer, der Ablauf sowie Ort und Zeit für die KSZE – als das eigentliche Problem: Die UdSSR trat von vornherein für möglichst formlose und knappe Gespräche ein, die in jedem Fall bis Weihnachten 1972 abgeschlossen sein müssten. Bereits Anfang Januar 1973 sollte nach ihren Vorstellungen die KSZE mit einem Außenministertreffen eröffnet werden. Die substanziellen Fragen wären demnach erst dort und nicht schon bei den MV zu verhandeln[320]. Offenbar hatte die KSZE in den letzten Monaten eine für sowjetischen Geschmack allzu große Eigendynamik entwickelt, die immer weniger ihrem Interesse entsprach. Gerade die Verhandlungsthemen westlicher und neutraler Staaten – Freizügigkeit, Abrüstung, Streitschlichtung, Nahostkonflikt – waren ihr ein Dorn im Auge oder drohten zumindest, die Verhandlungen unnötig in die Länge zu ziehen. Der Westen und die Neutralen widersetzten sich dem sowjetischen Zeitplan vehement. Zunächst müsse eine Tagesordnung vereinbart und die Konferenz gründlich vorbereitet werden, bevor man die MV beenden könne. Ein von vornherein festgelegtes Enddatum würde die MV unnötig unter Zeitdruck setzen und zu Lasten der Substanz der KSZE gehen. Schweden und die Schweiz setzten mit Unterstützung der westlichen Staaten durch, dass die Verhandlungen am 15. Dezember unterbrochen und erst am 15. Januar 1973 wieder aufgenommen werden würden. Österreich hielt sich in dieser Debatte zurück und unterstützte zum Verdruss der Schweizer Delegation einen polnischen Vorschlag, der eine kürzere Weihnachtspause vorsah[321].

Nachdem die UdSSR in dieser Frage am 11. Dezember eingelenkt hatte, versuchte sie bis zur Weihnachtspause, zumindest die relativ einfach zu lösenden Fragen des Teilnehmerkreises, Ortes und Zeitpunktes der KSZE „durchzupeitschen“[322]. Erneut widersetzten sich die westlichen und neutralen Staaten dieser Forderung, da sie zunächst über die Tagesordnung verhandeln wollten[323]. Der Zeitfaktor spielte ihnen dabei in die Hände und setzte den Osten zusehends unter

[319] Zu den vereinbarten Verfahrensregeln vgl. KSZE-Schlußempfehlungen vom 8. 6. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 161–163. Zu den Verhandlungen hierzu vgl. Fischer, Neutral Power, S. 155–162; Leatherman, Engaging, S. 391–408; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 9–14.

[320] Diese sowjetischen Vorstellungen waren im Wesentlichen bereits vor Beginn der MV bekannt. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, 150017-6a/72, 165805-6a/72, „Konsultationen mit der Sowjetunion auf Beamtenebene am 3. 11. 1972“, 6. 11. 1972, S. 6.

[321] Fischer, Neutral Power, S. 164 f.; 170.

[322] Renk, Weg der Schweiz, S. 51.

[323] Fischer, Neutral Power, S. 166. In diesem Fall wurde der schweizerische Vorschlag, zunächst die Tagesordnung und erst dann die anderen Fragen zu behandeln, von Österreich unterstützt. Vgl. Renk, Weg der Schweiz, S. 52.

Druck. Ihren Konsens zu eigentlich kaum mehr strittigen Fragen, wie dem Teilnehmerkreis oder dem französischen Drei-Stufen-Modell, wollten sie erst dann geben, wenn sich deutliche Fortschritte bei der Tagesordnung abzeichneten. Dies war jedoch keineswegs einfach, denn die UdSSR wollte in Dipoli eigentlich nur die Haupttitel der einzelnen Tagesordnungspunkte klären und schnell zur eigentlichen Konferenz übergehen[324], während die westlichen und neutralen Staaten eine möglichst detaillierte Tagesordnung mit Mandaten für einzelne Kommissionen und Unterkommissionen für notwendig erachteten. Um den Begriff „Mandate" entspann sich eine langwierige Auseinandersetzung, die bis zur Weihnachtspause die Verhandlungen dominierte und blockierte[325]. In ihrem Widerstand gegen die Ausarbeitung von Mandaten gingen die WVO-Staaten soweit, die Kenntnis dieses Begriffes zu leugnen[326]. Erklärungsversuche Frankreichs drangen genauso wenig durch wie der britische Vorschlag, den Begriff „Mandat" durch die Umschreibung „numbers, organization, aims, and working programme of the committees" zu ersetzen[327]. So gingen die Delegationen in die Weihnachtspause, ohne eine Einigung über die weitere Vorgehensweise getroffen zu haben.

Die österreichische Delegation, die sich in der Debatte über die Mandate stärker als Schweden und die Schweiz zurückgehalten hatte[328], wurde von der UdSSR in der Verhandlungspause mit diesem Thema konfrontiert. Diese hatte offenbar erkannt, dass sie um ein Einlenken nicht herumkommen würde, und suchte hierfür nun nach einem möglichst eleganten Weg. Um den westlichen Forderungen nicht direkt nachgeben zu müssen, setzte sie auf die Neutralen und versuchte zunächst Österreich zu umgarnen. Wie Mendelewitsch gegenüber Liedermann und Pfusterschmid erklärte, sollte seitens der neutralen Staaten zur Mandatsfrage „etwas formuliert werden". Die UdSSR könne leichter etwas annehmen, wenn es von Österreich stamme, dem unter den neutralen Staaten „eine besondere Bedeutung" zukomme. Man würde es jedoch begrüßen, einen solchen österreichischen Vorschlag vorher sehen zu können. Liedermann und Pfusterschmid sagten eine Prüfung dieser Frage zu, wandten jedoch zugleich ein, dass sie „keinen Mittelweg zwischen West und Ost" suchen, sondern – „unter Berücksichtigung der Gege-

[324] So Lew Mendelewitsch bereits vor den MV gegenüber Ludwig Steiner und Helmut Liedermann: ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 165805-6a/72, „Konsultationen mit der Sowjetunion auf Beamtenebene am 3. 11. 1972", 6. 11. 1972, S. 5.

[325] Fischer, Neutral Power, S. 167; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 13f.

[326] Ein Vertreter der DDR erklärte, dass er „keine Vorstellung über den Inhalt dieses Begriffes habe." ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 168527-6a/72, „KSZE – MV; Sitzungsprotokoll [11.–15. 12. 1972]", 29. 12. 1972, S. 150. Ähnlich äußerten sich sowjetische Vertreter: ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 168642-6a/72, „Österr.-sowjet. Konsultationen auf Beamtenebene in Helsinki am 19. 12. 1972", 28. 12. 1972, S. 1.

[327] Zitiert nach Fischer, Neutral Power, S. 167. Zu den französischen Erklärungsversuchen vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 168527-6a/72, „KSZE – MV; Sitzungsprotokoll [11.–15. 12. 1972]", 29. 12. 1972, S. 153f., 158f.

[328] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 30213-6a/73, „abschließender Bericht über die erste Phase der multilateralen Vorbereitungsgespräche", 27. 12. 1972, S. 14; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 168527-6a/72, „KSZE – MV; Sitzungsprotokoll [11.–15. 12. 1972]", 29. 12. 1972; Renk, Weg der Schweiz, S. 52.

benheiten und Möglichkeiten" – der österreichischen Interessenlage folgen würden[329]. In Bern bekam man von der sowjetischen Anfrage in deutlich aufgebauschter Form Wind und kontaktierte umgehend den österreichischen Botschafter. Wie dieser aus Bern berichtete, sei es für die Schweiz inakzeptabel, ihre Initiativen einer Art „sowjetische[m] filter" oder „zensur" zu unterwerfen, obgleich sie wie bisher bereit sei, ihre „ideen" mit allen interessierten Konferenzteilnehmern zu diskutieren. Die Schweiz werde ihre Haltung jedoch „aus prinzipiellen gruenden" nicht mit einem blockgebundenen Land vor der Konferenz absprechen und nehme an, dass Österreich und Schweden diese Auffassung teilten[330].

In Wien hatte man die sowjetische Anfrage jedoch keineswegs als „Filter" oder „Zensur", sondern ganz im Sinne der Schweiz als das „Diskutieren von Ideen" verstanden. Liedermann hatte bereits Anfang Januar einen ersten Kompromissentwurf für die weitere Vorgangsweise erarbeitet, der im Grunde eine parallele Behandlung der noch offenen Fragen vorsah, den Terminus „Mandat" umging, ohne dabei die eigene Haltung oder die der westlichen Staaten zu kompromittieren[331]. Kirchschläger unterstützte diesen Entwurf und stellte bei einer Besprechung im Außenministerium „in aller Klarheit" fest, dass er gegen entsprechende Kontakte mit der UdSSR keine Einwände habe. Man werde solche Kontakte „naturgemäss" auch mit Vertretern anderer Staaten herstellen, da es, so der Außenminister folgerichtig, „eben der internationalen Konferenzpraxis entspreche, zur Vorbereitung von Anträgen und sonstigen Initiativen Sondierungen mit anderen Delegationen durchzuführen."[332] In der Tat war es gerade bei den KSZE-Verhandlungen – und keineswegs nur dort – nicht unüblich, eigene Vorhaben mit anderen Teilnehmerstaaten zu besprechen, umso mehr, wollte man mit einer Initiative einen Kompromiss herbeiführen. Diese Episode scheint daher vor allem für gewisse Berührungsängste der Schweiz gegenüber der UdSSR zu sprechen, die sich hier eher vom antikommunistischen Affekt als von der Ratio leiten ließen. Österreich hingegen hatte langjährige Verhandlungserfahrung mit den osteuropäischen Staaten und hielt es für ein weitgehend vertrauensvolles Verhältnis für notwendig, offen mit ihnen umzugehen, ohne dabei in der Sache von seinem Standpunkt abzuweichen. Allerdings war Wien sicher auch von der sowjetischen Charme-Offensive geschmeichelt und erkannte hier eine erste Gelegenheit, sich bei den Verhandlungen als Vermittler ins Spiel zu bringen[333].

[329] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 168642-6a/72, „Österr.-sowjet. Konsultationen auf Beamtenebene in Helsinki am 19. 12. 1972", 28. 12. 1972, S. 2.

[330] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 30319-6a/73, Botschaft Bern an BMfAA, 5. 1. 1973. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 170 f. Wie aus dem Telegramm aus Bern hervorgeht, fasste man den sowjetischen Wunsch dort so auf, als beziehe er sich auf sämtliche Konferenzinitiativen aller Neutralen.

[331] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 30034-6a/73, „Entwurf eines Vorschlages für die weitere Vorgangsweise", 3. 1. 1973.

[332] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 30850-6a/73, „Besprechung beim Herrn Bundesminister am 10. 1. 1973", 17. 1. 73, S. 1.

[333] Dass Liedermann den Kompromissentwurf nicht aus eigenem Antrieb, sondern auf die sowjetische Anfrage hin erarbeitete, geht unmittelbar aus den Quellen hervor. ÖStA/AdR,

Letztlich blieb Liedermanns Entwurf jedoch in der Schublade und wurde, soweit aus den Akten ersichtlich, nie mit der UdSSR besprochen. Die WVO-Staaten gaben nach Wiederaufnahme der Verhandlungen am 15. Januar 1973 ihre Blockadehaltung auf und die westlichen und neutralen Staaten ließen die Grundsatzdebatte über Mandate ruhen, so dass es vorerst keiner Vermittlung mehr bedurfte. Die östlichen Delegationen schienen sich nun auch mit konkreten Aufgabenbeschreibungen abzufinden, da sie gegen die detaillierten Vorschläge Belgiens, Dänemarks und Italiens vom 15. Januar nicht protestierten. Dies war zunächst den noch stattfindenden Konsultationen der WVO-Staaten in Moskau geschuldet, die sich über ihr weiteres Vorgehen noch nicht abgestimmt hatten. Erst am 29. Januar, nachdem der Westen seinen prinzipiellen Widerstand gegen einen vierten Tagesordnungspunkt über Folgen der KSZE aufgegeben hatte, akzeptierte auch die UdSSR das Konzept der „Mandate" ausdrücklich, selbst wenn sie dabei auf den russischen Begriff „zadanie" (Aufgabe bzw. Auftrag) auswich[334].

3.1.3 Aus „Freizügigkeit" wird „Korb III"

Allem sowjetischen Widerstand zum Trotz begann bereits vor der Weihnachtspause die Diskussion um eine mögliche Tagesordnung. Während die Auseinandersetzung über den Begriff „Mandat" noch voll in Gang war, schlug der schwedische Delegationsleiter Göran Ryding am 11. Dezember vor, jede Delegation möge noch vor der Weihnachtspause ihre Vorstellungen zur Tagesordnung darlegen, damit man während der Weihnachtspause darüber nachdenken könne. Die Schweiz griff diesen Vorstoß sogleich auf und stellte am folgenden Tag eine erste viergliedrige Tagesordnung vor, die ganz im westlichen Sinn einen eigenständigen Punkt „Menschliche Kontakte in den Bereichen Kultur, Presse, Information usw." vorsah[335]. Dem folgte die UdSSR mit einer aus drei Teilen bestehenden Tagesordnung, die neben Sicherheitsfragen und einem Folgeorgan die Zusammenarbeit in Wirtschaft, Wissenschaft, Umwelt und Kultur in einen einzigen Punkt zusammenführte. Sie schränkte jedoch ein, dass man bei der Zusammenarbeit keine ideologischen Fragen diskutieren dürfe, von zwei verschiedenen sozialen und

BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 30034-6a/73, „Entwurf eines Vorschlages für die weitere Vorgangsweise", 3. 1. 1973.

334 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 31551-6a/73, „2. Abschnitt der multilateralen Vorbesprechung – Zwischenbilanz nach 2 Wochen Verhandlungsdauer", 29. 1. 1973, S. 1; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 31633-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 30. 1. 1973; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 14–16; Renk, Weg der Schweiz, S. 54f.; Fischer, Neutral Power, S. 173, 181. Bei Fischer fälschlicherweise auf den 22. 1. 1973 datiert. Ferraris und die österreichischen Quellen nennen übereinstimmend den 29. 1. 1973. Zum Zusammenhang zwischen den Konferenzfolgen und der Mandatsfrage vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 31362-6a/73 und 31379-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 24. 1. 1973.

335 Renk, Weg der Schweiz, S. 52. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 168176-6a/72, Botschaft Helsinki an BMfAA, 16. 12. 1972; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 168527-6a/72, „KSZE – MV; Sitzungsprotokoll [11.–15. 12.]" 29. 12. 1972, S. 120f.

wirtschaftlichen Systemen ausgehen sowie die Prinzipien der Koexistenz, der souveränen Gleichheit und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten achten müsse[336]. Von einem eigenen Tagesordnungspunkt zu kulturellen Fragen wollte die UdSSR weiterhin nichts wissen, ganz zu schweigen von der westlichen Forderung nach größerer Freizügigkeit.

Der UdSSR dürfte jedoch bewusst gewesen sein, dass sie sich mit ihrer Haltung nicht durchsetzen würde, da selbst von den neutralen Staaten keine Unterstützung zu erwarten war. Von Österreich wusste sie dies spätestens seit den österreichisch-sowjetischen Konsultationen am 19. Dezember 1972. Mendelewitsch und Sorin hatten sich darüber echauffiert, dass manche westliche Staaten „Freizügigkeit" als Preis für ihre Einwilligung in eine KSZE betrachteten. Außerdem wolle die UdSSR „[g]ewisse Erscheinungsformen im Westen […], wie z. B. Illustrierte, die sich vornehmlich mit Sex und Crime beschäftigen", nicht importieren – ein im KSZE-Zusammenhang typisches Abwehrargument gegen die westliche Forderung nach mehr „Freizügigkeit". Liedermann und Pfusterschmid erwiderten, dass sich die Förderung menschlicher Kontakte sehr positiv auf die Entspannung auswirke, wenn man beiderseits „die gegebenen Realitäten" berücksichtige. Es sollte daher möglich sein, menschliche Begegnungen in einem größeren Umfang als bisher zu fördern. In diesem Sinne verstehe man in Österreich das Prinzip der Freizügigkeit, nicht aber als Preis für die KSZE[337].

In Moskau wurde bereits kurze Zeit später ein grundlegender Kurswechsel verkündet, der sich bei den sowjetisch-österreichischen Konsultationen bereits angedeutet hatte: Der sowjetische Parteichef, Leonid Breschnew, erklärte am 21. Dezember anlässlich des 50. Jahrestages der Gründung der UdSSR, dass auch sein Land für kulturelle Zusammenarbeit, Austausch von Ideen, Ausweitung der Information sowie Kontakte zwischen den Völkern eintrete – obgleich mit einigen Vorbehalten: So müsse dies „unter Achtung der Souveränität, der Gesetze und Sitten jedes Landes […] und der Nichteinmischung in die Angelegenheiten des anderen" erfolgen und „der geistigen Bereicherung der Völker, der Zunahme des Vertrauens zwischen ihnen, der Durchsetzung der Ideen des Friedens und der guten Nachbarschaft" dienen[338]. Die sowjetische Delegation in Dipoli vollzog

[336] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 168517-6a/72, „Sowjetisches Statement betreffend Tagesordnung", 27. 12. 1972.

[337] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 168642-6a/72, „Österr.-sowjet. Konsultationen auf Beamtenebene in Helsinki am 19. 12. 1972", 28. 12. 1972, S. 5 f.

[338] Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Leonid Breschnews, zum 50. Jahrestag der Gründung der Sowjetunion am 21. 12. 1972, in: ND, 22. 12. 1972, S. 3–7, hier S. 5. Dass dies von sowjetischer Seite als grundsätzlicher Richtungswechsel intendiert war, bestätigte Breschnew gegenüber dem französischen Präsidenten, Georges Pompidou, Anfang Januar 1973. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 30650-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 15. 1. 1973; Andreas Wilkens, Der unstete Nachbar. Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen 1969–1974, München 1990, S. 51 f. Ähnlich lässt sich dies aus dem amerikanisch-sowjetischen Dialog über die Tagesordnung der KSZE Mitte Januar 1973 entnehmen. Memorandum From Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), 17. 1. 1973, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 124, S. 376–382, hier S. 379 f.

diesen Schritt am 22. Januar 1973. Sie schlug nun eine viergliedrige Tagesordnung vor, die von zwei getrennten Punkten zur Zusammenarbeit ausging, wobei der zweite Kulturaustausch, Verbreitung von Informationen sowie Kontakte zwischen Organisationen und Individuen umfasste[339]. Die von Breschnew verkündete und von der sowjetischen Delegation vollzogene Wende war in dreierlei Hinsicht von grundlegender Bedeutung: Erstens eröffnete sie in puncto Freizügigkeit Annäherungsmöglichkeiten zwischen Ost und West und ermöglichte zugleich die Entstehung einer humanitären Dimension im KSZE-Prozess. Damit war sie zweitens für das Zustandekommen der KSZE-Schlussakte insgesamt entscheidend, schließlich würden die westlichen Staaten einem Verhandlungsmandat für die KSZE nur mit einem eigenständigen Tagesordnungspunkt zur „Freizügigkeit" zustimmen. Drittens gab Breschnew mit seinen erwähnten Vorbehalten dem gesamten Osten eine für den Westen und in wachsendem Maße auch für die Neutralen nicht akzeptable Rückfallposition vor, die die sowjetische Führung erst nach einem zähen und langwierigen Rückzugsgefecht aufgeben würde. Somit ebnete das wegweisende Kompromissangebot aus Moskau den Weg sowohl für die nun folgenden Verhandlungsfortschritte als auch wie für die zahlreichen bevorstehenden Pattsituationen in Dipoli, vor allem aber in Genf.

Noch bevor die sowjetische Delegation bei den MV die neue Linie des Ostens bekannt gab, hatten bereits zahlreiche westliche Delegationen ihre teils sehr ausführlichen und mit Mandatsentwürfen ausgestatteten Tagesordnungsvorschläge unterbreitet. Den Anfang hatte gleich am 15. Januar die auf neun Mitglieder gewachsene EG gemacht, die zwar bei den Verhandlungen nicht mit einer Stimme sprechen durfte, jedoch seit dem Jahreswechsel beeindruckend koordiniert auftrat und dadurch phasenweise zum Schrittmacher der Verhandlungen wurde. So legte Italien den EG-Entwurf zu Sicherheitsfragen, Belgien zur wirtschaftlich-wissenschaftlichen Zusammenarbeit und zu Umweltfragen und schließlich Dänemark zu menschlichen Kontakten, Austausch im Kultur- und Bildungssektor sowie Informationsfluss vor[340]. Der sowjetische Botschafter Wiktor Maltsew reagierte lediglich mit einem Hinweis auf den Vorschlag seiner Delegation vom 13. Dezember sowie auf Breschnews Rede vom 21. Dezember – letzteres möglicherweise bereits mit Blick auf den bevorstehenden Richtungswechsel der UdSSR[341]. Öster-

Gegenüber dem amerikanischen Botschafter in Moskau, Walter Stoessel, rekurrierte Breschnew noch im März 1974 auf diese Rede. Telegram 3185 from Moscow, 5.3.1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, S. 560, Anm. 8.

339 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 31309-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 24.1.1973. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 181; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 15.

340 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 30691-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 15.1.1973; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 31155-6a/73, „Textvorlage", 29.1.1973.

341 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 30691-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 15.1.1973; Fischer, Neutral Power, S. 173; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 14f. Ferraris schrieb dieses Statement Mendelewitsch zu, Fischer und die österreichischen Akten nennen übereinstimmend Maltsew.

reich und die anderen Neutralen äußerten sich zunächst gar nicht zu den EG-Vorschlägen. Zwar hatten sie inhaltlich keine Schwierigkeiten mit den Texten, wollten jedoch vermeiden, lediglich „als ein Anhängsel der Gemeinschaft oder sogar deren Handlanger" wahrgenommen zu werden. Mit einer schnellen Zustimmung zu den EG-Vorschlägen glaubten sie, ihre Glaubwürdigkeit als Neutrale gegenüber dem Osten aufs Spiel zu setzen, zumal die sowjetische Haltung nach Maltsews eher nebulösem Kommentar alles andere als klar war. Die bisherige Taktik der österreichischen, schwedischen und schweizerischen Delegationen, „das Terrain zu besetzen, bevor der Westen seine Vorschläge einbringen konnte", hatte die EG mit ihrem Vorpreschen unfreiwillig durchkreuzt. Ungeachtet westlicher Kritik an der vermeintlich mangelnden Solidarität der Neutralen beschlossen sie, zu den EG-Vorschlägen zunächst gar nicht Stellung zu nehmen. Stattdessen begannen sie, sich stärker zu koordinieren und zunächst ihre eigenen Vorschläge zur Tagesordnung vorzulegen, ohne diejenigen der WVO-Staaten abzuwarten. So eröffneten sie die Verhandlungen am 17. Januar mit einem ähnlichen Paukenschlag wie die EG-Staaten zwei Tage zuvor: Sie stellten nacheinander nicht nur ihre eigenen Entwürfe vor, sondern unterstützten jeweils auch ausdrücklich die der beiden anderen Neutralen[342]. Während Schweden und die Schweiz sich ausschließlich Sicherheitsfragen widmeten, ging Österreich in seinem Vorschlag auf alle bisher zur Diskussion stehenden Themen ein, also auch auf die beiden strittigen Punkte eines Folgeorgans und eines eigenständigen Tagesordnungspunktes zu Freizügigkeit und menschlichen Kontakten[343]. Damit war Österreich jedoch noch lange „kein Vorreiter" in Sachen „Freizügigkeit", da der Text lediglich aus teils wörtlichen Versatzstücken der wenig konkreten Grundsatzerklärung vom 5. Dezember bestand[344].

Als am 18. Januar weitere Vorschläge von Jugoslawien und den Niederlanden folgten[345], rückte eine Frage in den Vordergrund, die bereits vor der Weihnachtspause aufgetaucht war: Wie sollte man aus den vorliegenden Entwürfen eine gemeinsame Tagesordnung erstellen? Problematisch waren dabei vor allem die Fragen, wie viele Tagesordnungspunkte es geben, in welcher Reihenfolge diese stehen und wie man diese benennen sollte. Dabei setzte sich letztlich am 23. Januar ein Vorstoß Helmut Liedermanns durch, die einzelnen Vorschläge in nummerierte, aber unbetitelte „Körbe" zu sortieren. Titel für die einzelnen Körbe seien, so Liedermann, vorerst nicht erforderlich, „weil wir auf grund des bisherigen verlaufes unserer konsultationen ohnedies wissen, was unter korb 1, korb 2 usw. zu verste-

342 Renk, Weg der Schweiz, S. 55–57.

343 CESC/HC/21 (Schweden), 17. 1. 1973; CESC/HC/22 (Schweiz), 17. 1. 1973. Die Schweiz hatte sich allerdings bereits mit ihrem Vorschlag vom 12. 12. 1972 (CESC/HC/10) für einen Tagesordnungspunkt zu menschlichen Kontakten, Kultur und Informationsaustausch ausgesprochen. Vgl. S. 87.

344 CESC/HC/20 (Österreich), 17. 1. 1973. Der einzige nennenswerte Unterschied gegenüber der Grundsatzerklärung ist, dass es in dem Vorschlag statt „Austausch von Gedanken" nun „Austausch von Gedanken und Informationen" heißt, was als weitere, geringfügige Annäherung an den westlichen Standpunkt zu verstehen ist. Vgl. S. 81.

345 CESC/HC/23 (Jugoslawien), 18. 1. 1973, CESC/HC/24 (Niederlande), 18. 1. 1973.

hen ist". Zudem schlug Liedermann vor, dass jede Delegation das Recht haben sollte, weitere „Körbe" aufzustellen, wenn die bisherigen nicht genügen sollten. Für die sowjetische Zustimmung zu Liedermanns Vorschlag war Letzteres entscheidend, da es die Aufstellung eines eigenständigen Tagesordnungspunktes für ein Folgeorgan ermöglichte[346]. Während die Publikationen österreichischer Diplomaten und die darauf basierende Forschungsliteratur die Korb-Idee allein Helmut Liedermann zuschrieben, konnte Thomas Fischer eine etwas komplexere Genese der „Körbe" rekonstruieren und mehrere „Väter" identifizieren. Während das hinter den Körben stehende Konzept tatsächlich auf eine Äußerung Liedermanns vom 11. Dezember 1972 zurückzugehen scheint, wurde der aus der KSZE-Sprache nicht mehr wegzudenkende Begriff „Korb" einen Tag später erstmals von einem niederländischen Delegierten verwendet. Der Durchbruch dieser „operation baskets"[347] kam am 23. Januar letztlich durch ein enges Zusammenspiel zwischen Liedermann, dem Schweizer Delegationsleiter Samuel Campiche sowie der britischen Delegation zustande[348]. Anschließend wurde der Schweiz die Aufgabe übertragen, eine nach Körben gegliederte Synopse der bisherigen Texte zu erstellen[349]. Als sie dieses in der deutschen Fassung 29-seitige Dokument am 29. Januar präsentierte, standen Anzahl, Gegenstand und Reihenfolge der Körbe fest und wurden im weiteren KSZE-Prozess von niemandem mehr angefochten. Der mit Abstand umfassendste Korb I bestand aus sicherheitspolitischen Themen, darunter der von Ost und West angestrebten Prinzipienkatalog, die vor allem von den Neutralen und Nicht-paktgebundenen geforderten militärischen Fragen, das Schweizer Streitschlichtungsprojekt sowie die von Österreich angemahnte Berücksichtigung des Nahen Ostens bzw. des Mittelmeerraumes. Korb II beinhaltete Fragen der wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit sowie die Umweltproblematik. Im Dritten Korb waren alle Vorschläge zur Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur und Bildung, zu menschlichen Kontakten sowie zum Austausch von Ideen und Informationen versammelt. Schließlich beinhaltete Korb IV die wenigen, knappen Vorschläge zu den Folgen der Konferenz. Während in den ersten drei Körben Texte von östlicher, westlicher und neutraler Seite enthalten waren, hatten die NATO- und EG-Staaten für Korb IV keinen einzigen Entwurf vorgelegt[350].

3.1.4 Österreich entdeckt Korb III

Während der 29. Januar 1973 gewissermaßen die Geburtsstunde von Korb III markierte, war das besondere österreichische Interesse zu diesem Zeitpunkt noch

346 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 31307-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 23. 1. 1973. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 175 f.; Krapf an AA, 26. 1. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 24, S. 133–138, hier S. 133.
347 Fischer, Neutral Power, S. 173.
348 Ebenda, S. 173–176.
349 Ebenda, S. 175.
350 CESC/HC/27 (Schweiz), 29. 1. 1973.

nicht zu erkennen. Erst im Laufe der weiteren Verhandlungen entdeckte die österreichische Delegation dieses Feld für sich und entwickelte sich allmählich zu einem verlässlichen und unnachgiebigen Verfechter westlicher Maximalpositionen. Insbesondere Helmut Liedermann, als Leiter der KSZE-Abteilung des Außenministeriums der eigentliche Kopf der Delegation, entwickelte sich hier gegenüber dem nominellen Delegationsleiter Heinrich Pfusterschmid genauso wie gegenüber dem Außenministerium zur treibenden Kraft.

Ein erster Impuls ging von der EG aus, die ein Interesse daran haben musste, die Unterstützung der Neutralen für ihre Themen zu sichern, insbesondere, nachdem diese zu ihren Vorschlägen vom 15. Januar vorerst geschwiegen hatten. Anfang Februar wurde Helmut Liedermann „von kreisen der eg-staaten" darauf aufmerksam gemacht, dass die WVO-Delegationen über keine Fachleute für wirtschaftliche und kulturelle Fragen verfügten. Dies verstärke den Eindruck, dass sie lediglich an Korb I und IV interessiert seien, so dass zum Zweiten und Dritten Korb nur oberflächliche Diskussionen zu erwarten seien. Liedermann empfand dies offenbar als verdeckten Appell, den er unterstützte und ans Außenministerium weiterreichte. Die Ende Februar beginnende Verhandlungsphase werde, so Liedermann, „etwas mehr ins detail gehende interventionen betr. korb 2 und 3 erforderlich machen, wenn oesterreich konkrete initiativen entfalten will." Man möge sich mit dieser Frage in Wien möglichst „schon jetzt" befassen[351]. Die von Liedermann angeregten Interventionen ließen aber nicht erst bis Ende Februar auf sich warten. Offenbar ließ Kirchschläger seinem KSZE-Experten weitgehend freie Hand, profilierte Stellungnahmen zu beiden Körben auszuarbeiten und zu einem passenden Zeitpunkt zu präsentieren, ohne damit jedoch die Frage österreichischer Initiativen zu präjudizieren[352].

Am 6. Februar verlas Liedermann eine äußerst ausführliche und ausgewogene Erklärung zu Korb II, nachdem er in Gesprächen mit Schweden, der Schweiz und westlichen Delegationen auf weitgehende Übereinstimmung mit der österreichischen Haltung gestoßen war. Ost wie West würdigten die Erklärung[353] und auch Außenminister Kirchschläger, der sich während seines Staatsbesuchs in Bulgarien über den Fortgang der Verhandlungen unterrichten ließ, lobte „aufbau und ausgewogenheit der intervention"[354]. Gleich am nächsten Tag verdeutlichte Lieder-

[351] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 31999-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 3. 2. 1973.

[352] Eine entsprechende Weisung ist nicht überliefert. Da bislang jedoch sämtliche Grundsatzentscheidungen von Kirchschläger getroffen wurden und er an Liedermanns Interventionen großes Interesse zeigte, ist davon auszugehen, dass auch diese Entscheidung auf ihn zurückging. Vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 16–19. Für etwaige Initiativen in Korb II erwog Kirchschläger, eine interministerielle Arbeitsgruppe einzuberufen, die unter seinem oder Liedermanns Vorsitz stehen würde. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32236-6a/73, „Behandlung wirtschaftlicher Angelegenheiten auf den multilateralen Vorbesprechungen – österr. Erklärung", 8. 2. 1973, Innenblatt.

[353] Ebenda, einliegendes Telegramm Botschaft Helsinki an BMfAA, 6. 2. 1973.

[354] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32194-6a/73, „österr. Intervention vom 6. 2. 1973", 7. 2. 1973. Auch über den Wortlaut der folgenden Intervention Liedermanns zu Korb III ließ sich Kirchschläger in Sofia unterrichten. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12,

mann mit einer weiteren Intervention, dass Österreich nicht nur an wirtschaftlicher Zusammenarbeit, sondern auch an den von westlicher Seite geforderten Inhalten von Korb III sehr interessiert war[355]. Darin war er sichtlich bemüht, den ideellen Standpunkt seines Landes sachlich, aber unmissverständlich zu vertreten und den westlichen Delegationen indirekt die im Januar noch verweigerte Unterstützung für ihren Vorschlag zu Korb III zuzusichern. Zugleich argumentierte er in einer Weise, die den kommunistischen Staaten kaum Angriffsfläche für Kritik bot: Er verwies auf die Weltkriege und die notwendigen Lehren daraus, warb für ein friedliches Zusammenleben, für Toleranz und gute Nachbarschaft und verwies schließlich auf die Jugend als Hoffnungsträger, der man allerdings ein Beispiel geben müsse,

„dass es uns bei unserem Bemühen im Kampf um Frieden und Gerechtigkeit für alle Staaten und Menschen ernst ist und dass wir im Sinne der Charta der VN alles tun, um im Wege der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller sowie humanitärer Art zu lösen und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für jedermann ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion zu fördern und zu festigen. […] Wenn wir uns zu all diesen Grundsätzen bekennen, sollten unterschiedliche gesellschafts- und wirtschaftspolitische Positionen kein Hindernis sein, die Begegnung von Mensch zu Mensch zu fördern und im gegenseitigen Einvernehmen noch bestehende rechtliche sowie administrative Schranken aller Art Schritt für Schritt abzubauen."[356]

Auch dem Tourismus komme nicht nur auf wirtschaftlichem, sondern auch auf menschlichem Gebiet sehr große Bedeutung zu. Zuletzt bemühte Liedermann die österreichischen Künstler und Wissenschaftler, die nicht zuletzt deshalb weit über die Landesgrenzen hinaus bekannt seien, weil sie auch außerhalb Österreichs tätig sein konnten. Sie alle seien ein Beweis dafür,

„dass eine möglichst grosse [!] Freizügigkeit und Öffnung der Grenzen die Entwicklung von Kunst und Wissenschaft befruchtet und ein möglichst freier Austausch von Erfahrungen, Gedanken und auf dem weiten Feld der Information durch Presse, Rundfunk, Fernsehen und alle anderen Kommunikationsmittel von allseitigem Vorteil ist."[357]

Bei aller argumentativen Weitschweifigkeit: Eine größere Unterstützung hätte sich der Westen zu diesem Zeitpunkt von Österreich kaum wünschen können. Wie schon am Vortag erntete Liedermann auch diesmal durchweg positive Kommentare. Die Delegation der DDR verband ihr Lob für die österreichische Erklärung mit einer kritischen Bemerkung über die Haltung der Schweiz bei den MV, die für den östlichen Geschmack offenbar nicht neutral genug war[358]. Der positive

GZl. 30169-6a/73, Zl. 32223-6a/73, „Erklärung des österr. Vertreters zu kulturellen Fragen", 8. 2. 1973, einliegendes Telegramm BMfAA an Botschaft Sofia, 8. 2. 1973.

355 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32223-6a/73, „Erklärung des österr. Vertreters zu kulturellen Fragen", 8. 2. 1973. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 185; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 18. Fischer datiert Liedermanns Intervention auf den 9. 2. 1973. Ferraris und den österreichischen Quellen folgend geht sie auf den 7. 2. zurück.

356 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32223-6a/73, „Erklärung des österr. Vertreters zu kulturellen Fragen", 8. 2. 1973, S. 2f.

357 Ebenda, S. 3.

358 Ebenda, einliegendes Telegramm Botschaft Helsinki an BMfAA, 7. 2. 1973, S. 1; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32368-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 8. 2. 1973.

Eindruck von Liedermanns Intervention bei den westlichen und neutralen Staaten wurde zusätzlich durch den Kontrast zu einer Erklärung Polens zu Korb III verstärkt. Der polnische Botschafter Adam Willmann beließ es nicht dabei, die Rolle des Staates bei der kulturellen Zusammenarbeit sowie die üblichen östlichen Kautelen – Souveränität und Nichteinmischung sowie Respekt vor den Gesetzen und Traditionen des jeweiligen Landes – zu betonen, sondern begann, gegen den Westen zu polemisieren. In seiner rigorosen Ablehnung der westlichen Vorschläge verstieg er sich zu der Behauptung, sie öffneten der „geistigen Verschmutzung […] durch Pornografie, politische Hasspropaganda und Antikultur" Tür und Tor[359]. Heftige Erwiderungen westlicher Staaten sowie der Schweiz ließen nicht lange auf sich warten. Einige westliche Delegationen gaben gar zu verstehen, dass eine KSZE aus ihrer Sicht nicht zu rechtfertigen wäre, wenn derart fundamentale Gegensätze zwischen den Teilnehmerstaaten bestehen blieben. Dies hatte bei den östlichen Staaten offenbar „eine gewisse schockwirkung" zur Folge, weshalb sie sich im Interesse ihres Konferenzprojektes um Schadensbegrenzung bemühten und die polnische Erklärung merklich relativierten[360].

Die westlichen Reaktionen auf Willmanns Ausfall blieben aber auch für Österreich nicht ohne Konsequenzen. Viele EG-Delegationen legten in ihren Repliken besonderes Gewicht auf die Frage der Familienzusammenführungen – für die Bundesrepublik ein zentrales KSZE-Anliegen, für die DDR und andere WVO-Staaten hingegen ein Reizthema. Da die österreichische Delegation keinesfalls den Eindruck erwecken wollte, an dieser Problematik nicht interessiert zu sein, sah sie sich zu einer positiven Wortmeldung gedrängt, auch wenn sie von sich aus auf die Hervorhebung dieser Einzelfrage verzichtet hätte. Dabei war sie erneut sichtlich bemüht, dem Westen mit Klarheit in der Sache, dem Osten mit Konzilianz in der Form entgegenzukommen[361].

Waren Österreich, Schweden und die Schweiz Mitte Januar noch unsicher gewesen, wie sie sich gegenüber den Forderungen der EG-Delegationen verhalten sollten, hatte sich das Blatt Anfang Februar bereits gewendet. Zu diesem Sinneswandel hatte zum einen das starke, koordinierte Auftreten der EG-Delegationen, zum anderen das rasche Einlenken der östlichen Staaten beigetragen. Vor Beginn der MV hatte man in Wien noch befürchtet, ein Insistieren bei dem Thema Freizügigkeit würde von den WVO-Delegationen als Provokation empfunden werden

[359] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32841-6a/73, „Bericht über die zweite Phase", 26. 2. 1973, einliegendes Schreiben Botschaft Helsinki an BMfAA, 13. 2. 1973, Zitat S. 5. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32223-6a/73, „Erklärung des österr. Vertreters zu kulturellen Fragen", 8. 2. 1973, einliegendes Telegramm Botschaft Helsinki an BMfAA, 7. 2. 1973, S. 1; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 18.

[360] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 33168-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 9. 2. 1973 (Zitat); ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32841-6a/73, „Bericht über die zweite Phase", 26. 2. 1973, einliegende Übersicht über den bisherigen Verhandlungsverlauf, 23. 2. 1973, S. 6 sowie einliegendes Schreiben Botschaft Helsinki an BMfAA, 13. 2. 1973, S. 5.

[361] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32325-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 8. 2. 1973.

oder gar die Konferenz scheitern lassen. Nun gaben die östlichen Staaten, so Heinrich Pfusterschmid, zu erkennen, „dass es ihnen zumindest im jetzigen Zeitpunkt vor allem darauf ankommt, die Konferenz zugestanden zu erhalten, selbst wenn sie dafür gewisse Konzessionen machen müssen."[362] Die Neutralen hätten deshalb in Korb III grundsätzlich die Anliegen des Westens unterstützt. Zwar sei man sich auch in den westlichen Staaten darüber im Klaren, dass der Osten nie zu einer vollen Zusage der Freiheit der Personen und Ideen zu bewegen sein werde. Es sei jedoch bereits als Erfolg zu werten, wenn man nach der jahrzehntelangen Abschottung der östlichen Staaten über solche Themen – „gedeckt durch eine allgemeine Erklärung der Konferenz" – bilateral sprechen könne[363].

Ein weiterer Faktor, der bei der Hinwendung zu Korb III für die Neutralen, vor allem aber für Österreich eine gewichtige Rolle spielte, waren die östlichen Reaktionen auf ihr bisheriges Agieren. Wie Heinrich Pfusterschmid am 30. Januar 1973 nach Wien berichtete, habe die UdSSR mit der festen Haltung und der gegenseitigen Unterstützung der Neutralen nicht gerechnet. Dennoch sei „keine Verstimmung der sowjetischen Seite den Neutralen und insbesondere Österreich gegenüber" zu beobachten gewesen[364]. Im Gegenteil versuchte Mendelewitsch Österreich weiterhin für Kompromisse zu gewinnen, „weil es in der mitte der neutralen liege"[365]. Nicht zuletzt spielten auch die anderen Neutralen für die Neujustierung der österreichischen Position eine bedeutende Rolle. Die stärkere Koordinierung mit Schweden und der Schweiz führte dazu, dass man in vielen Fragen eine ähnliche Haltung einnahm wie diese. Da sich gerade die Schweiz in zunehmend forscher Weise den westlichen Positionen anschloss und dafür nicht selten Kritik des Ostens erntete, genügte es für Österreich oftmals, in der Form, nicht aber in der Sache etwas hinter der Schweiz zurückzustehen, um positive Reaktionen von Ost und West zu evozieren[366]. Zudem gebot sich für Österreich eine ähnliche Haltung wie die Schwedens und der Schweiz allein schon deshalb, um nicht in eine Reihe mit der unter Finnlandisierungsverdacht stehenden finnischen Delegation gestellt zu werden. Schweden wiederum war ähnlich aktiv involviert wie Österreich und die Schweiz, zeigte aber an Korb III kein besonderes Interesse und überließ den Österreichern somit das Feld.

362 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32841-6a/73, „Bericht über die zweite Phase", 26. 2. 1973, einliegendes Schreiben Botschaft Helsinki an BMfAA, 13. 2. 1973, S. 6.

363 Ebenda, S. 6.

364 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 31935-6a/73, „sowjetische Einschätzung des Verhaltens der EG-Staaten und der Neutralen bei den MV", 30. 1. 1973. Vgl. Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 48.

365 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 31800-6a/73, „Haltung der Sowjet Union [!] zu verschied. TO-Vorschlägen", 1. 2. 1973. Vgl. Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 49.

366 Bezeichnend für die Differenz zwischen Österreich und der Schweiz in dieser Frage ist es, dass der westdeutsche Delegierte Guido Brunner in einem Bericht ans AA nur letztere mit der Bemerkung hervorhob, dass sie ihren Standpunkt zu menschlichen Kontakten „selbstbewußt und fundiert" vertrete. Brunner an AA, 9. 2. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 42, S. 208–213, hier S. 210.

Trotz aller Unterstützung der westlichen Position verzichtete die österreichische Delegation ganz bewusst darauf, konkrete Maßnahmen für Korb III vorzuschlagen. Dies überließ sie den EG-Delegationen, die hier bereits über weit gediehene Entwürfe verfügten und überhaupt das größte Interesse an Korb III hatten. Zugleich hätte man sich mit konkreten Vorschlägen leicht die Finger verbrennen können – entweder durch den Vorwurf des Ostens, zu sehr auf Linie mit den EG-Staaten zu sein, oder durch westliche Kritik, ihre Vorschläge abschwächen zu wollen. Helmut Liedermann schien aber zu diesem Zeitpunkt allmählich eine nähere Vorstellung davon zu bekommen, welche Rolle Österreich bei den Verhandlungen über Korb III spielen könnte, und deutete dies bereits in seiner Erklärung vom 7. Februar an:

„Da Österreich an den Berührungspunkten mannigfacher europäischer Kulturströmungen gelegen ist, erscheint es in besonderem Masse geeignet, seine traditionelle Funktion als Schmelztiegel der vielfältigen geistigen und kulturellen Strömungen Europas in den Dienst des Ausgleiches und der Verständigung zwischen den europäischen Staaten und Völkern zu stellen."[367]

Offenbar sah er seine Delegation, statt in der Rolle eines „Vorreiters", der westliche Maximalpositionen aufstellt, eher in einer Vermittlerrolle zwischen Ost und West. Pfusterschmid sprach von einer „realistische[n] Vermittlungsposition", die man „im gegenseitigen Einvernehmen der Teilnehmerstaaten" eingenommen habe[368]. Offenbar hatten beide jedoch ein unterschiedliches Verständnis davon, wie genau diese Rolle aussehen sollte. Als Pfusterschmid während der Verhandlungspause Mitte Februar als weitere Vorgehensweise vorschlug, Ost und West sollten zunächst selbst ihre Positionen „ausfechten"; erst dann solle Österreich versuchen, Kompromissformeln zu entwickeln, „die in kontakten mit oestlichen und westlichen vertretern solange abgetastet und abgefeilt werden, bis sie allen akzeptierbar scheinen"[369], widersprach Liedermann deutlich: „von einem auspendeln von vorschlaegen […] wolle grundsaetzlich abgesehen werden, weil nicht eine mittellinie zwischen west und ost, sondern die oesterreichische interessenlage fuer die d[ort]o.[rtige] haltung massgebend sein soll."[370]

Helmut Liedermann, der bis Mitte Januar die vorsichtige Haltung Kirchschlägers in Bezug auf Freizügigkeit und menschliche Kontakte vorbehaltlos mitgetragen hatte, war binnen weniger Wochen zur treibenden Kraft gegenüber dem eigentlichen Delegationsleiter, vor allem aber gegenüber dem Außenministerium geworden. Ohne die von Kirchschläger vorgegebene Grundrichtung in Frage zu stellen, drängte er doch vorsichtig auf eine aktivere Beteiligung an der Diskussion über Korb III. Der Außenminister ließ ihn gewähren. Eine nicht zu unterschät-

[367] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32223-6a/73, „Erklärung des österr. Vertreters zu kulturellen Fragen", 8. 2. 1973, S. 3.

[368] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32841-6a/73, „Bericht über die zweite Phase", 26. 2. 1973, einliegendes Schreiben Botschaft Helsinki an BMfAA, 13. 2. 1973, S. 6.

[369] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 33071-6a/73, „künftige Arbeitsweise der MV-Konsultationen in Helsinki", 21. 2. 1973, einliegendes Telegramm Botschaft Helsinki an BMfAA, 14. 2. 1973.

[370] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 33071-6a/73, „künftige Arbeitsweise der MV-Konsultationen in Helsinki", 21. 2. 1973, einliegendes Telegramm BMfAA an Botschaft Helsinki, 22. 2. 1973.

zende Rolle dürfte hier auch der politische Direktor, Ludwig Steiner, gespielt haben. Er hielt der Delegation oftmals den Rücken frei und überzeugte in dieser Frage möglicherweise den etwas skeptischeren Außenminister davon, sich auf Liedermanns Situationsgespür zu verlassen[371]. Die meist positiven Rückmeldungen der anderen Delegationen auf die österreichischen Redebeiträge bestätigten Steiner und Kirchschläger in dieser Vorgehensweise. Für den Außenminister hatte trotz alledem Korb III weiterhin keine große Bedeutung. Als er während der Verhandlungspause mit Liedermann und allen anderen maßgeblichen Akteuren zu Beratungen über das weitere Vorgehen zusammentraf, wurden beinahe alle Aspekte der KSZE ausführlich behandelt – von der Prinzipiendeklaration über das Schweizer Streitschlichtungsprojekt und Vertrauensbildende Maßnahmen bis hin zum österreichischen Nahost-Vorschlag. Für eventuelle Initiativen in Korb II, in die Kirchschläger offenbar die größte Hoffnung setzte, wurde gar eine Expertengruppe bestehend aus Vertretern des Außenministeriums, des Handelsministeriums und der Bundeskammer einberufen. Auf das weitere Vorgehen in Korb III kam er aber, soweit aus den Akten ersichtlich, mit keinem Wort zu sprechen[372]. Offenbar blieb Kirchschläger bis zum Ende der MV skeptisch, ob der vom Westen forcierte Korb III wirklich zielführend sei oder man den Bogen hier nicht etwas überspanne. Noch am 7. Mai erklärte er dem westdeutschen Außenminister Walter Scheel, dass Österreich zwar verstärkte Ost-West-Kontakte und eine Liberalisierung „so weit als möglich" anstrebe; man dürfe jedoch keine „Capitulatio" fordern. Es könne nicht Aufgabe der KSZE sein, „die kommunistischen Staaten zum westlichen System zu bekehren", zumal der Westen eine friedliche Konkurrenz der beiden Gesellschaftssysteme nicht fürchten müsse[373]. Zwar schätzte er das starke Engagement seiner Delegation in Korb III und sah es auch aufgrund ihrer engen Zusammenarbeit mit der Schweiz positiv. Er meinte jedoch noch Ende Mai, im Gespräch mit seinem Schweizer Amtskollegen, Pierre Graber, eher in der Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet „eine Basis für eine Verbesserung des menschlichen Verkehrs" zu erblicken, „die effektiver sein könnte als Korb 3." Ihr könne unter Umständen eine ähnliche Rolle zukommen „wie seinerzeit der Montanunion zwischen Frankreich und Deutschland"[374]. Diese visionäre Vorstel-

371 Die Rolle Ludwig Steiners lässt sich aus den Akten kaum rekonstruieren. Franz Ceska bezeichnete ihn jedoch in Bezug auf die Genfer KSZE-Verhandlungen als „ganz wichtige Persönlichkeit". Er habe gesehen, dass die Delegation die Verhandlungen so führe, wie er es für richtig halte, und habe sie „sehr weitgehend" vor Einmischungsversuchen, vor allem seitens des Bundeskanzlers, bewahrt. Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien. Es ist daher davon auszugehen, dass Steiner schon in Dipoli eine vergleichbare Rolle gespielt hatte, zumal er ohnehin eine weniger doktrinäre Neutralitätsauffassung hatte als der Außenminister.

372 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 33053-6a/73, „Besprechungen beim Herrn Bundesminister am 15. 2. 1973 und 20. 2. 1973", 23. 2. 1973.

373 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38439-6a/73, „KSZE; Erwähnung im Gespräch des Herrn Bundesministers mit Aussenminister Scheel", 18. 5. 1973, S. 2.

374 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 31845-4/73, Zl. 39255-4/73, „Besuch des Vorstehers des Eidgenössischen Pol. Departements Bundesrat Grabers in Wien", 11. 6. 1973, einliegendes Protokoll vom 28. 5. 1973, S. 5f.

lung Kirchschlägers bewahrheitete sich nicht, da Korb II im gesamten KSZE-Prozess eine nur geringe Dynamik entfaltete.

3.2 Die Verhandlungen über Korb III

Während Außenminister Rudolf Kirchschläger unsicher war, was er von Korb III halten solle, waren Helmut Liedermann und Heinrich Pfusterschmid spätestens seit Anfang Februar davon überzeugt, dass hier bedeutende, östliche Zugeständnisse im Bereich des Möglichen waren und sich Österreich gerade bei dieser heiklen Thematik gegenüber Ost wie West und sogar gegenüber den anderen Neutralen profilieren könnte. Solange ihr Agieren bei den anderen Delegationen positives Echo hervorrief, würde der Außenminister ihnen, auch dank der Unterstützung Ludwig Steiners, weitgehend freie Hand lassen. Bisher hatten sich die Diplomaten in Dipoli neben Verfahrensfragen in erster Linie mit der grundlegenden Tagesordnung der KSZE befasst. In der dritten Verhandlungsrunde vom 26. Februar bis 6. April, vor allem aber in der vierten und letzten Phase vom 25. April bis 8. Juni 1973 würde es um die eigentliche Substanz, nämlich die genauen Mandate für die einzelnen Kommissionen und Unterkommissionen, gehen. Hier musste Österreich erst noch beweisen, dass es in Korb III zu mehr als nur zu prinzipieller Unterstützung westlicher Positionen bereit sein würde. Dies tat die Delegation vor allem in zweierlei Hinsicht. Zum einen bezog sie bei der Arbeit an einer Präambel klare Position und brachte mit einem eigenen Vorschlag die Verhandlungen voran. Zum anderen erwies sie sich bei der Erarbeitung der eigentlichen Mandate sowie der Reihung der vier Unterkommissionen von Korb III als zentrale Stütze des Westens, ging dabei zum Teil sogar weiter als manche westliche Staaten. Doch die österreichische Delegation war bei den Mandatsverhandlungen nicht nur in der Offensive. In der Frage der Minderheiten, die von Jugoslawien aufs Tapet gebracht wurde, drohte sie, in die Defensive zu geraten.

3.2.1 Eine österreichische Präambel für Korb III

Zu Beginn der dritten Verhandlungsrunde am 26. Februar gingen die Beratungen über die Mandate der Kommissionen und Unterkommissionen vom Plenum in Arbeitsgruppen über. Zunächst wurde nur eine Arbeitsgruppe gebildet, die nacheinander alle Körbe behandeln sollte. Dieses Gremium erwies sich jedoch als sehr behäbig, weil beinahe genauso viele Delegierte wie an den Plenarsitzungen teilnahmen, in alle sechs KSZE-Sprachen gedolmetscht wurde und die vereinbarten Prozedurregeln, vor allem das eher hinderliche Rotationsprinzip beim Vorsitz, eingehalten werden mussten. Man einigte sich daher nach zwei Verhandlungswochen auf so genannte informelle „Minigruppen“ mit einer begrenzten Anzahl von Delegierten, die ausschließlich auf Englisch tagen und denen ein permanenter Koordinator aus den Reihen der Neutralen, später auch aus der jugoslawischen Delegation, vorsitzen würde. Damit war Anfang März ein Verhandlungsmodus etabliert, der den gesamten KSZE-Prozess bis 1989/90 prägte und den Neutralen,

später den N+N, eine zentrale Rolle bei den Verhandlungen sicherte[375]. Die wesentlichen Verhandlungen fanden fortan in informellen Arbeitsgruppen oder in sonstigem informellem Rahmen statt[376]. Das Plenum und die formellen Arbeitsgruppen dienten in erster Linie dazu, die Grundpositionen abzustecken oder informelle Einigungen formell zu beschließen.

Der Dritte Korb spielte zu diesem Zeitpunkt nur eine untergeordnete Rolle. Zunächst wurde eine Minigruppe zu den sicherheitspolitischen Fragen in Korb I, insbesondere dem Prinzipienkatalog sowie einem möglichen Streitschlichtungsverfahren, unter Vorsitz des Schweizer Diplomaten Edouard Brunner ins Leben gerufen. Wenig später folgten eine Gruppe über die militärischen Fragen der Sicherheit unter schwedischem Vorsitz sowie eine weitere über Korb II mit Helmut Liedermann als Koordinator[377]. Erst Ende März kam Korb III wieder zur Sprache, als die EG-Delegationen zunächst die aktuelle Haltung des Ostens hierzu kennen lernen wollten, bevor sie in Korb I und II weitere Konzessionen eingehen würden[378]. Überraschenderweise wurde diese Debatte am 29. März gerade von einem finnischen Delegierten eröffnet, wo sich doch Finnland bisher zu inhaltlichen Fragen völlig zurückgehalten hatte. Er sprach sich zunächst für eine erweiterte Zusammenarbeit in allen Bereichen des Dritten Korbes aus, ergänzte dann aber einige Vorbehalte, wie sie eher für die WVO-Staaten typisch waren. So sollten etwa die bestehenden sozialen Systeme berücksichtigt werden und erweiterte menschliche Kontakte keinen Einfluss auf die interne Gesetzgebung anderer Staaten haben. Dies war für Walerian Sorin geradezu eine Steilvorlage, der nun erklärte, einen Dritten Korb akzeptieren zu können, und zwar in „voelliger uebereinstimmung mit dem finnischen vorbringen". So hatten die Finnen der UdSSR, vermutlich nach vorheriger Absprache, eine Vorlage dafür geliefert, sich als Befürworter von Korb III zu inszenieren[379]. Dabei hatte gerade Moskau mit dessen Inhalten die größten Schwierigkeiten. Es war daher auch wenig überraschend, dass sich Sorin zugleich „kategorisch gegen die westliche Vorstellung über die Entwicklung der Kontakte zwischen den Menschen" wandte und die Zweckmäßigkeit

375 Fischer, Neutral Power, S. 186f.; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 23.

376 Zu den informellen Verhandlungsmodi im KSZE-Prozess vgl. Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 158–161; Jan Sizoo/Rudolf Jurrjens, CSCE Decision-Making. The Madrid Experience, The Hague 1984, S. 153–163.

377 Fischer, Neutral Power, S. 186f.

378 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 35395-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 28. 3. 1973.

379 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 35456-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 29. 3. 1973. In Helsinki kursierten gar Gerüchte, dass das finnische Exekutivsekretariat allmorgendliche Besprechungen mit der sowjetischen Delegation abhalte, in denen der Ablauf der Sitzung bis hin zu Fragen der einzuschlagenden Taktik und der Abstimmung über einzubringende bzw. von anderen Delegationen eingebrachte Vorschläge behandelt werde. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 35656-6a/73, „finnisch-sowjetische Kooperation", 28. 3. 1973. Ob dies stimmt, lässt sich anhand der eingesehenen finnischen Akten nicht beurteilen. Allerdings wurden die Finnen von der sowjetischen Delegation mehrfach um Kompromisstexte in Korb III gebeten. UMA, 7B ETYK 23, „Suomi ja ETYK:n kolmannen korin käsittely", 2. 3. 1973.

der dänischen Mandatsvorschläge anzweifelte. Zudem präsentierte er eine mit den bekannten östlichen Kautelen angereicherte, stark propagandistisch gefärbte Präambel für Korb III, die heftige Reaktionen des Westens hervorrief[380]. Insbesondere die Aussage, die Zusammenarbeit in Korb III „muß" zur Stärkung des Friedens und zur Verständigung zwischen den Völkern in Europa beitragen und „darf nicht der Propaganda des Krieges, der Feindschaft und des Hasses zwischen den Völkern und der Überlegenheit einer Rasse oder einer Nation gegenüber den anderen" dienen, stieß auf herbe Kritik. Damit ging die UdSSR über die dem Völkerrecht nicht unbekannten Vorbehalte wie „Souveränität", „Ausübung souveräner Rechte" oder „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten" weit hinaus[381]. Derart qualifizierende Aussagen würden es den kommunistischen Staaten erlauben, jegliche Maßnahmen willkürlich abzulehnen, sobald sie ihres Erachtens die genannten Eigenschaften nicht erfüllten[382].

Anstatt sich in die über die sowjetischen und dänischen Entwürfe entspinnende Diskussion einzuschalten, entwarf die österreichische Delegation – „eine schwierige redaktionsarbeit"[383] ahnend – einen eigenen Präambeltext. Dies hielt man deshalb für angebracht, weil Dänemark in seinen Entwürfen auf einen Einleitungstext verzichtet hatte, so dass der stark propagandistischen, sowjetischen Präambel kein Gegenentwurf gegenüberstand. In dieser konfrontativen Situation hielt es die Delegation für möglich, eine „Formel" einzubringen, die „den Grundsätzen einer freien und demokratischen Kultur- und Gesellschaftsauffassung" entspreche, zugleich den Osten „in prozeduraler Hinsicht" befriedige und dessen Wunsch entgegenkomme, die Ziele der KSZE auch in Korb III noch einmal zu explizieren[384]. Der österreichische Entwurf, den die Delegation am 2. April präsentierte, lehnte sich in Form und Umfang an den sowjetischen Text an, bot inhaltlich aber einen starken Kontrast zu den östlichen Vorstellungen:

[380] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 35456-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 29. 3. 1973. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 193; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 27. Für den genauen Wortlaut der sowjetischen Präambel vgl. CESC/HC/WG/16 (UdSSR), 29. 3. 1973 oder ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37065-6a/73, 28. 4. 1973.

[381] Diese kommen etwa in der UN-Charta oder der „Friendly Relations"-Deklaration der UN vom 24. 7. 1970 vor. Vgl. Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, Bonn 2003, S. 347–366; Resolution 2625 (XXV): Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen (24. 10. 1970), in: Franz Knipping/Hans von Mangoldt/Volker Rittberger (Hrsg.), Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer, München 1995, S. 293–311, hier S. 305, 307.

[382] Vgl. Gerhard Henze, Neue Aufgaben der Entspannungspolitik. Freizügigkeit und verbesserte Informationsmöglichkeiten als Ziele der KSZE, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 77–86, hier S. 80.

[383] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 35693-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 31. 1. 1973, Zitat S. 5.

[384] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 36373-6a/73, „österreichische Intervention", 10. 4. 1973, Zitate S. 1. Ob und wie dieser Schritt mit anderen Delegationen und mit Wien abgesprochen wurde, geht aus den Akten nicht hervor. Das Außenministerium dürfte den Schritt prinzipiell abgesegnet, die genaue Formulierung aber Liedermann überlassen haben.

„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 zusammenzufassen, 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 können."[385]

Ganz im Sinne von Liedermanns Ansatz war die Präambel nicht als Kompromiss auf mittlerer Linie gedacht, sondern spiegelte, wie die Delegation stets betonte, „die grundlegende Einstellung österreichischerseits zu diesem Problemkreis" wider. Gezielt griff sie auf Formulierungen aus der UN-Charta und der „Friendly Relations"-Deklaration zurück, welche schon bei der Prinzipiendeklaration in Korb I als Quelle herangezogen wurden und von der UdSSR nur schwer zurückgewiesen werden konnten. Zudem entsprach die Reihenfolge der Aufgabenbereiche – menschliche Kontakte und humanitäre Probleme, Informationsaustausch und kulturelle Zusammenarbeit – den Prioritäten der westlichen und neutralen Staaten, was in den weiteren Verhandlungen noch von Bedeutung werden sollte. Mit dem Verweis auf „bestehende Institutionen" versuchte Österreich, „die Tendenz des Ostens sowie Jugoslawiens abzufangen", die UNESCO als mögliches Ausführungsorgan von Korb III zu positionieren[386]. Nicht zuletzt war die Forderung, auch neue Wege zu beschreiten, für den gesamten weiteren KSZE-Prozess bedeutsam. Sie setzte sich durch, fand später in die KSZE-Schlussakte Eingang und verhinderte, dass die östlichen Staaten auf den KSZE-Folgetreffen neue Vorschläge der westlichen und neutralen Delegationen mit dem Argument zurückweisen konnten, man wolle die Schlussakte revidieren[387]. In ihrem Einführungsstatement für den Präambelentwurf versuchte die Delegation zudem, maßvolle Kritik an der von den WVO-Staaten in Korb III angestrebten „Kulturbetriebsamkeit [à] la Kraft durch Freude" zu üben[388]. Während der Osten Kultur als primär staatliche Aufgabe auffasste und diese Vorstellungen auch in der von der KSZE zu vereinbarenden kulturellen Zusammenarbeit verankern wollte, versuchten die neutralen und westlichen Staaten, genau dies zu verhindern.

385 CESC/HC/WG/21 (Österreich), 2. 4. 1973. Am 3. 4. und 2. 5. folgten zwei überarbeitete Versionen der Präambel (CESC/HC/WG/21/Rev.1 und Rev.2), die aber lediglich sprachliche Korrekturen der englischen Version enthielten. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37357-6a/73, „Erörterungen über den österreichischen Mandatsentwurf zu Korb 3", 4. 5. 1973, einliegendes Telegramm Botschaft Helsinki an BMfAA, 3. 5. 1973; Fischer, Neutral Power, S. 194f.

386 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 36373-6a/73, „österreichische Intervention", 10. 4. 1973, Zitate S. 2.

387 Vgl. KSZE-Schlußempfehlungen vom 8. 6. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 158; KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 267.

388 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 36373-6a/73, „österreichische Intervention", 10. 4. 1973, Zitat S. 2.

Wie die anschließende Debatte zeigte, hatte Österreich mit seinem Text ein weitgehend akzeptables Verhältnis zwischen Fordern und Nachgeben gefunden. Die Reaktionen von allen Seiten waren durchweg positiv, wenn auch mit unterschiedlichen Schattierungen. Sie reichten vom Kommentar des sowjetischen Botschafters Sorin, der Text sei „als Basis zwar nicht verwendbar, jedoch Teile könnten übernommen werden" bis hin zur völligen Unterstützung seitens der kanadischen Delegation. Die Rückmeldungen außerhalb der Sitzung waren noch positiver. Dem Vernehmen nach konnten durch den Vorstoß Österreichs schwierige Auseinandersetzungen in der westlichen Gruppe zwischen „maximalisten und minimalisten" verhindert werden. Ein britischer Botschafter erklärte gegenüber Heinrich Pfusterschmid wiederum, der österreichische Vorschlag werde „voraussichtlich die Grundlage für eine Einigung sein"[389]. Damit sollte er Recht behalten, obgleich die Verhandlungen Anfang April noch ziemlich weit von einer Einigung entfernt waren. Die östlichen Delegationen forderten vor allem Hinweise auf Souveränität und innerstaatliche Gesetze sowie eine andere Reihung der Aufgaben der Kommission. Statt menschlicher Kontakte müsse Kultur an erster Stelle stehen[390]. Die österreichische Delegation sah zwar Kompromissmöglichkeiten. Wie sie gegenüber dem Außenministerium erklärte, müssten derartige Vorschläge aber von anderen Staaten kommen, „da gerade in diesem punkt die haltung oesterreichs besonders klar und deutlich bleiben sollte." Andernfalls drohe die Wirkung ihres Textes zu verwässern. Erst wenn auf beiden Seiten eine Kompromissbereitschaft zu erkennen sowie insbesondere klar sei, wie weit der Westen gehen wolle, könne ein solcher Schritt auch von Österreich erwogen werden[391].

Dies war aber in den letzten Tagen der dritten Verhandlungsrunde nicht der Fall. Insbesondere Sorin, der zu diesem Zeitpunkt die Rolle des östlichen Wortführers innehatte, blieb ungeachtet aller Kompromissgebaren und positiver Anspielungen auf die österreichische Präambel hart und unnachgiebig. Aus dem Einleitungstext zu Korb III müsse deutlich hervorgehen, dass „nur von staat zu staat" verhandelt werde und dieser die ausschließliche Kontrolle über die Durchführung der einzelnen Maßnahmen ausübe. Es müsse zudem die Achtung der „gesetze, sitten und traditionen jedes staates" festgeschrieben werden. Konkrete Maßnahmen wie etwa Familienzusammenführungen oder grenzüberschreitende Eheschließungen lehnte er glattweg ab[392]. So endete die dritte Verhandlungsphase

[389] Ebenda, S. 2 (1. und 3. Zitat); ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 35974-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 5. 4. 1973, S. 2 (2. Zitat). Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 35632-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 2. 4. 1973.

[390] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37065-6a/73, „weiteres Verhalten der österr. Delegation", 28. 4. 1973, 2. Innenblatt.

[391] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 35974-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 5. 4. 1973, Zitat S. 3; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 36373-6a/73, „österreichische Intervention", 10. 4. 1973. Kirchschläger bekräftigte die vorgeschlagene Vorgangsweise.

[392] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 35974-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 5. 4. 1973, S. 1. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 194; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 28.

mit beiderseitiger Enttäuschung. Die WVO-Staaten drängten auf einen möglichst schnellen Abschluss der Verhandlungen und waren daher über die Standhaftigkeit der westlichen und neutralen Delegationen und den daraus resultierenden schleppenden Verlauf der MV enttäuscht. Sie hatten sich auf die bilateralen Absprachen zwischen Kissinger und Breschnew vom September 1972 verlassen, die sich auf einen Zeitplan für die KSZE und die MBFR-Verhandlungen geeinigt hatten, wonach die eigentliche KSZE Ende Juni 1973 in Helsinki beginnen solle[393]. Dieses Ziel schien bei dem derzeitigen Stand der Verhandlungen in weite Ferne zu rücken. Die neutralen und westlichen Delegationen hingegen waren über die rigide Haltung Sorins verärgert und mit den bisherigen Fortschritten alles andere als zufrieden. Einige von ihnen, darunter die Schweiz, warnten sogar davor, die Verhandlungen unter Zeitdruck zu setzen. Die österreichische Delegation, welche erst zu diesem Zeitpunkt von Kissingers Absprachen mit Breschnew erfahren hatte, schloss sich diesen Warnungen vor allem aus „gruenden der solidaritaet" an[394]. Offenbar wollte man dem Westen und der Schweiz in nichts nachstehen.

Als die Verhandlungen am 25. April ins Finale gingen, stand gleich zu Beginn Korb III im Mittelpunkt, da aus Sicht des Westens und der Neutralen zunächst hier eine tragfähige Lösung erkennbar sein müsse, bevor man im Ersten und Zweiten Korb zu weiteren Schritten bereit sein würde – von Korb IV, dem die meisten westlichen Staaten nach wie vor äußerst skeptisch gegenüberstanden, gar nicht erst zu sprechen. Ein Einlenken der UdSSR hatte sich bereits Anfang April angedeutet, als ein sowjetischer Diplomat gegenüber der kanadischen Delegation Sorins heftig kritisierte Äußerungen für falsch übersetzt erklärte und ganz im westlichen Sinne richtig stellte[395]. Am 26. April knüpfte Sorin dort gewissermaßen an, gab sich kompromissbereit und verteilte einen neuen eigenen Einleitungstext zu Korb III, der, wie er sagte, „auch den grossteil des sehr interessanten oesterreichischen vorschlages enthalte". Obgleich einige westliche und neutrale Diplomaten diesen Schritt außerhalb des Plenums begrüßten, war Heinrich Pfusterschmid – als österreichischer Delegationsleiter von Sorin indirekt angesprochen – der Einzige, der während der Plenarsitzung die ausgestreckte Hand Sorins ergriff und sich lobend über den sowjetischen Vorschlag äußerte. Seine Delegation sei „selbstverstaendlich bereit", an der endgültigen Abfassung des Mandates für Korb III aktiv mitzuarbeiten. Dies brachte ihm den Dank beider Seiten, vor allem aber des Ostens ein[396]. Liedermann, der zu diesem Zeitpunkt noch in Wien weilte, befürchtete offenbar, Pfusterschmid könnte zu schnell auf das sowjetische Kompro-

393 Vgl. Goodby, Europe Undivided, S. 61; Snyder, Helsinki Process, S. 44; Dokumente 111–117 in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, S. 339–364.

394 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 35977-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 6. 4. 1973.

395 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 36373-6a/73, „österreichische Intervention", 18. 4. 1973, einliegende Notiz der kanadischen Delegation, 4. 4. [1973].

396 Der DDR-Diplomat Siegfried Bock lobte Pfusterschmids Äußerung vor allem deshalb, weil sie verhindert habe, „dass der auf kompromisse angelegte teil der sowjetischen intervention […] ohne jede sofortige reaktion der freien [!] westlichen staaten blieb." ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37065-6a/73, „weiteres Verhalten der österr. Delegation",

missangebot ein- und vom österreichischen Entwurf abgehen und gab nach Helsinki durch, dass an dem österreichischen Entwurf weiterhin unverändert festzuhalten sei[397].

Obgleich sich die WVO-Staaten weiterhin zierten, den österreichischen Text formell als Verhandlungsbasis zu akzeptieren, begannen doch am 2. Mai auf dessen Grundlage informelle Sondierungen. Die Schwierigkeit bestand darin, Veränderungen in einer Art und einem Maß vorzunehmen, die dem Osten restriktiv genug, zugleich aber dem Westen nicht zu restriktiv erscheinen würden. Im Kern ging es dabei um die östliche Dauerforderung nach einem einschränkenden Verweis auf die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, die Souveränität der Staaten sowie die jeweils geltenden Gesetze[398]. Hierfür zeichneten sich schnell zwei Lösungsmöglichkeiten ab. Einige westliche Staaten schlugen vor, statt einzelner Prinzipien, die bereits in Korb I auftauchen würden, auf die dort vereinbarte Prinzipiendeklaration insgesamt zu verweisen. Für eine solche Lösung sprachen sich unter anderem Spanien, Jugoslawien und die Schweiz aus.

Ein anderer Ansatz entsprang offenbar einer bilateralen Absprache zwischen Washington und Moskau, sah als Gegengewicht zu den restriktiven Prinzipien eine gleichzeitige Erwähnung der Menschenrechte vor und wurde zunächst von östlicher Seite ins Spiel gebracht[399]. Wenig später schlug der im Vergleich zu Sorin deutlich beweglichere sowjetische Delegierte Lew Mendelewitsch in einer privaten Unterredung mit Helmut Liedermann und dem Schweizer Edouard Brunner einen Zusatz zum österreichischen Entwurf vor, der beide Lösungsansätze vereinte: „in full respect for the relevant principles of relations among the participating states adopted by the conference including sovereignty and human rights." Er selbst könne eine solche Formulierung nicht unterbreiten, würde sich aber in Moskau dafür einsetzen, sollte ein solcher Vorschlag von einer anderen Delegation kommen. Liedermann ging dem sowjetischen Werben jedoch nicht auf den Leim[400]. Einige Delegationen konnten sich zwar für eine solche Lösung erwär-

28. 4. 1973, einliegendes Telegramm Botschaft Helsinki an BMfAA, 26. 4. 1973, Zitate S. 1f.; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 29.

397 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37065-6a/73, „weiteres Verhalten der österr. Delegation", 28. 4. 1973.

398 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37357-6a/73, „Erörterungen über den österreichischen Mandatsentwurf zu Korb 3", 4. 5. 1973; Fischer, Neutral Power, S. 194f.; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 29f.

399 Ferraris, Report on a Negotiation, S. 30; Fischer, Neutral Power, S. 195; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37357-6a/73, „Erörterungen über den österreichischen Mandatsentwurf zu Korb 3", 4. 5. 1973. Für eine sowjetisch-amerikanische Absprache in dieser Frage spricht einerseits die Tatsache, dass Vertreter beider Staaten in Washington, D.C., im April 1973 über Kompromissmöglichkeiten für die Präambel von Korb III verhandelten. Vgl. Memorandum by Stoessel, 19. 4. 1973, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 141, S. 436–440, hier S. 437. Andererseits warben Anfang Mai sowohl die sowjetische als auch die amerikanische Delegation gegenüber Liedermann für die Erwähnung von Menschenrechten und Souveränität in der Präambel. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37428-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 4. 5. 1973. Anja Hanisch zufolge geht der Vorschlag auf den Vatikan zurück. Hanisch, DDR im KSZE-Prozess, S. 60.

400 Ebenda. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 195.

men, weshalb in den nächsten Tagen zahlreiche derartige Kompromissvorschläge von östlichen und neutralen Staaten unterbreitet wurden, auch von Schweden und der Schweiz. Keiner dieser Vorschläge vermochte es jedoch, einen Ausweg aus der Sackgasse zu weisen[401].

Die österreichische Delegation hielt „das stillschweigende beharren auf dem eigenen text" für die „guenstigste politik"[402], übte bei der Kompromisssuche „groesste zurueckhaltung" und erklärte in privaten Gesprächen mit östlichen wie westlichen Diplomaten unentwegt, dass nach ihrer Auffassung „eine unveraenderte annahme des oesterr. textes die beste loesung waere."[403] Die Beharrlichkeit, mit welcher Österreich seine Strategie des Aussitzens verfolgte, ist insbesondere im Kontrast zu dem Aktivismus manch anderer Delegation beachtenswert und erwies sich als überaus weitsichtig. Schließlich würde ein weiteres Zeitverrinnen vor allem den Osten nervös machen und seine Kompromissbereitschaft eher erhöhen als verringern. Für Österreich war es schließlich nicht entscheidend, ob die Außenministerkonferenz tatsächlich Ende Juni oder erst ein paar Wochen oder Monate später stattfinden würde. Zudem war es für das Image, die Glaubwürdigkeit und damit die Verhandlungsposition in anderen Bereichen sowie in späteren Verhandlungsphasen eher abträglich, hätte Österreich sich leicht zu neuen Kompromissen und – damit meist einhergehend – zu einem Nachgeben bewegen lassen. So aber entwickelte sich insbesondere Helmut Liedermann zu einem hartnäckigen Verhandler, der durch seine Sach- und Detailkenntnis und sein Beharrungsvermögen bei allen Delegationen Respekt und hohes Ansehen genoss[404]. Weitsichtig war die österreichische Strategie aber auch deshalb, weil die festgefahrene Situation ihre Ursachen nicht allein in Korb III, sondern auch in den ungelösten Schwierigkeiten bei der Prinzipiendeklaration in Korb I hatte. Dort hakte es vor allem an der Frage, ob die Unverletzlichkeit der Grenzen ein eigenständiges Prinzip, wie vom Osten gefordert, oder eine Ergänzung des Prinzips „Gewaltverzicht" sein würde, was der Westen befürwortete. Den Hintergrund dieses Disputs bildete insbesondere die deutsche Frage: Die DDR wollte damit die Teilung Deutschlands zementieren und ihre Existenz völkerrechtlich absichern, wogegen es der Bundesrepublik darum ging, dem Wiedervereinigungsgebot des Grundge-

401 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zahlen 37668-6a/73, 37753-6a/73, 37846-6a/73, 37957-6a/73, 38075-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 8., 9., 10., 12., 15. 5. 1973. Sämtliche Änderungsvorschläge sind abgelegt in ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38606-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 16. 5. 1973. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 195 f.; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 30. Der Schweizer Diplomat Hans-Jörg Renk stellt diesen Vorschlag in seinen Memoiren indes als Schweizer Kompromissversuch dar, der letztlich zum Ziel geführt habe. Renk, Weg der Schweiz, S. 123.

402 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38075-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 15. 5. 1973.

403 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37957-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 12. 5. 1973.

404 Vgl. S. 128 sowie die Einschätzung Ludwig Steiners in: Steiner, Diplomatie – Politik, S. 59. Die österreichische Strategie des Ausharrens wurde von östlicher Seite ausdrücklich respektiert. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37459-6a/73, „Vorschlag der BRD eines Zusatzes zum österr. Entwurf für Korb 3", 7. 5. 1973.

setzes gerecht zu werden. Solange sich dort keine Einigung abzeichnete, würden Kompromissvorschläge in Korb III kaum Aussicht auf Erfolg haben[405].

Am 8. Mai konnte über den Großteil der österreichischen Präambel mit geringfügigen Änderungen eine zumindest provisorische Einigung erzielt werden[406]. Offen blieb aber die entscheidende Frage nach einem Verweis auf die Prinzipien in Korb I. Zwar ließ der ostdeutsche Delegationsleiter Heinz Oelzner gegenüber Liedermann bereits am 7. Mai durchblicken, dass für die WVO-Staaten ein allgemeiner Hinweis auf die Prinzipien letztlich akzeptabel sein könnte[407]. Walerian Sorin hatte die DDR-Delegation über diese Möglichkeit informiert, selbst jedoch wenig später anders lautende Instruktionen aus Moskau enthalten, weshalb es vorerst bei der Pattsituation blieb[408]. Erst am 15. Mai kamen die Verhandlungen wieder ein wenig in Bewegung, als ein Redaktionsausschuss unter Vorsitz von Helmut Liedermann gebildet wurde, an dem nur die Länder teilnehmen würden, die Ergänzungswünsche zu der österreichischen Präambel vorgebracht hatten[409]. Am 16. Mai wurde Liedermann von Oelzner noch mit den Worten „wir koennen noch nicht" vertröstet – offenbar, weil man noch auf eine neue Weisung aus Moskau wartete[410]. Einen Tag später „konnten" die WVO-Staaten. Sorin schlug eine Formel mit einem nur allgemeinen Hinweis auf die Prinzipien vor, der von allen Seiten begrüßt wurde. Die Gegenleistung des Westens folgte am 23. Mai, als sie ein eigenständiges Prinzip „Unverletzlichkeit der Grenzen" endgültig akzeptierten, wenn auch die westdeutsche Delegation in einer mündlichen Erklärung feststellte, dass dies nicht im Widerspruch zum Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes stehe[411]. Die Formulierung der Präambel wurde zwar in den verbleibenden Tagen noch überarbeitet[412]. Die wesentlichen Schwierigkeiten lagen nach dem 17. Mai jedoch nicht mehr dort, sondern in den Mandaten für die vier Unterkommissionen von Korb III.

Der österreichische Präambelentwurf vom 2. April muss als einer der großen Würfe der Delegation während der Verhandlungen in Dipoli gewertet werden.

405 Vgl. Hanisch, DDR im KSZE-Prozess, S. 55, 57 und 61.

406 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37641-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 8. 5. 1973.

407 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37459-6a/73, „Vorschlag der BRD eines Zusatzes zum österr. Entwurf für Korb 3", 7. 5. 1973.

408 Hanisch, DDR im KSZE-Prozess, S. 60.

409 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38401-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 15. 5. 1973. Vgl. Brunner an AA, 12. 5. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 138, S. 672–675, hier S. 673.

410 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38444-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 1&. 5. 1973.

411 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38374-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 17. 5. 1973; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38827-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 24. 5. 1973. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 196f.; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 33–35; Hanisch, DDR im KSZE-Prozess, S. 60–62.

412 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38413-6a/73, „Information über den jüngsten Stand", 20. 5. 1973, S. 5. Die endgültige Formulierung des Verweises auf Korb I wurde am 21. 5. 1973 vereinbart. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38615-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 21. 5. 1973.

Gepaart mit einer Strategie des Aussitzens ebnete er den Weg für eine Einigung. Wie Heinrich Pfusterschmid in einem Zwischenbericht zusammenfasste, schaffte Österreich so eine Ausgangsbasis, „die dem Westen voll genehm ist und dem Osten zu einem taktisch günstigen Zeitpunkt kam, wobei sie überdies gewisse Grundideen enthält, die auch ihm annehmbar erscheinen."[413] Zugleich bedeutet dieser Kompromisstext den Beginn der traditionellen Rolle der österreichischen Diplomaten als Vermittler in einem der heikelsten Bereiche der KSZE. Zwar wurden sie damit nicht zu einem „Vorreiter" im Dritten Korb, da sie in inhaltlichen Fragen keine Maximalforderungen aufstellten. Vielmehr verknüpften sie fortan ihr Interesse an humanitären Fragen mit dem Wunsch, als Vermittler zwischen Ost und West aufzutreten.

3.2.2 Die Verhandlung der Mandate

Nicht weniger kompliziert als die Verhandlung über die Präambel zu Korb III gestaltete sich die Erarbeitung der Mandate, obgleich dort dank des selbst auferlegten Zeitdrucks der UdSSR deutlich schneller eine Einigung zustande kam. Die größten Schwierigkeiten bereiteten hier erwartungsgemäß die Vereinbarungen zu menschlichen Kontakten sowie zum Informationsaustausch, während die Unterkapitel zu Kultur und Bildung in erstaunlicher west-östlicher Eintracht kaum Probleme bereiteten. Für Österreich begann hier eine äußerst enge, aber nicht immer unproblematische Anlehnung an die schweizerische Haltung.

Den Gesprächen über das Mandat für die Unterkommission zu menschlichen Kontakten lag ein spanischer Text vom 15. Mai zugrunde, der als Alternative zum dänischen Entwurf gedacht war[414]. Dieser war zwar etwas weniger konkret als der dänische. Da er aber die österreichischen Interessen weitgehend abdeckte, sah die Delegation von Einwänden ab, zumal er auch von den anderen Delegationen unterstützt wurde[415]. Der UdSSR kam der spanische Entwurf insofern entgegen, als dass das dänische Papier, gegen das sie so viel gewettert hatte, damit endgültig vom Tisch war. Sie verlangte jedoch – gewissermaßen als Gegengewicht zu ihrem Einlenken bei der Präambel zu Korb III – die einschränkende Phrase „by the states concerned under mutually acceptable conditions" zu ergänzen, um den primär bilateralen Charakter menschlicher Erleichterungen zu unterstreichen[416]. Diesem Tauschgeschäft lag offenbar abermals eine bilaterale Vereinbarung zwi-

[413] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 36562-6a/73, „3. Phase vom 26. 2.–6. 4. 73", 18. 4. 1973, S. 7 f.

[414] Der Vorschlag wurde von Spanien bereits am 28. 4. erstmals und am 15. 5. 1973 in erweiterter Form eingebracht. CESC/HC/WG/28, 27. 4. 1973; CESC/HC/WG/28/Corr.3, 15. 5. 1973. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38444-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 16. 5. 1973.

[415] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38375-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 17. 5. 1973.

[416] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38512-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 19. 5. 1973.

schen den USA und der UdSSR zugrunde[417], was aber die meisten westlichen Staaten genauso wie Österreich und die Schweiz nicht davon abhielt, die sowjetische Ergänzung einhellig abzulehnen[418]. Bei informellen Gesprächen am 21. Mai, an denen neben westlichen und östlichen Vertretern auch Österreich, Schweden und die Schweiz teilnahmen, wurde jedoch deutlich, dass über die neue sowjetische Kautel nicht zu verhandeln war. Man einigte sich daher auf eine Kompromissformel, die zwar alle für die westlichen und neutralen Staaten wesentlichen Punkte, aber eben auch die sowjetische Ergänzung enthielt[419].

Ungeachtet dieser prinzipiellen Einigung, an der auch die Schweiz beteiligt war, ließ der Schweizer Delegationsleiter Samuel Campiche seinen österreichischen Kollegen Helmut Liedermann am folgenden Tag wissen, dass er sich der Kompromissformel widersetzen werde, ohne seine Beweggründe näher zu erläutern, und bat um die Unterstützung Österreichs. Obwohl die Formel Liedermann genauso wie den anderen westlichen Delegationen akzeptabel erschien, sah er „keinen anderen weg", als der Bitte Campiches „zu einem gewissen grad" zu entsprechen, um nicht „den eindruck mangelnder zusammenarbeit und nicht den anschein zu erwecken, als ob sich oesterreich in der frage der menschlichen kontakte nicht genuegend engagieren wuerde." Während Campiche in der nächsten Besprechung über das spanische Papier die Kompromissformel „kategorisch und in sehr scharfer form" zurückwies, beschränkte Liedermann seinen Einwand auf die Bemerkung, dass er das vorliegende Arbeitspapier „nur ad referendum" annehmen könne und an sich dem spanischen Arbeitspapier den Vorzug gegeben hätte. Die Extremposition der Schweizer Delegation brachte Liedermann in ein Dilemma. Würde er weiterhin die Solidarität mit seinen Schweizer Kollegen wahren, müsste er befürchten, sich gemeinsam mit diesen völlig zu isolieren, da sich an diesem Punkt auch Schweden von den Eidgenossen distanzierte. Sollte auch er wieder auf die bereits vereinbarte Kompromissformel einschwenken, würde er die schweizerische Delegation vor den Kopf stoßen und auch sonst einen gewissen Imageschaden zu befürchten haben. Dennoch schlug Liedermann, von Campiche sichtlich irritiert, vor, sich nach vorheriger Absprache mit den Schweizern bei nächster Gelegenheit prinzipiell positiv zu dem Kompromiss zu äußern, was von Kirchschläger abgesegnet wurde[420].

Letztlich sah die Schweizer Delegation davon ab, die neutrale Solidarität ultimativ auf die Probe zu stellen. Offenbar schienen ihr die zu erwartende Isolation

[417] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39030-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 25. 5. 1973. In dem Bericht heißt es zwar nur, die Vereinbarung sei auf „hoechster ebene" abgesprochen worden. Damit dürften jedoch mit ziemlicher Sicherheit die beiden Supermächte gemeint sein.

[418] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38512-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 19. 5. 1973. Wie die Delegation nach Wien berichtete, werde sie ihr weiteres Vorgehen mit der Schweiz abstimmen.

[419] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38732-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 22. 5. 1973.

[420] Ebenda. Zur „ad referendum"-Annahme von Vorschlägen im KSZE-Kontext vgl. Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 113.

und die völlige Aussichtslosigkeit ihres Vorgehens zu riskant. Bei der nächsten informellen Besprechung am 23. Mai erklärte sie die Kompromissformel als gute Arbeitsgrundlage, kritisierte aber, dass der Kompromiss als Absprache zwischen den beiden Blöcken zustande gekommen war – offenbar der eigentliche Grund für ihr Aufsehen erregendes Vorgehen. So konnte sich Liedermann in ähnlicher Weise äußern und die gemeinsame Linie mit der Schweiz wahren, „ohne sich zu stark zu exponieren." Den einzigen Sinn dieses Manövers sah er darin, dass NATO und WVO „an die existenz der nichtgebundenen staaten erinnert wurden". Die „spektakulaere intervention" Campiches habe sich aber, so Liedermann, als „strohfeuer" erwiesen, da er seine Einwände letztlich doch zurückgezogen habe[421]. Dieser Einschätzung ist jedoch zu widersprechen. Die Schweiz erreichte mit ihrem zwischenzeitlich vehementen Widerstand, dass weitere informelle Gespräche über Nachbesserungen an dem Papier vereinbart wurden. Zudem zeigte Liedermann selbst eine nicht völlig konsistente Haltung. Formulierungen wie „by the states concerned", denen er bei der zuvor erzielten Einigung zugestimmt hatte, hielt er nun plötzlich für „sehr restriktiv[]" und „nicht akzeptabel"[422]. Gemeinsam mit der Schweiz arbeitete er auf einen neuen Kompromiss hin, was jedoch nur sehr eingeschränkt gelang. Nachdem die UdSSR am 23. Mai in Korb I ein eigenständiges Prinzip „Unverletzlichkeit der Grenzen" durchgesetzt hatte, gab es kaum noch Verhandlungsmasse, um ihr ein weiteres Entgegenkommen zu entlocken[423]. Das Einzige, worauf sie sich einließ, war eine überaus zweideutige und in ihrer Bedeutung zweifelhafte Interpretativerklärung, die am 28. Mai vor Annahme des Mandats vom dänischen Delegierten Skjold Mellbin verlesen, von Österreich, Italien und der Schweiz kommentiert und von Sorin unwidersprochen hingenommen wurde. Die Erklärung Mellbins löste den bestehenden Interessenkonflikt jedoch nicht, sondern vertagte ihn lediglich auf die eigentliche Konferenz[424].

Am 21. Mai begannen die Mandatsverhandlungen für die nicht minder heikle Unterkommission „Information". Zugrunde lagen zunächst der entsprechende Abschnitt aus dem dänischen Vorschlag für Korb III sowie ein Gegenentwurf der DDR[425]. Die ostdeutsche Delegation versuchte gleich zu Beginn, Liedermann für einen Kompromiss einzuspannen. Darauf ging dieser jedoch nicht ein, sondern unterstützte in Abstimmung mit der Schweiz zunächst die Linie der westlichen

421 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38768-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 23. 5. 1973.

422 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38828-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 24. 5. 1973. Zu Liedermanns Haltung vom 21. 5. 1973 vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38732-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 22. 5. 1973.

423 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39030-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 25. 5. 1973.

424 Die entscheidende Passage der Erklärung erklärt, was mit „by the states concerned" gemeint sei: „that is that state or those states which the relevant question regards, and that this will be done under conditions to be agreed upon at the conference." ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39100-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 28. 5. 1973.

425 Der dänische Entwurf wurde bereits am 15. 1. 1973 eingebracht (CESC/HC/19). Vgl. S. 89. Der Entwurf der DDR lag bereits seit dem 2. 4. 1973 vor (CESC/HC/WG/23).

Staaten[426]. Die Gespräche traten jedoch auf der Stelle, solange bei den menschlichen Kontakten keine Lösung in Sicht war. Als dort am 28. Mai der endgültige Kompromiss stand, wurden zunächst die weniger problematischen Mandate für die Unterkapitel zu Kultur und Bildung unter Dach und Fach gebracht. Auf Basis eines polnischen Vorschlages zu kultureller Zusammenarbeit, an dem auch andere Delegationen, etwa die Schweiz, mitgearbeitet hatten, wurde schnell eine Einigung erzielt[427]. Das Unterkapitel „Bildung" basierte auf einem tschechoslowakisch-niederländischen Papier, welches dem dänischen Mandatsentwurf stark ähnelte und daher ebenso zügig beschlossen werden konnte[428].

Erst am 1. Juni kam mit dem noch offenen Unterkapitel „Information" in Korb III ein letztes, für den Westen und die Neutralen wichtiges Anliegen erneut zur Behandlung. Bei informellen Gesprächen, an denen jeweils zwei Vertreter des Westens und des Ostens sowie von neutraler Seite Österreich und die Schweiz beteiligt waren, stellte sich die westliche Forderung nach einem „Austausch von Ideen" als größter Stolperstein heraus. Der Osten hätte den Begriff „Idee" nur dann akzeptiert, wenn er in einer „ganz unbefriedigenden weise" definiert worden wäre. Die westlichen und neutralen Diplomaten ließen daher ihre Forderung fallen. Nachdem sich die informelle Gruppe über den Mandatstext ohne den Begriff „Idee" prinzipiell geeinigt hatte, versuchten Österreich und die Schweiz aus dessen Wegfall Kapital zu schlagen und die Reihenfolge der Unterkapitel entsprechend den westlich-neutralen Prioritäten durchzusetzen. Hierbei diente die lang debattierte österreichische Präambel als Argument, die anders als die Entwürfe der EG, den westlichen Maximalvorstellungen entsprach: 1. menschliche Kontakte, 2. Information, 3. Kultur und Bildung[429]. So konnten die Neutralen viel eher als die EG-Staaten eine solche Reihung fordern. Es war aber erneut die Schweiz, die für sich entschied, das Äußerste zu fordern, während sich Österreich nach vorheriger Rücksprache mit dem Außenministerium der schweizerischen Haltung anschloss[430]. Zwar versuchte der sowjetische Delegierte Walerian Sorin

426 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38731-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 21. 5. 1973.

427 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39029-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 26. 5. 1973; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39097-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 28. 5. 1973.

428 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39024-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 25. 5. 1973; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39206-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 30. 5. 1973; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 37.

429 Vgl. z. B. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39776-6a/73, „Ergebnis der multilateralen Konsultationen zur Vorbereitung einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa", 12. 6. 1973. Österreich hatte diese Reihung zu Recht stets damit begründet, dass die Zusammenarbeit bei Kultur und Bildung bereits durch bi- und multilaterale Vertragswerke weit fortgeschritten sei, wogegen bei menschlichen Kontakten und Informationsaustausch noch große Anstrengungen nötig seien.

430 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39210-6a/73, „Teilmandat für den Bereich ‚Information'", 1. 6. 1973. Zur formellen Behandlung des Papiers am 1. 6. 1973 vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39356-6a, Botschaft Helsinki an BMfAA, 1. 6. 1973.

Liedermann unter Verweis auf den noch wesentlich ostfreundlicher formulierten Vorschlag von Mitte Januar unter Druck zu setzen und zu einem Nachgeben zu bewegen, was jedoch nicht gelang[431]. So setzten sich Österreich und die Schweiz mit Unterstützung der westlichen Delegationen weitgehend durch. Im letztlich vereinbarten Mandat steht das Unterkapitel zu menschlichen Kontakten an erster, das zu Information an zweiter Stelle, erst dann folgen Kultur und Bildung[432].

Bei den Mandatsverhandlungen zeigte sich, dass die österreichische Delegation noch immer nicht sicher war, wie weit sie bei den heiklen Fragen in Korb III gehen könne. Von eigenständigen Positionen sah sie, anders als bei den Sondierungen über die Präambel, weitgehend ab und blieb im Windschatten der Schweizer Delegation. Diese gab in aller Regel die Richtung vor, der Österreich trotz mancher Bedenken folgte. Beide Delegationen nahmen so in der Schlussphase der MV auch im Vergleich zu vielen westlichen Staaten die Position eines Hardliners ein. Mit den treffenden Worten eines britischen Diplomaten: „Indeed, the Swiss, and sometimes the Austrians, found themselves often to the right of the NATO centre."[433] Die enge Kooperation und Solidarität Österreichs mit der Schweiz führte gelegentlich an den Rand einer Zerreißprobe, da die Eidgenossen oftmals deutlich weiter zu gehen bereit waren als die meisten westlichen und neutralen Staaten und gelegentlich sehr sprunghaft agierten.

Zu den Verdiensten der österreichischen Delegation sind vor allem drei Punkte zu rechnen: Zunächst war es bedeutend, dass Österreich an der Seite der Schweiz blieb, die allein kaum die Nachbesserungen im Mandat über menschliche Kontakte hätte erringen können. Als Zweites kann Österreich auch eine gewisse mäßigende Funktion gegenüber der Schweizer Delegation zugesprochen werden. Nicht zuletzt kam der österreichische Präambelentwurf einmal mehr der westlichen und neutralen Position bei der Reihung der Unterkapitel zugute.

3.2.3 Die Frage der Minderheiten

Bei den Verhandlungen zu den humanitären Fragen der KSZE waren in aller Regel die kommunistischen Staaten in der Defensive, während die westlichen und neutralen Staaten munter Forderungen stellten, um den Osten unter Konzessionsdruck zu setzen. Es gab jedoch auch Fälle, in denen einzelne westliche und

[431] Das österreichische Dokument CESC/HC/20 vom 17. 1. 1973 spiegelte die damalige Unsicherheit und Zurückhaltung Österreichs wider und führte Kultur und Wissenschaft an erster Stelle auf. Sorin drohte Liedermann sogar mit einer Intervention in Wien, sollte er sich nicht an sein eigenes Dokument halten. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39352-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 4. 6. 1973; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39504-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 5. 6. 1973.

[432] Dafür wurden die Unterkapitel in der Präambel den östlichen Wünschen entsprechend gereiht. Vgl. KSZE-Schlußempfehlungen vom 8. 6. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 138 f. Zu den Kompromissen bei Reihung und auch den Titeln von Korb III und dessen Unterkapiteln vgl. Renk, Weg der Schweiz, S. 124.

[433] Mr. Elliott (Helsinki) to Sir A. Douglas-Home, 13. 6. 1973, in: DBPO Ser. III Vol. II (CSCE, 1972–75), Dok. 37, S. 136–146, hier S. 141.

neutrale Staaten in die Defensive gerieten, weil ihr eigenes Verhalten in bestimmten menschenrechtlichen Einzelaspekten fragwürdig war. Dies galt für die Frage der Familienzusammenführung bei Gastarbeitern, die vor allem der Schweiz und einigen anderen Staaten mit großen Migrantengruppen ungelegen kam[434]. Für die österreichische Delegation wurde die Frage der Minderheiten zu einer solchen heiklen Angelegenheit, die von Jugoslawien insbesondere mit Blick auf den nördlichen Nachbarn bereits in Dipoli aufs Tapet gebracht wurde.

Österreich hat laut Artikel 7 des Staatsvertrages von 1955 bestimmte Maßnahmen zum Schutz seiner kroatischen und slowenischen Minderheiten zu ergreifen. Dies betrifft neben der rechtlichen Gleichstellung und Gleichbehandlung und einigen Sprach- und Schulrechten insbesondere die Zulassung der Minderheitensprachen als zweite Amtssprache sowie die doppelsprachige Verwendung topografischer Bezeichnungen in Gemeinden mit kroatischer bzw. slowenischer Bevölkerung[435]. Über die Umsetzung der Minderheitenschutzbestimmungen des Staatsvertrages gab es immer wieder innerösterreichische Auseinandersetzungen. Dies schlug sich beinahe reflexartig in den Beziehungen zum benachbarten Jugoslawien nieder. Belgrad hatte zwischen 1945 und 1955 gegenüber den Siegermächten nachdrücklich die Aufnahme solcher Schutzbestimmungen gefordert, wurde Vertragspartner des Staatsvertrages und nahm seither eine Schutzmachtfunktion für die slowenische und kroatische Minderheit wahr[436]. Als problematisch erwies sich vor allem die vom Staatsvertrag gebotene Verwendung zweisprachiger topografischer Bezeichnungen. 1972 beschloss die österreichische Bundesregierung zur Umsetzung dieser Verpflichtung ein „Ortstafelgesetz", wonach in 205 Ortsteilen und 31 Gemeinden Kärntens mit mehr als 20 Prozent slowenischer Bevölkerung zweisprachige Ortsschilder anzubringen waren. Kaum aufgestellt, lösten diese Schilder massiven, vom deutsch-nationalen „Kärntner Heimatdienst" organisierten Protest in der Bevölkerung aus und wurden wenig später im so genannten „Ortstafelsturm" im Herbst 1972, am Vorabend der MV in Dipoli, von Angehörigen der nicht-slowenischen Bevölkerung wieder demontiert und zerstört. Als Bundeskanzler Kreisky nach Kärnten reiste, um die Lage zu beruhigen, empfing ihn „ein wütender Mob mit Eier- und Tomatenwürfen". Die Umsetzung des Ortstafelgesetzes wurde daraufhin vorerst vertagt, der Konflikt an eine unter Vorsitz des Bundeskanzlers arbeitende „Ortstafelkommission" überwiesen und erst 1977, diesmal ohne nennenswerten Widerstand der Bevölkerung, in Angriff genommen. Dieser Umstand, genauso wie die von den Kärntner Slowenen boy-

434 Vgl. Renk, Weg der Schweiz, S. 119–122.

435 Franz Matscher, Die Minderheitenregelungen im Staatsvertrag, in: Suppan/Stourzh/Mueller (Hrsg.), Der österreichische Staatsvertrag, S. 783–819, hier S. 792–795.

436 Zur Entstehung der Minderheitenschutzbestimmungen vgl. u. a. Arnold Suppan, Jugoslawien und der österreichische Staatsvertrag, in: Suppan/Stourzh/Mueller (Hrsg.), Der österreichische Staatsvertrag, S. 431–471; Stourzh, Einheit und Freiheit, S. 155–161; Matscher, Die Minderheitenregelungen, in: Suppan/Stourzh/Mueller (Hrsg.), Der österreichische Staatsvertrag, S. 783–792. Zur Schutzmachtfunktion Jugoslawiens und der Nachfolgestaaten vgl. Matscher, Die Minderheitenregelungen, in: Suppan/Stourzh/Mueller (Hrsg.), Der österreichische Staatsvertrag, S. 815–817.

kottierten zwischenzeitlichen Versuche, die slowenische Minderheit zahlenmäßig neu zu erfassen, führte zu deutlichen Spannungen zwischen Wien und Belgrad, die sich auch im KSZE-Prozess niederschlugen[437].

Bereits am 22. November 1972, dem ersten Tag der MV in Dipoli, erklärte ein jugoslawischer Diplomat gegenüber Helmut Liedermann, dass bei den anstehenden Verhandlungen auch die Frage der Grenzen und nationalen Minderheiten thematisiert werden müsse[438]. Damit traf er bei den Österreichern einen empfindlichen Nerv, hatte Jugoslawien doch nach den jüngsten Vorfällen in Kärnten allen Grund, Wien für die mangelnde Umsetzung der Minderheitenschutzbestimmungen des Staatsvertrages zu kritisieren. Dass die Jugoslawen ihren Missmut bilateral sowie über die jugoslawischen Medien äußerten, war für die österreichische Bundesregierung hinnehmbar. Keinesfalls wollte man jedoch in Dipoli – gewissermaßen vor den Augen der Weltöffentlichkeit – auf die Anklagebank gesetzt werden. Die österreichische Delegation erhielt daher sogleich eine Weisung vom Außenministerium mit einer vorformulierten Gegendarstellung für den Fall, dass Jugoslawien in seiner Grundsatzerklärung „auf angebliche Nichterfüllung vertraglicher Pflichten durch Österreich bezüglich slowenischer oder kroatischer Minderheit in Österreich" ausdrücklich hinweisen sollte[439]. Am 30. November konnte die Delegation jedoch entwarnen, da sich die jugoslawische Grundsatzerklärung nur sehr allgemein mit der Frage nationaler Minderheiten befasst habe und der jugoslawischen Delegation daher anscheinend „keine scharfen direktiven" vorlägen[440]. Die österreichische Delegation hielt sich hier also zunächst zurück, zumal sich abzeichnete, dass andere Staaten die jugoslawischen Vorstellungen ebenso kritisch sahen und bereits ausreichend Widerstand leisten würden[441].

Die jugoslawische Delegation ließ ihre diesbezüglichen Überlegungen zunächst ruhen und kam erst gegen Ende der MV bei den Verhandlungen zu Korb III wieder darauf zurück. Am 18. Mai schlug sie zum Verdruss der Schweiz zunächst vor, in das Mandat auch „social conditions of migrant workers" aufzunehmen[442]. Während die Gastarbeiterthematik zur Erleichterung der Schweiz wenige Tage später einvernehmlich in Korb II verschoben und damit mehr als wirtschaftliches

437 Berger, Kurze Geschichte Österreichs, S. 353 f., Zitat S. 353; Matscher, Die Minderheitenregelungen, in: Suppan/Stourzh/Mueller (Hrsg.), Der österreichische Staatsvertrag, S. 802–804; Petritsch, Bruno Kreisky, S. 209–214.

438 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 166855-6a/72, Botschaft Helsinki an BMfAA, 22. 11. 72.

439 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 167012-6a/72, „Behandlung der Frage der nationalen Minderheiten im Rahmen des TOP Sicherheit", 27. 11. 1972. In der Gegendarstellung wurden vor allem die positive Haltung Österreichs zu seinen Minderheiten bekundet und die bisherigen Maßnahmen zu deren Schutz dargelegt.

440 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 167309-6a/72, Botschaft Helsinki an BMfAA, 30. 11. 1972.

441 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 168686-6a/72, Botschaft Helsinki an BMfAA, 28. 12. 1972.

442 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38557-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 19. 5. 1973.

denn als humanitäres Problem betrachtet wurde[443], erklärte die jugoslawische Delegation am 28. Mai, also erst zwei Wochen vor Abschluss der MV, im Mandat zu menschlichen Kontakten eine Ergänzung zum Thema „nationale Minderheiten" beantragen zu wollen[444]. Vermutlich auf Druck anderer Delegationen, für die diese Problematik ähnlich sensibel war wie für Österreich, platzierte Jugoslawien ihren insgesamt sehr moderaten Text jedoch in die weniger bedeutsamen Abschnitte über Kultur und Bildung: „the commission/sub-commission, while considering the cooperation in the fields of culture (education), will bear in mind the rights and interests of the national minorities." Die UdSSR erkannte sogleich die Chance, einige westliche und neutrale Delegationen in Bedrängnis zu bringen, und erklärte, den Text sofort annehmen zu können. Finnland drängte in auffälliger Eintracht mit der sowjetischen Delegation auf eine sofortige Abstimmung über den Text, was die Türkei und Griechenland als potenziell betroffene Staaten jedoch verhinderten. Die österreichische Delegation schwieg zu alledem und erbat vom Außenministerium eine sofortige Weisung, wie man sich nun zu verhalten habe[445].

Dort schloss man nicht aus, dass sich der jugoslawische Vorschlag an die Adresse Österreichs richtete, insbesondere, da man von Jugoslawien gerade am 17. Mai 1973 ein Non-Paper erhalten hatte, das die gegenseitigen Beziehungen kritisch beleuchtete. Man hielt es aber vor allem „im Hinblick auf das bereits historische Engagement der Republik Österreich für die Südtiroler" nicht für angebracht, Einwände zu erheben. Interessanterweise wurde aber gerade das Argument „Südtirol" der Delegation vorenthalten, möglicherweise deshalb, weil dies in Dipoli in keinem Fall aufgegriffen werden sollte[446]. Österreich und Italien waren sichtlich darum bemüht, Südtirol aus der KSZE herauszuhalten[447]. Stattdessen wurde die Delegation angewiesen, sich trotz der zu befürchtenden „langwierigen und fruchtlosen Erörterungen über allgemeine Fragen des Minderheitenrechts und der Minderheitenpolitik" nicht gegen den jugoslawischen Vorschlag auszusprechen,

443 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 38616-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 21. 5. 1973.

444 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39099-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 28. 5. 1973.

445 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39201-6a/73, „Frage der Berücksichtigung von Minderheitsproblemen im Mandat zu Korb 3", 30. 5. 1973, darin Botschaft Helsinki an BMfAA, 30. 5. 1973.

446 Ebenda, Innenblatt. Zu dem Non-Paper vom 17. 5. 1973 vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/459-6a/74, „Unterlagen betr. allfällige jugoslawische Initiativen zum Thema ‚nationale Minderheiten'", 18. 6. 1974, Kopie des Non-Papers als Anlage.

447 Die österreichische Haltung geht aus dem geschilderten Fall hervor. Zur italienischen Haltung erklärte ein italienischer Delegierter gegenüber Helmut Liedermann, „rom lege wert darauf, dass die ksze auf dem gebiet der minderheiten nicht in die bilaterale sphaere eingreift." ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39381-6a/73, „Frage der Minderheiten", 4. 6. 1973, darin Botschaft Helsinki an BMfAA, 4. 6. 1973. Das Thema taucht auch sonst in den Quellen zur KSZE nicht auf. Zur Südtirolfrage in den österreichisch-italienischen Beziehungen während der 1970er Jahre vgl. Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 511–514.

sich also zu enthalten[448]. Die Delegation enthielt sich zunächst nicht nur jeglicher Wortmeldung, sondern hielt sich auch von der Ausformulierung des Passus beinahe demonstrativ fern – als wollte sie den Eindruck vermeiden, sie fühle sich von der Minderheitenproblematik angesprochen. So arbeitete Jugoslawien gemeinsam mit Italien, Kanada und der Türkei bis Anfang Juni Kompromissformeln aus, die für alle Teilnehmerstaaten akzeptabel waren[449]. Erst als Heinrich Pfusterschmid die ersten Kompromissentwürfe nach Wien meldete und ausdrücklich um Weisung bat, ob und gegebenenfalls wie sich die Delegation zu den Texten äußern solle, kam es im Außenministerium zu einem Umdenken. Außenminister Kirchschläger ließ der Delegation übermitteln, dass alle diskutierten Kompromissformeln annehmbar seien. Statt sich wie bisher rezeptiv zu verhalten, möge sich die Delegation nun zu den Texten „positiv äußern, unter anderem um den Eindruck zu vermeiden, daß es sich hier um eine für Österreich negative Initiative handelt."[450]

Insgesamt agierte Österreich hier sehr besonnen. Man verhielt sich zunächst rezeptiv und überließ das Kritisieren anderen Delegationen, war aber auf eventuelle Angriffe gut vorbereitet. Zuletzt entschied sich Kirchschläger für eine Geste des guten Willens und unterstützte das jugoslawische Amendment, dem Österreich an sich nichts abgewinnen konnte, von dem es aber auch nichts zu befürchten hatte. Die jugoslawische Delegation verzichtete ihrerseits auf explizite Seitenhiebe und dürfte zudem die österreichische Geste als solche anerkannt haben. Neben der Beziehungspflege zu Jugoslawien beleuchtet diese Episode auch, wie wichtig Österreich bei den KSZE-Verhandlungen sein eigenes Image war. Als neutraler, ideell dem Westen zugehöriger, demokratischer Staat, der gerade dabei war, seine Rolle als engagierter Vermittler in humanitären Fragen zu finden, wollte man selbst in Menschenrechtsfragen eine reine Weste vorweisen können. Dieses Image wollte man keineswegs durch die eigenen Schwierigkeiten im Bereich des Minderheitenrechts gefährden.

3.3 Menschenrechte und Selbstbestimmung – Prinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen?

Mit dem von Italien vorgestellten EG-Mandatstext vom 15. Januar 1973 für den späteren Korb I kamen zwei Prinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen auf den Verhandlungstisch, die in enger Verbindung zur Freizügigkeit standen. Das italie-

448 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39201-6a/73, „Frage der Berücksichtigung von Minderheitsproblemen im Mandat zu Korb 3", 30. 5. 1973, Innenblatt.

449 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39381-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 4. 6. 1973; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39518-6a/73, „Fragen der Minderheiten", 5. 6. 1973; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39719-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 7. 6. 1973. Vgl. KSZE-Schlußempfehlungen vom 8. 6. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 159 f.

450 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39381-6a/72, „Frage der Minderheiten", 4. 6. 1973, Innenblatt (Zitat) sowie einliegendes Telegramm Botschaft Helsinki an BMfAA, 4. 6. 1973.

nische Dokument führte die „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" sowie das „Selbstbestimmungsrecht der Völker" als zwischenstaatliche Prinzipien auf, denen bislang bei den Diskussionen über die Tagesordnung selbst innerhalb des Westens keine nennenswerte Bedeutung zugekommen war. Die Darstellung Thomas Fischers, der sie als „new principles" sowie eine „belated consequence" der Prager Ereignisse von 1968 wertet und sie den anderen Prinzipien gegenüberstellt, welche „well established in international affairs" gewesen seien, muss jedoch richtig gestellt werden[451]. Sowohl die „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" als auch das „Selbstbestimmungsrecht der Völker"[452] sind bereits in der Charta der Vereinten Nationen[453] sowie in der „Friendly Relations"-Deklaration vom 24. Oktober 1970[454] enthalten und waren damit ähnlich etabliert, wie die anderen in dem italienischen Vorschlag enthaltenen Prinzipien. Sie waren damit keineswegs neu und es wäre aus westlicher Sicht geradezu absurd gewesen, sie nicht in den Vorschlag aufzunehmen. Während die Menschenrechte in den einschlägigen NATO-Erklärungen bis Ende 1972 keine große Rolle spielten und deren Behandlung in Dipoli höchstens entfernt mit dem Prager Frühling zusammenhing, bildete das Selbstbestimmungsrecht von Anfang an einen integralen Teil der westlichen Reaktion auf den Einmarsch der WVO-Truppen in die ČSSR 1968[455]. Als der Westen mit dem italienischen Mandatsentwurf im Januar 1973 erklärte, auch das Selbstbestimmungsrecht auf der KSZE behandeln zu wollen, war dies daher keineswegs eine verspätete Reaktion auf die Breschnew-Doktrin, sondern lediglich eine konsequente Fortsetzung der bisherigen Linie.

Von den Neutralen hatte einzig die Schweiz in ihrem Tagesordnungsvorschlag vom 17. Januar beide Prinzipien aufgeführt[456]. Finnland hatte gänzlich auf eigene Vorschläge verzichtet. Der schwedische Entwurf bezog sich in Korb I lediglich auf Abrüstungsmaßnahmen[457]. Im österreichischen Vorschlag wurde immerhin ganz allgemein die „Vereinbarung von Prinzipien der Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten der KSZE sowie von Maßnahmen zu deren praktischen Anwendung in Europa" gefordert[458]. Österreich hatte der Prinzipiendeklaration keine große Bedeutung beigemessen und sie vor allem deshalb aufgeführt, weil über diesen Punkt weitgehender Konsens zwischen Ost und West herrschte. Außenmi-

451 Fischer, Neutral Power, S. 187.
452 Zum Selbstbestimmungsrecht der Völker vgl. insbesondere Jörg Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Domestizierung einer Illusion, München 2010.
453 Gareis/Varwick, Die Vereinten Nationen, S. 347–366, zu den o.g. Prinzipien insbes. S. 348.
454 Resolution 2625 (XXV): Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen (24. 10. 1970), in: Knipping/Mangoldt/Rittberger (Hrsg.), Das System der Vereinten Nationen, S. 293–311, hier S. 305, 307.
455 Beispielsweise tauchte es seither in allen NATO-Kommuniqués direkt oder indirekt auf. Zu den Kommuniqués vgl. u. a. Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz.
456 CESC/HC/22 (Schweiz), 17. 1. 1973.
457 CESC/HC/21 (Schweden), 17. 1. 1973.
458 CESC/HC/20 (Österreich), 17. 1. 1973, S. 1.

nister Kirchschläger vertrat seit seinem Amtsantritt im April 1970 die Auffassung, dass es wenig sinnvoll sei, auf der KSZE „die gesamte Arbeit der UN auf dem Gebiet der Prinzipiendiskussion […] für den europäischen Bereich" zu wiederholen[459]. Dies bringe keinen Sicherheitsgewinn und ändere auch nichts an der Breschnew-Doktrin[460]. Außerdem sei kaum anzunehmen, dass bei der KSZE bessere Formulierungen gefunden würden als im Rahmen der UNO. Einzig den Prinzipien der Nichteinmischung und des Gewaltverzichts maß er Bedeutung bei, sofern es gelinge, Verträge statt Deklarationen zustande zu bringen und diese mit konkreten Maßnahmen zu verknüpfen, etwa einer ausgewogenen Verringerung des Militärpotenzials in Europa[461].

Dem Osten war es verständlicherweise alles andere als recht, im Rahmen der KSZE auch über Menschenrechte und das Selbstbestimmungsrecht verhandeln zu müssen. Wie Helmut Liedermann am 30. Januar von Lew Mendelewitsch erfuhr, halte die UdSSR die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht für ein Prinzip internationaler Beziehungen. Das Recht auf Selbstbestimmung wiederum beziehe sich ausschließlich auf Kolonialgebiete, welche es in Europa nicht gebe, „ausser malta und gibraltar – aber das werde man ja nicht diskutieren wollen."[462] Liedermann äußerte sich dazu zunächst nicht, auch dann nicht, als Mendelewitsch diese Kritik am nächsten Tag vor allen Delegationen wiederholte. Die Schweiz hingegen, die beide Prinzipien auf ihrer eigenen Agenda hatte, hielt sofort dagegen und „insisted that principles could not be selected arbitrarily and that human rights, fundamental freedoms, and self-determination could not be omitted."[463] In der Sache teilte Liedermann jedoch die Ansicht der Schweiz; er verzichtete lediglich darauf, Mendelewitsch direkt zu widersprechen. Dem Außenministerium teilte er mit, dass die sowjetische Haltung, nur die Prinzipien aus den jüngsten französisch-sowjetischen und amerikanisch-sowjetischen Erklärungen in die KSZE zu übernehmen, ein Rückschritt hinter die „Friendly Relations"-Deklaration sei, was „nach moeglichkeit vermieden" und „in geeigneter form" in

459 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 86833-4/70, Zl. 91574-4/70, „Besuch des Herrn Bundeskanzlers und des Herrn Bundesministers in der Schweiz am 3./4. Juli d.J.; Protokoll über die Arbeitsbesprechungen", 8. 10. 1970, S. 18.

460 Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, GZl. 106508-4/71, Zl. 106933-4/71, „Arbeitsgespräche anlässlich des Besuches von Bundesrat Graber in Wien; Protokoll", 9. 2. 1971, S. 11. Vgl. S. 67f.

461 Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Belgien 2, GZl. 158059-4/72, Zl. 159569-4/72, „Brüsseler Arbeitsgespräche des Herrn Bundesministers mit Außenminister Harmel; Protokoll", 26. 6. 1972, S. 11; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Schweden 2, GZl. 159325-4/72, Zl. 167623-4/72, „Resuméprotokoll über das Arbeitsgespräch zwischen Bundesminister Dr. Kirchschläger und Aussenminister Wickman am 27. 10. 1972 im Schwedischen Aussenministerium", 2. 11. 1972, S. 4.

462 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32018-6a/73, „Haltung der Sowjetunion zu verschiedenen TO-Vorschlägen", 5. 2. 1973. Vgl. Hanisch, DDR im KSZE-Prozess, S. 54f. Tatsächlich kam auch Gibraltar nur wenige Tage später zur Sprache; dazu Ferraris, Report on a Negotiation, S. 17.

463 Fischer, Neutral Power, S. 183. Zu Mendelewitschs Intervention vgl. Brunner an AA, 31. 1. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 32, S. 167–170.

den Prinzipienkatalog „indorsiert" werden sollte[464]. In seiner viel beachteten Intervention zu Korb III vom 7. Februar bekannte er sich ausdrücklich zur „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für jedermann ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion", sprach in diesem Zusammenhang aber von Grundsätzen statt von Prinzipien[465]. So vermied er einerseits eine unnötige Konfrontation mit dem Osten, indem er sich oberflächlich betrachtet aus der Diskussion um die Prinzipiendeklaration heraushielt. Andererseits dürfte seine eigentliche Botschaft bei allen Delegationen angekommen sein: Auch Österreich halte die Aufnahme der Menschenrechte und Grundfreiheiten in den Prinzipienkatalog in Korb I für richtig und notwendig.

Warum aber entschied sich die österreichische Delegation für eine solche indirekte Stellungnahme und warum äußerte sie sich nicht zum Selbstbestimmungsrecht? Ersteres ist sicher auf ein gewisses Maß an Unsicherheit zurückzuführen, welches Mitte Januar bei allen Neutralen noch sehr deutlich zu spüren und Anfang Februar noch nicht gänzlich überwunden war. Zudem entsprach es dem österreichischen Selbstverständnis, sich im Umgang mit den WVO-Staaten nicht auf aussichtslos und damit kontraproduktiv erscheinende Grundsatzdiskussionen einzulassen. Die Hauptursache für beide Punkte ist jedoch abermals bei Außenminister Kirchschläger zu suchen, dessen Skepsis gegenüber einer Prinzipiendeklaration Anfang 1973 klarere Konturen annahm. Bei einer Besprechung im Außenministerium am 20. Februar 1973 bestätigte er zunächst, dass die KSZE „ein klares Bekenntnis" zur UN-Charta und der „Friendly Relations"-Deklaration der UN erreichen müsse[466]. Das größte Interesse bestehe für Österreich weiterhin in einer Bekräftigung und Stärkung des Gewaltverbots. Solange Österreich nicht gewaltsam bedroht oder angegriffen werde, seien – zumindest was Österreich betreffe – die übrigen in Frage kommenden Prinzipien „ohnedies nicht in Zweifel gestellt". „Eine ‚missionarische' Initiative Österreichs" halte er nicht für sinnvoll, da die Aussichten eher gering seien, „dadurch einen tatsächlichen Wandel in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu erzielen". Dies gelte insbesondere für die Achtung der Menschenrechte. Noch weniger komme „ein staatliches Engagement für eines jener Prinzipien in Betracht, die in entsprechender Auslegung dem Hegemonialbestreben der Sowjetunion in ihrem Machtbereich entgegenzuhalten wären"[467]. Gemeint war ganz offensichtlich das spätere 8. Prinzip „Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker".

[464] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 31999-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 3. 2. 1973.

[465] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32223-6a/73, „Erklärung des österr. Vertreters zu kulturellen Fragen", 8. 2. 1973, S. 2. Vgl. S. 93 f.

[466] Zur Diskussion über die Quellen der Prinzipien, die in Dipoli breiten Raum einnahm, siehe u. a. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 20 f. Der von den westlichen und neutralen Staaten geforderte Verweis auf die UN-Charta und die „Friendly Relations"-Deklaration fand schließlich Eingang in die Schlussempfehlungen. KSZE-Schlußempfehlungen vom 8. 6. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 154 f.

[467] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 33053-6a/73, „Besprechungen beim Herrn Bundesminister am 15. 2. 1973 und 20. 2. 1973", 23. 2. 1973, 2. nicht pag. Innenblatt.

Möglicherweise lag es auch an der klaren, zugleich verbindlichen und eher realpolitischen Haltung Österreichs, dass Liedermann am 6. März „anheimgestellt [wurde], in voellig informeller weise eine diskussion ueber den prinzipienkatalog einzuleiten." Erste Kontakte mit verschiedenen Delegationen ergaben, dass ein solcher Schritt von allen Seiten begrüßt werden würde. Gleichzeitig würde die Schweiz ähnliche Gespräche über ein Streitschlichtungsverfahren, Jugoslawien über die Fragen des Mittelmeerraumes führen[468]. Am 12. Februar trat erstmals eine informelle Redaktions- bzw. Minigruppe zu Sicherheitsfragen zusammen, die zunächst gemeinsam von Österreich und der Schweiz koordiniert wurde[469]. Im weiteren Verlauf lag die Verhandlungsführung jedoch bei der Schweiz, während Österreich wenig später als Koordinator informeller Gespräche in Korb II auftrat. Zwar zog sich die endgültige Einigung über den Prinzipienkatalog bis Ende Mai hin. Dass der Osten eigenständige Prinzipien zu Menschenrechten und Grundfreiheiten sowie zum Selbstbestimmungsrecht der Völker akzeptieren würde, war jedoch spätestens seit dem 23. März absehbar, als Mendelewitsch einen von der Schweiz erarbeiteten Prinzipiendekalog für akzeptabel erklärte, der diese beiden Prinzipien beinhaltete[470].

Auch für Österreich war diese Lösung annehmbar, selbst wenn sie keine Konkretisierung oder Stärkung des Gewaltverbots versprach. Missionseifer legte die Delegation jedoch weder hier noch bei einem der anderen Prinzipien an den Tag. Mit dem umstrittenen Prinzip Menschenrechte musste sie sich trotzdem noch einmal näher befassen, als der Vertreter des Heiligen Stuhls am 6. März vorschlug, ausdrücklich die Religionsfreiheit als eines der grundlegenden Menschenrechte zu erwähnen. Zugleich forderte er, in Korb III entsprechend den Austausch religiöser Informationen sowie Kontaktmöglichkeiten zwischen konfessionellen Personen und Organisationen aufzunehmen. Privat gab er der österreichischen Delegation zu verstehen, dass er über eine Unterstützung der Neutralen, insbesondere Österreich, „sehr gluecklich" wäre. Auch Schweden habe eine positive Haltung signalisiert. Die Schweiz hatte den vatikanischen Vorschlag als einzige Delegation bereits während der Plenarsitzung ausdrücklich unterstützt. Für die österreichi-

Aus dem Dokument geht zwar nicht direkt hervor, dass die zitierten Äußerungen auf Kirchschläger zurückgehen. Da er den Besprechungen aber vorsaß, bisher alle wesentlichen Entscheidungen traf und sich die geschilderte Haltung nahtlos in die früheren Äußerungen des Außenministers zur Prinzipiendeklaration fügt, ist davon auszugehen, dass er auch hier den Ton angab.

468 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 34019-6a/73, „informelle Konsultationen im kleinen Kreis", 6. 3. 1973.

469 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 34230-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 9. 3. 1973; Fischer, Neutral Power, S. 188; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 23. Vgl. S. 98. Helmut Liedermann berichtet, er habe die Verhandlungen abwechselnd mit einem Schweizer Kollegen koordiniert. Helmut Liedermann, Österreichs Image im ehemaligen Jugoslawien, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 523–562, hier S. 527.

470 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 35141-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 23. 3. 1973; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 25 f.; Fischer, Neutral Power, S. 188. Zur endgültigen Einigung vgl. ebenda, S. 196 f.; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 34 f.

sche Delegation stellte sich nun die Frage, „ob und gegebenenfalls in welcher form" man sich dazu äußern solle – eine Frage, die dem Außenministerium mit dem bemerkenswerten Hinweis übermittelt wurde, dass sich auch Franz Kardinal König für den vatikanischen Vorschlag interessiere[471]. Dieser Hinweis war vermutlich mehr als nur eine Sachinformation. Sie kann durchaus als Votum der Delegation für eine Unterstützung gewertet werden. Der österreichische Kardinal König stand seit Anfang der 1960er Jahre in regelmäßigem Kontakt mit den – nicht nur katholischen – Kirchen im kommunistischen Europa, galt neben Agostino Casaroli als maßgeblicher Architekt der vatikanischen Ostpolitik unter Papst Johannes XXIII. und Paul VI. und Wegbereiter des Pontifikats Johannes Pauls II.[472]. Zugleich war er die Schlüsselfigur für die Annäherung der SPÖ an die katholische Kirche in den 1970er Jahren[473]. Die KSZE-Delegation des mehrheitlich katholischen Österreichs konnte einem Vorschlag, den Kardinal König für wichtig erachtete, kaum seine Zustimmung verweigern.

Ein solcher Hinweis dürfte für das erwünschte Resultat freilich kaum nötig gewesen sein. Außenminister Rudolf Kirchschläger war selbst praktizierender Katholik und hatte 1959/60 als Leiter des Völkerrechtsbüros des Außenministeriums gemeinsam mit dem damaligen Außenminister Bruno Kreisky die Neuregelung des vatikanischen Konkordats verhandelt und damit die Normalisierung in den Beziehungen Österreichs zum Heiligen Stuhl eingeleitet[474]. Eine Ablehnung der vatikanischen Bitte war schon aus Gründen der Beziehungspflege kaum zu erwarten, zumal Kirchschläger die bisherige Zurückhaltung Österreichs gegenüber den Menschenrechten als zwischenstaatlichem Prinzip nicht in erster Linie mit Rücksicht auf die kommunistischen Staaten, sondern mit Zweifeln an der Zweckmäßigkeit dieses westlichen Vorhabens begründet hatte. Er hatte aber bereits im Zusammenhang mit dem Schweizer Streitschlichtungsprojekt bewiesen, dass er aus Gründen der Solidarität mit befreundeten Staaten auch solche Initiativen zu unterstützen bereit war, mit denen er inhaltlich zwar sympathisierte, denen er aber kaum Erfolgschancen oder Potenzial zusprach, an bestehenden Missständen etwas zu ändern[475]. So verwundert es nicht, dass diese Entscheidung gar nicht erst zum Außenminister durchgereicht wurde, sondern bereits der politische Di-

[471] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 34027-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 6. 3. 1973. Vgl. Paul Wuthe, Für Menschenrechte und Religionsfreiheit in Europa. Die Politik des Heiligen Stuhls in der KSZE/OSZE, Stuttgart 2002, S. 124–127.

[472] Vgl. Ludwig Ring-Eifel, Weltmacht Vatikan. Päpste machen Politik, München 2004, S. 138–149; Giovanni Barberini, L'avvio dell'Ostpolitik vaticana, in: Alberto Melloni (Hrsg.), Il filo sottile. L'Ostpolitik vaticana di Agostino Casaroli, Bologna 2006, S. 49–105, hier S. 91–105. Zu Königs Rolle als „Papstmacher" im Falle Johannes Pauls II. vgl. Karlheinz Deschner (Hrsg.), Die Politik der Päpste im 20. Jahrhundert. Band 2, Reinbek 1991, S. 552.

[473] Vgl. David Neuhold, Franz Kardinal König – Religion und Freiheit. Versuch eines theologischen und politischen Profils, Fribourg 2008, S. 194–242.

[474] Vgl. Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 306–308. Dass diese Neuregelung für Kirchschläger selbst, aber auch für sein Verhältnis zu Kreisky äußerst bedeutsam war, geht aus einem späteren Aufsatz Kirchschlägers hervor. Rudolf Kirchschläger, Integration und Neutralität, in: Bielka/Jankowitsch/Thalberg (Hrsg.), Ära Kreisky, S. 61–96, hier S. 62.

[475] Fischer, Neutral Power, S. 131, 177–179.

rektor, Ludwig Steiner, die Delegation anwies, „eine kurze, positive Erklärung" zu den Vorschlägen des Heiligen Stuhls abzugeben[476]. Mit ihrer Unterstützung erntete die österreichische Delegation nicht nur den Dank des vatikanischen Vertreters, sondern trug gemeinsam mit dem Votum Schwedens und der Schweiz auch dazu bei, dass sich dieser Vorschlag zumindest in Korb I gegen den Widerstand des Ostens durchsetzen ließ[477].

Für Österreich besaßen die Prinzipien Menschenrechte und Selbstbestimmung keinerlei Priorität. Im Gegensatz zu Korb III betrachtete man diese westliche Forderung in Wien als bloße Prinzipienreiterei ohne jeglichen praktischen Nutzen, wobei sich Wien auch von einer gewissen Rücksichtnahme auf die Interessen der UdSSR leiten ließ. Bei den Menschenrechten zeigte man jedoch, dass man im Grunde die gleiche Linie wie die westlichen Staaten vertrat. Auch schreckte man vor einer Unterstützung der vatikanischen Ergänzung zur Religionsfreiheit nicht zurück. So spielte Österreich für die Verhandlungen über das Prinzip Menschenrechte zwar keine Rolle, nahm jedoch eine Haltung ein, die seinem Engagement in Korb III nicht widersprach.

3.4 Korb IV – eine Konferenz mit Folgen?

Für die Wirkung der späteren KSZE-Schlussakte, insbesondere ihrer humanitären Bestimmungen, waren nicht zuletzt die vom Westen deutlich unterschätzten Vereinbarungen zu den Folgen der Konferenz in Korb IV verantwortlich. Welche Haltung nahm Österreich hierzu während der MV ein? Wann erkannte es und wann erkannten andere das Potenzial dieser Vereinbarungen? Was trug Österreich insbesondere im Vergleich zu den anderen N+N-Staaten zu diesen Verhandlungen bei?

Die Idee, dass eine KSZE auch Folgen, etwa in Form einer neu zu schaffenden Institution, haben müsse, geht auf den Osten zurück. In ihrem Budapester Memorandum vom 22. Juni 1970 hatten die WVO-Staaten erstmals einen eigenen Tagesordnungspunkt zur „Bildung eines Organs zu Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" gefordert[478]. Die österreichische Bundesregierung hatte diese Forderung in ihrem KSZE-Memorandum vom 24. Juli 1970 ausdrücklich unterstützt und zugleich angeregt, sich von vornherein auf mehrere Konferenzen zu einigen[479]. So sollten eventuelle Schwierigkeiten, die bei einer ersten Konferenz

476 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 34027-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 6. 3. 1973, darauf handschriftliche Notiz vom 7. 3. 1973. Denkbar wäre, dass Steiner diese Frage mit Kirchschläger mündlich besprochen hatte.

477 Bei den entscheidenden Verhandlungen Ende Mai zog der Heilige Stuhl seinen Ergänzungsantrag in Korb III zurück und bekam dafür vom Osten die Aufnahme der Religionsfreiheit in das Prinzip der Menschenrechte in Korb I zugesichert. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 34 f.

478 WVO-Memorandum, Budapest, 21./22. 6. 1970, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 522.

479 Österreichisches KSZE-Memorandum, S. 251. Wörtlich war im Memorandum von einem zu schaffenden „Organ oder eine[r] Arbeitsgruppe" die Rede.

auftreten könnten, in der Zwischenzeit bereinigt sowie neuen Spannungen und wachsendem Misstrauen vorgebeugt werden. Kurz: Die Erwartungen an die Konferenz wären nicht so groß und die Fallhöhe bei einem Scheitern eher gering[480]. Diese Haltung war bis Ende 1972 maßgebend.

In Anbetracht der großen Skepsis, welche die westlichen Staaten gerade den vom Osten geforderten institutionellen Folgen entgegenbrachten, dämpfte auch Österreich bis zum Beginn der MV in Dipoli seine Unterstützung hierfür, ohne sich jedoch gegen ein Folgeorgan auszusprechen[481]. Im österreichischen Tagesordnungsvorschlag vom 17. Januar 1973 wurde diese Haltung weiter abgeschwächt. Darin heißt es, der Verlauf und das Ergebnis der KSZE würden Schlussfolgerungen ermöglichen, „ob die Inanspruchnahme vorhandener oder neu zu schaffender institutioneller Einrichtungen zweckmässig wäre und welche Kompetenzen solchen Einrichtungen eingeräumt werden könnten“[482]. Im Klartext hieß das einerseits, dass auch Österreich sich vorstellen könnte, eventuelle Konferenzfolgen über bereits bestehende Institutionen, etwa die ECE oder die UNESCO, abzuwickeln, statt ein neues Organ ins Leben zu rufen. Bedeutender war jedoch, dass sich Österreich damit andererseits auf den Standpunkt begab, Konferenzfolgen welcher Art auch immer von einem befriedigenden Verhandlungsverlauf und -ergebnis abhängig zu machen. Unbeschadet dieses Zurückruderns war es bei dem Ringen um eine Tagesordnung in erster Linie Helmut Liedermann zu verdanken, dass für die östliche Forderung nach einem Folgeorgan ein eigener Korb eingerichtet wurde. Am 23. Januar 1973 hatte er nicht zuletzt mit Blick auf diesen strittigen Punkt angeregt, dass es jeder Delegation freistehen solle, weitere Körbe aufzustellen, falls die bisherigen für einen Vorschlag nicht geeignet erscheinen sollten[483].

Als die Schweiz am 29. Januar 1973 ihre Synopse aller bis dahin vorgebrachten Tagesordnungsvorschläge präsentierte, nahm der so entstandene Korb IV allerdings nur zwei der insgesamt 29 Seiten ein. Neben einem österreichischen waren dort Vorschläge der Schweiz, Spaniens, Jugoslawiens, Rumäniens sowie der UdSSR, aber keines einzigen westlichen Staates enthalten. Während sich die Schweiz auf „Mögliche institutionelle Folgen der Konferenz“ beschränkte, selbst der sowjetische Vorschlag nur zwei Zeilen umfasste und äußerst vage die „Bildung eines beratenden Ausschusses“ forderte, sind vor allem die jugoslawischen Vorstellungen beachtenswert. Als Einzige regten sie neben einem Durchführungsorgan die „Wiedereinberufung der Konferenz innerhalb eines gegebenen Zeitraumes“ an, sprachen von einem „Prozess[] der Stärkung der Sicherheit und

480 Ebenda.

481 So etwa Ludwig Steiner im Gespräch mit Lew Mendelewitsch: ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 165805-6a/72, „Konsultationen mit der Sowjetunion auf Beamtenebene am 3. 11. 1972“, 6. 11. 1972, S. 8.

482 CESC/HC/20 (Österreich), 17. 1. 1973, S. 5. Die österreichische Grundsatzerklärung vom 5. 12. 1972 ging erst gar nicht auf die Frage der Konferenzfolgen ein. Vgl. Pfusterschmid-Hardtenstein, Österreichische KSZE-Grundsatzerklärung, 5. 12. 1972, S. 370.

483 Vgl. S. 91.

Entwicklung der Zusammenarbeit in Europa“ und nahmen damit den Begriff „KSZE-Prozess“ vorweg[484].

Waren die westlichen Delegationen fortan sehr darauf bedacht, sich zu den Konferenzfolgen nicht mehr als nötig zu äußern, Verhandlungen darüber möglichst weit hinauszuzögern und erst dann einzugehen, wenn die eigentliche Substanz der Konferenz gesichert war, bemühte sich die österreichische Delegation, dem Osten zumindest verbal einen Schritt entgegenzukommen. So äußerte sie sich am 8. Februar neben der französischen als einzige nicht-kommunistische Delegation zu Korb IV. Dabei sagte sie im Kern nichts Neues, bezeichnete lediglich die vorliegenden Vorschläge als interessant und prüfenswert und bekräftigte in verbindlicher Weise ihre bisherige, mit dem Westen weitgehend übereinstimmende Haltung[485]. Bei den westlichen Staaten zeichnete sich indessen Ende März ab, dass man sich letztlich „mit irgendwelchen konferenzfolgen“ – wenn auch kaum in institutionalisierter Form – abfinden werde[486].

Als sich Anfang April kurz vor Ende der dritten Verhandlungsphase eine erste eingehende Debatte über Korb IV nicht mehr vermeiden ließ, planten die westlichen Delegationen, zu den östlichen Vorschlägen vorerst nicht konkret Stellung zu beziehen, sondern diese lediglich anzuhören. Wie Helmut Liedermann dem Außenministerium berichtete, stehe jedoch die Schweiz einem Folgeorgan mittlerweile aufgeschlossener gegenüber und erwäge sogar eine neutrale Initiative. Er schlug dem Außenministerium deshalb vor, sich zu diesem Punkt „vorsichtig in unverbindlich-positiver weise zu aeussern“. Auch den Gedanken einer Initiative griff er auf und regte für die Genfer KSZE-Verhandlungen einen Vorschlag zum Folgeorgan an, der „keine gefahrenmomente beinhaltet und die oesterr. interessenlage mehr beruecksichtigen wuerde als allfaellige spaetere, von anderer seite stammende mandatsentwuerfe“. Er halte es für denkbar, dass NATO und WVO es vorzögen, wenn ein solcher Schritt von neutraler Seite käme. Außenminister Kirchschläger gingen Liedermanns Überlegungen jedoch zu weit oder schienen ihm zu vage, da er nicht nur einer etwaigen Initiative eine Absage erteilte, sondern selbst eine österreichische Wortmeldung in der anstehenden Debatte „nicht für opportun“ hielt[487]. Ob eine „unverbindlich-positive“ Äußerung Österreichs

484 CESC/HC/29 (Schweiz), 29. 1. 1973, S. 28 f. Allerdings erläuterte die UdSSR, dass der von ihr vorgeschlagene Ausschuss auch weitere Konferenzen vorbereiten solle. Vgl. Aufzeichnung von Diesel, 29. 1. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 25, S. 139–143, hier S. 139.

485 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 32368-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 8. 2. 1973.

486 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 35294-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 27. 3. 1973; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37353-6a/73, „Besprechung beim Herrn Bundesminister am 11. und 12. 4. 1973“, 16. 4. 1973, 5. Einlageblatt.

487 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 35580-6a/73, „Behandlung von Korb 3 bei den multilater. Vorbesprechungen“, 2. 4. 1973, einliegend Botschaft Helsinki an BMfAA, 31. 3. 1973, darauf handschriftlicher Vermerk Kirchschlägers. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37353-6a/73, „Besprechung beim Herrn Bundesminister am 11. und 12. 4. 1973“, 16. 4. 1973, 6. Einlageblatt.

tatsächlich inopportun gewesen wäre, ist zwar fraglich. Mit der angeordneten Zurückhaltung machte man jedoch in keinem Fall etwas falsch. Dies gilt umso mehr in Bezug auf eine etwaige Initiative, mit der sich Österreich vermutlich keinen Gefallen getan, höchstens beim Osten gepunktet, sich aber bei den westlichen Staaten den Vorwurf unnötigen Aktivismus eingehandelt hätte.

So sah Österreich in der letzten Verhandlungsrunde von größeren Aktivitäten ab und auch die Schweiz schien ihren Gedanken nicht weiter zu verfolgen. Für den Osten indes drohte Korb IV anscheinend schon zu diesem Zeitpunkt eine Art Bumerangeffekt zu entfalten, da dessen Vorstellungen immer vager wurden. Aus einem „Organ" im Budapester Memorandum vom 22. Juni 1970 war bis Januar 1973 ein „beratender Ausschuss" geworden. Im April ergänzte der DDR-Botschafter Siegfried Bock in privaten Gesprächen gar, dass man sich darunter lediglich „eine ganz lose Institution" vorstelle[488]. Auch die Tatsache, dass der Osten das letztlich vereinbarte, schwache Mandat überhaupt akzeptierte, spricht für ein verringertes Interesse. Zugleich schien man in der Bundesrepublik Deutschland bereits im Frühjahr 1973 einen möglichen Nutzen in den Konferenzfolgen zu erkennen. Gerade „die probleme des korbes 3" erforderten im Interesse des Westens „die moeglichkeit von nachbehandlungen", so ein westdeutscher Diplomat gegenüber Heinrich Pfusterschmid[489]. Die österreichischen Diplomaten hingegen erkannten einen solches Potenzial von Korb IV zu diesem Zeitpunkt noch nicht.

Letztlich setzte sich der Westen im eigentlichen Mandat für Korb IV weitgehend durch. Dies beginnt bereits im Titel, der statt „Institutionelle Folgen" oder „Folgeorgan" lediglich „Die Folgen der Konferenz" heißt. Ansonsten besagte das Mandat kaum mehr, als dass etwaige Folgen – institutionelle wie nicht-institutionelle – vom Konferenzverlauf und -ergebnis abhängig sein würden[490]. Insgesamt waren die Konferenzfolgen in Dipoli „ein eher marginales Thema"; die entsprechenden Diskussionen gingen „ohne grössere Emotionen über die Bühne."[491]

3.5 Die Beurteilung der Multilateralen Vorgespräche

Was in den Monaten und Jahren vor Beginn der MV abschätzig als „Salon des Ambassadeurs"[492] oder „ambassadors' tea party"[493] betitelt und auch formell

[488] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37353-6a/73, „Besprechung beim Herrn Bundesminister am 11. und 12. 4. 1973", 16. 4. 1973, 5. Einlageblatt. Vgl. Gespräch zwischen Scheel und Gromyko, 18. 5. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 146, S. 724–728, hier S. 146.

[489] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37084-6a/73, „Bemerkungen des Vertreters der DDR [!] zum vierten Korb", 28. 4. 1973. Vgl. die ähnliche Einschätzung Willy Brandts in: Aufzeichnung von Roth, 24. 5. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 158, S. 801–804, hier S. 804.

[490] KSZE-Schlußempfehlungen vom 8. 6. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 160. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39776-6a/73, „Ergebnis der multilateralen Konsultationen", 12. 6. 1973, 5. und 6. Einlageblatt.

[491] Renk, Weg der Schweiz, S. 151.

[492] Ebenda, S. 22.

[493] Reimaa, Helsinki Catch, S. 41.

ganz bewusst nur als „Helsinki Consultations" bzw. „Multilaterale Vorgespräche"[494] bezeichnet wurde, war in Wirklichkeit eine Art Vorkonferenz der KSZE, an der 35 Delegationen mit insgesamt ca. 350 Delegierten teilnahmen und mit den Schlussempfehlungen ein Dokument erarbeiteten, das die Erwartungen der meisten Beobachter übertraf[495]. Auch in Österreich hatte mit einem tatsächlich vorzeigbaren Ergebnis kaum jemand gerechnet. Schon der Verhandlungsverlauf war überraschend positiv; verglichen mit anderen Ost-West-Konferenzen waren sie durch einen „ausgesprochenen konsilianten [!] auf Verständigung zielenden Ton" gekennzeichnet. Die letztlich vereinbarten Schlussempfehlungen waren weitgehend frei von ideologischen Phrasen und stellten nicht nur aus österreichischer Sicht einen „durchaus als pragmatisch anzusehenden Ausgangspunkt für weitere Verhandlungen" dar.[496] Dennoch war man sich in Wien dessen bewusst, dass damit das Ziel noch lange nicht erreicht war – schon gar nicht bei den humanitären Fragen. Wie Heinrich Pfusterschmid richtig konstatierte, ließ „diese 6[-]monatige Verhandlungsübung" alles offen. Entscheidend sei, ob die in Dipoli ausgearbeiteten Leitlinien „Ausgangspunkt neuer Entwicklungen" oder nur „der Schlusspunkt des seit einiger Zeit zu beobachtenden Entspannungsprozesses" bilden würden. Insbesondere die Ergebnisse in Korb III seien, so Pfusterschmid, „ein Wechsel auf die Zukunft […], dessen Einlösung hart betrieben werden muss, wenn der Westen nicht um den ihm gebührenden Preis der Konferenz kommen will." Sollten die westlichen und neutralen Staaten in Genf „mit ebensoviel Hartnäckigkeit und Nachdruck" verhandeln wie in Dipoli, bestünden gute Chancen, dass die KSZE auch zu ihrem Vorteil und nicht nur zugunsten des Ostens wirke[497]. Ausschlaggebend sei dabei, ob sie weiterhin dazu in der Lage seien, dem Osten „jene Mischung von Entgegenkommen und Härte entgegenzusetzen, die es den dortigen Systemen ermöglicht bzw. sie dazu zwingt, sich in einem langsamen Entwicklungsprozess auf eine Politik echter Entspannung und […] Kooperation hin zu orientieren"[498]. Dass dies insbesondere bei den humanitären Fragen in Korb III keine einfache Aufgabe werden würde, deutete sich unmittelbar nach Abschluss der MV an. Wie vom rumänischen Botschafter in Wien zu erfahren war, habe die UdSSR „gewisse Formulierungen" nur deshalb akzeptiert, um die Außenministerkonferenz nicht weiter zu verzögern. Die Konkretisierung dieser Mandate werde in Genf auf großen sowjeti-

494 Das „HC" in den Dokumentbezeichnungen „CESC/HC/…" geht auf „Helsinki Consultations" zurück. Auch in den Schlussempfehlungen ist von „Helsinki-Konsultationen" die Rede. Vgl. KSZE-Schlußempfehlungen vom 8. 6. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 153. Im Sprachgebrauch üblicher waren indes „Multilaterale Vorgespräche" bzw. „Multilateral Preparatory Talks".

495 Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 167. Zu den Zahlen vgl. Reimaa, Helsinki Catch, S. 56.

496 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 40382-6a/73, „Ergebnis der multilateralen Konsultationen zur Vorbereitung einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa", 22. 6. 1973, S. 3–5, Zitate S. 4.

497 Ebenda, S. 2f.

498 Ebenda, S. 5.

schen Widerstand stoßen[499]. Wie sehr er damit Recht haben sollte, ließen bereits die Reden einiger östlicher Außenminister bei der Eröffnung der KSZE in Helsinki ahnen[500].

Ungeachtet dessen konnten gerade die kleineren Staaten dank der vereinbarten Verfahrensregeln, insbesondere des Konsensprinzips, auf den MV ihre Position in der internationalen Staatengemeinschaft deutlich stärken. Namentlich die Neutralen erwiesen sich – mit Ausnahme Finnlands – als unabhängige Akteure, die sich zugleich zu ihrer Zugehörigkeit zu den pluralistischen Demokratien mit freier Marktwirtschaft bekannten. Nach anfänglicher Unsicherheit zögerten sie auch nicht, die Positionen der EG- und NATO-Staaten zu unterstützen und mit ihnen so bei den entscheidenden Fragen – zumindest in der Sache – eine geschlossene Linie zu bilden. Bezeichnenderweise war in den österreichischen Akten häufig von den „westlich orientierten Staaten" die Rede, womit der Westen und die Neutralen gleichermaßen gemeint waren. Für Österreich war vor allem in Bezug auf „Freizügigkeit" bzw. den Dritten Korb der graduelle Übergang von großer Zurückhaltung über prinzipielle Unterstützung hin zu einem Mitstreiter des Westens an vorderster Front eine beachtliche Entwicklung. Zumindest der letzte Schritt, der sich gerade in den Verhandlungen der Mandate für die einzelnen Unterkapitel von Korb III äußerte, wäre ohne das gelegentliche Vorpreschen der Schweiz kaum denkbar gewesen.

Den positiven Eindruck des österreichischen Auftretens, den die wiederholten Erfolgsmeldungen im Wiener Außenministerium erweckt hatten, fand Rudolf Kirchschläger durch die KSZE-Außenministerkonferenz vom 3. bis 7. Juli 1973 in Helsinki voll und ganz bestätigt. Sowohl von östlicher als auch von westlicher Seite sei die Rolle der Neutralen als „besonders nützlich" hervorgehoben worden – allerdings aus unterschiedlichen Gründen[501]. Der Osten habe sie gelobt, weil sie „weniger aggressive Formulierungen" gefunden und unermüdlich verhandelt hätten. Ein westlicher Außenminister wiederum hielt die Rolle Österreichs deshalb für wertvoll, weil es „gerade in jenen Fragen, die die größere Bewegungsfreiheit des Menschen betrafen, ein so hohes Maß als unabdingbar angesetzt hat, daß die eigenen Partner, die mit weniger zufrieden gewesen waren, nicht von der Grundlinie abgewichen sind."[502] Dass die westlichen Staaten gerade in Bezug auf Korb III mit dem Auftreten Österreichs und der Schweiz zufrieden waren, überrascht nicht, auch wenn es gewiss nicht ihre Absicht war, der Disziplin innerhalb der westlichen Bündnisse Vorschub zu leisten.

499 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 40049-6a/73 „Vorsprache des rumänischen Botschafters", 12. 6. 1973.

500 Vgl. S. 137 sowie Leo Mates, Von Helsinki nach Madrid und zurück. Der KSZE-Prozeß im Schatten der Ost-West-Beziehungen, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 55–62, hier S. 55.

501 ÖStA/AdR, BKA, MRP Kreisky I, Verhandlungsschrift Nr. 79, 10. 7. 1973, S. 4 sowie Anlage 79/24-1, Mündlicher Vortrag an den Ministerrat, 9. 7. 1973, S. 3 (Zitat).

502 ÖStA/AdR, BKA, MRP Kreisky I, Verhandlungsschrift Nr. 79, 10. 7. 1973, S. 5.

Verwunderlich hingegen scheint – zumindest auf den ersten Blick –, dass auch die WVO-Staaten Lob für die Neutralen übrig hatten, wo doch gerade die Schweiz und Österreich in manchen Fragen eine härtere Linie vertraten als viele NATO-Staaten[503]. Tatsächlich kam es trotz des starken Engagements der österreichischen Delegation bei der Verhandlung über das Mandat für Korb III zwischen Wien und Moskau zu keinerlei Verstimmungen[504]. Im Gegenteil waren die Beziehungen beider Länder zum damaligen Zeitpunkt überaus gut. Während Kirchschläger zur Eröffnung der KSZE in Helsinki weilte, war der sowjetische Ministerpräsident Alexei Kossygin in Wien zu Gast. Zwar standen bei dem Besuch wirtschaftspolitische Fragen im Vordergrund, doch wurde im Gespräch zwischen Kossygin und Kreisky auch die KSZE angeschnitten. Zu kritischen Äußerungen über die österreichische Delegation, wie sie von Walerian Sorin in Dipoli gelegentlich zu hören waren, sah sich der sowjetische Regierungschef jedoch nicht veranlasst, sondern fand gar lobende Worte für die Bedeutung der Neutralitätspolitik im Entspannungsprozess[505]. Für Österreich hatte es sich offenbar ausgezahlt, hart zu verhandeln, aber in den heiklen Fragen von Korb III immer einen Schritt hinter der Schweiz zurückzustehen. So konnten die österreichischen Diplomaten dem Osten häufig eine Brücke bauen, was ihnen durchaus gedankt wurde. Die Schweiz hingegen erntete für ihre teils deutlich härtere Haltung gelegentlich Kritik von östlicher Seite. Dieser Unterschied in der östlichen Wahrnehmung beider Staaten zog sich beinahe wie ein roter Faden durch die Verhandlungen in Dipoli und taucht im weiteren KSZE-Prozess immer wieder auf. Die österreichische Delegation machte sich dies zu Nutze, zumal auch sie das Agieren der Eidgenossen nicht immer goutierte. Wie Heinrich Pfusterschmid im April 1973 in einem Zwischenbericht festhielt, leide die Schweizer Delegation „unter personellen Unausgeglichenheiten", die sich gelegentlich „in einem Schwanken zwischen Härte und Nachgiebigkeit dem Osten gegenüber" ausdrückten[506].

Pfusterschmid sah den Erfolg seiner Delegation vor allem darin, dass sie stets bemüht war, bei allen Fragen aktiv mitzuwirken, „und zwar unter der Leitlinie der Vertretung der eigenen Interessen", die sich in weiten Teilen mit den westlichen Zielvorstellungen gedeckt hätten. Dabei habe man aber „anders als der Westen […] die natürlichen Differenzen zwischen den verschiedenen gesellschaftlich-wirtschaftlichen Systemen" berücksichtigt. Konkret habe die Delegation versucht, „in den grundsätzlichen Fragen möglichst wenig Terrain preisgeben zu müssen", zugleich die Stellung Österreichs als neutraler Staat zu unterstreichen, „dessen Be-

503 Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 217.

504 So auch die Beschreibung der sowjetisch-österreichischen Beziehungen im Vorfeld des Staatsbesuchs von Alexei Kossygin Anfang Juli 1973: SBKA, VII.1 UdSSR 2, Besuchsmappe zum Besuch Kossygins in Österreich vom 2. bis 5. 7. 1973, undatiert, S. 3f.

505 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/UdSSR 2, GZl. 32376-6/73, Zl. 42521-6/73, „Offizieller Besuch des sowjetischen Ministerpräsidenten Kossygin in Österreich; Protokoll über die Arbeitsgespräche", 30. 7. 1973; Kossygin sicherte Oesterreich den Ausbau der Beziehungen zu, in: Die Presse, 6. 7. 1973, S. 1; Kossygin würdigt Neutralität, in: Die Presse, 4. 7. 1973, S. 1.

506 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 36562-6a/73, „3. Phase vom 26. 2.–6. 4. 73", 18. 4. 1973, S. 2.

streben es ist, eine echte Entspannung auf der Basis erhöhten Vertrauens und vermehrter Zusammenarbeit herbeizuführen." Diese Herangehensweise sei ausschlaggebend dafür gewesen, dass Österreich sowie Schweden und der Schweiz der Vorsitz informeller Redaktionsgruppen übertragen wurde, wo sich Helmut Liedermann „als geschickt operierender, alle Details genau kennender Fachmann eine anerkannte Stellung erringen konnte." Auch die zahlreichen Interventionen der österreichischen Delegation hätten ihre Rolle in den MV gefestigt[507]. Zwar ist fraglich, ob Liedermanns Koordinatorenrolle in erster Linie eine Folge seiner etwas rücksichtsvolleren Haltung war, schließlich kamen die schwedischen und die Schweizer Diplomaten ebenso zu dieser Aufgabe, ohne sich durch eine besondere Rücksichtnahme auf östliche Interessen auszuzeichnen. Pfusterschmids Beobachtung bestätigt jedoch einmal mehr die Besonderheiten Österreichs gegenüber den anderen Neutralen, die es möglicherweise als Vermittler in den besonders heiklen humanitären Belangen eher qualifizierte als Finnland, Schweden oder die Schweiz.

Die eigenen Verhandlungsziele hatte Österreich bei den MV nur zum Teil erreicht. In der Prinzipienerklärung musste sich Wien damit zufrieden geben, dass das Prinzip des Gewaltverzichts – das Einzige, dem man eine übergeordnete Bedeutung zusprach – nicht besonders hervorgehoben oder konkretisiert werden konnte. Die vom Außenminister gewünschte Konkretisierung in Form von Rüstungsbeschränkungs- und Abrüstungsmaßnahmen schlug sich lediglich indirekt in den Schlussempfehlungen nieder. So wurde ein vager Hinweis auf Abrüstungsbemühungen – gemeint waren die MBFR-Verhandlungen – sowie ein Mandat zur Ausarbeitung von Vertrauensbildenden Maßnahmen aufgenommen, was vor allem ein Verdienst Österreichs, Schwedens und Jugoslawiens war[508]. Dass Kreiskys Nahost-Vorschlag von den anderen Teilnehmerstaaten einhellig abgelehnt wurde, war für die Delegation genauso wenig enttäuschend wie für den Außenminister selbst. Schließlich hatte man diese Idee des Bundeskanzlers vor allem aus Loyalitätsgründen mitgetragen und konnte immerhin darauf verweisen, dass die Schlussempfehlungen „die Verbindung […] zwischen Sicherheit in Europa und Sicherheit im Mittelmeerraum" berücksichtigten[509]. In Korb II hatte Kirchschläger zwar große Hoffnungen gesetzt, eigene Vorschläge hatte man dort jedoch nicht vorgelegt. Die eher minimalistischen Vereinbarungen zu den Konferenzfolgen in Korb IV entsprachen „zur Gänze" den österreichischen Vorstellungen[510].

[507] Ebenda, S. 7.

[508] Vgl. KSZE-Schlußempfehlungen vom 8. 6. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 154f.; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39776-6a/73, „Ergebnis der multilateralen Konsultationen zur Vorbereitung einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa", 12. 6. 1973, 1. und 2. Einlageblatt; Fischer, Neutral Power, S. 191–193.

[509] KSZE-Schlußempfehlungen vom 8. 6. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 154. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39776-6a/73, „Ergebnis der multilateralen Konsultationen zur Vorbereitung einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa", 12. 6. 1973, 2. Einlageblatt; Fischer, Neutral Power, S. 189–191.

[510] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39776-6a/73, „Ergebnis der multilateralen Konsultationen zur Vorbereitung einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa", 12. 6. 1973, 5. und 6. Einlageblatt, Zitat 5. Einlageblatt.

Dass Wien als Tagungsort einer der Phasen der KSZE nicht zum Zuge kam, vor allem, weil sich Frankreich vehement gegen MBFR- und KSZE-Verhandlungen am selben Ort aussprach, war zwar ein kleiner Wermutstropfen. Letztlich war Österreich mit der Strategie, sich in zweiter Reihe als Alternative zu Helsinki bereit zu halten, jedoch nicht offen mit Finnland und der Schweiz zu konkurrieren, gut gefahren. Man hatte sich als unaufdringlicher Interessent ins Gespräch gebracht, einen Konflikt mit zwei befreundeten Neutralen aber vermeiden können[511]. Die größten österreichischen Verhandlungserfolge konnte die Delegation gerade dort vorweisen, wo man ursprünglich mit den geringsten Ambitionen in die Verhandlungen gegangen war, nämlich in Korb III[512].

Trotz dieses insgesamt positiven Verhandlungsverlaufes hatte Österreich an zwei Punkten Schwierigkeiten, seinen eigenen Ansprüchen als wichtiger Akteur zwischen Ost und West gerecht und stets als solcher wahrgenommen zu werden. Dies trat einmal bei der wachsenden Arbeitsbelastung zu Tage, der die Delegation gerade gegen Ende der MV nicht immer standhalten konnte. Die österreichische Delegation bestand offenbar phasenweise aus nur drei Personen. Nach Einschätzung Pfusterschmids und Liedermanns wären vier bis sechs Beamte des höheren Dienstes unbedingt notwendig, um „den Anforderungen der Konferenz voll gerecht zu werden." Selbst die Schweiz sei ständig mit sechs Beamten bei den MV vertreten, habe dennoch die Klagen Maltas unterstützt, dass die kleineren Delegationen Schwierigkeiten hätten, dem hohen Arbeitsrhythmus gerecht zu werden. Die UdSSR habe dies mit der Bemerkung gekontert, „dass die Regierungen kleiner Staaten eben für eine bessere Vertretung sorgen müssten, wenn sie gleichberechtigt mitarbeiten wollten." Größe und Zusammensetzung der Delegationen seien eben für manche Staaten Zeichen des Interesses und der Ernsthaftigkeit, mit der ein Land an der KSZE teilzunehmen wünsche, folgerte Pfusterschmid nicht ganz zu Unrecht und schloss zugleich einen unmissverständlichen Appell an: Für die am 25. April beginnende vierte Phase der MV möge das Außenministerium „eine dem Interesse und Ansehen Österreichs sowie dem Arbeitsanfall entsprechende Zusammensetzung der Delegation" vorsehen[513]. Dem Ansinnen Pfusterschmids wurde aber offenbar nicht entsprochen, da er am 11. Mai abermals über zu wenig Personal klagen musste. Pfusterschmid fürchtete einen ernsthaften Imageverlust, sollte die Delegation nicht umgehend verstärkt werden. Es wäre „fuer das ansehen oesterreichs kaum foerderlich, wenn es mit den ministaaten verglichen wuerde bzw. koennten an der konferenz interessierte staaten negative rueckschluesse auf das interesse oesterreichs an der

511 Ebenda, 6. Einlageblatt; Fischer, Neutral Power, S. 201–215.

512 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39776-6a/73, „Ergebnis der multilateralen Konsultationen zur Vorbereitung einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa", 12. 6. 1973, 5. Einlageblatt.

513 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 36374-6a/73, „Zusammensetzung der österr. Delegation in der 4. Phase der MV", 18. 4. 1973, einliegendes Schreiben Heinrich Pfusterschmid an BMfAA, 10. 4. 1973.

ksze ziehen."[514] Dieses Szenario zeigte schließlich Wirkung. Bereits zwei Tage später wurde der Delegation mit Friedrich Müllauer ein zusätzlicher Diplomat zugeteilt[515].

Ein anderes Problem der österreichischen Delegation stellte der mangelhafte Niederschlag der eigenen Arbeit in der Presse dar. Die teils beachtlichen Erfolge, die sie trotz der zeitweiligen Unterbesetzung vorzeigen konnte, wurden insbesondere in Österreich kaum wahrgenommen, da, wie Heinrich Pfusterschmid wenige Tage vor der Außenministerkonferenz nach Wien berichtete, während der siebenmonatigen Verhandlungen kein einziger österreichischer Journalist in Helsinki vertreten gewesen sei. Lediglich zwei deutsche Journalisten hätten auch österreichischen Medien zugearbeitet. Die österreichischen Diplomaten hielten sich wegen der vereinbarten Geheimhaltung der Verhandlungen mit der Weitergabe von Informationen an die Presse sehr zurück, was ihnen die anderen Delegationen zwar gedankt haben dürften, dem Medienecho ihres Engagements jedoch kaum förderlich war. Andere Delegationen, auch die der Schweiz, waren da freigebiger, ernteten dafür zugleich scharfe Kritik[516]. Aufschlussreich ist die von Pfusterschmid angestoßene Analyse der Abteilung Presse und Information des Außenministeriums, wo dessen Anmerkung überaus ernst genommen wurde:

„Es ist richtig, daß der pressemäßige Niederschlag der österreichischen Mitwirkung bei den Vorbereitungsgesprächen zur KSZE nicht sehr umfangreich war, vor allem verglichen mit der Schweizer Presse. Eine nachträglich h[ier]o.[rtig] inspirierte APA-Meldung fand praktisch keinen Abdruck. Dies ist teils auf das mangelnde Interesse der österreichischen Öffentlichkeit und der Massemedien an diesen Fragen zurückzuführen, teils darauf, daß in Helsinki nur fallweise einige wenige österreichische Journalisten anwesend waren, teilweise aber auch auf die zurückhaltende h[ier]o.[rtige] Informationspolitik."[517]

Diese Ausführung ist in dreierlei Hinsicht interessant. Zunächst fällt der Bezug auf die Schweiz auf, die wie so oft in der österreichischen Außenpolitik als Vergleichsobjekt, wenn nicht gar als Maßstab herhalten musste. Des Weiteren illustriert sie die enge Verquickung zwischen Regierung und der eigentlich unabhängigen APA, die sich zumindest Anfang der 1970er Jahre noch leicht zu einer Pressemeldung „inspirieren" ließ[518]. Vor allem aber belegt sie das geringe Interesse von Öffentlichkeit und Medien an außenpolitischen Fragen[519]. Das Außenministerium zog aus dem Bericht Pfusterschmids Konsequenzen und verbesserte seine Pressearbeit in den folgenden Jahren zumindest in Bezug auf die KSZE deutlich.

514 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 37896-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, 11. 5. 1973.

515 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-II/73, Zl. 37882-II/73, „Ges. Dr. Friedrich Müllauer; Dienstreise nach Helsinki", 11. 5. 1973.

516 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 41673-6a/73, „KSZE; Information der Presse", 11. 7. 1973, einliegendes Schreiben Pfusterschmid an BMfAA, 27. 6. 1973.

517 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 41673-6a/73, „KSZE; Information der Presse", 11. 7. 1973, einliegendes Dokument GZl. 8318-PI/73, Zl. 12820-PI/73, „KSZE; Pressetätigkeit", 7. 7. 1973. Zur erwähnten APA-Meldung vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 39756-6a/73, APA-Meldung vom 8. 6. 1973.

518 Zur APA vgl. Dörfler/Pensold, Die Macht der Nachricht, S. 407–438.

519 Vgl. S. 45f.

Für das Interesse der Medien an den Gipfelkonferenzen in Helsinki im Sommer 1973 und 1975 musste man nicht sorgen. Aber gerade während der langwierigen und oftmals undurchsichtigen Genfer Verhandlungen versorgte man die Presse wesentlich häufiger mit Informationen, was sich in der Berichterstattung entsprechend niederschlug[520].

3.6 Zwischenbilanz

Die österreichische KSZE-Politik vollzog von Dezember 1969, als die NATO erstmals das Stichwort „Freizügigkeit" mit der Sicherheitskonferenz in Verbindung gebracht hatte, bis Juni 1973, als die MV in Dipoli abgeschlossen und ein Mandat für Korb III ausgearbeitet war, eine enorme Entwicklung. An der Wende zu den 1970er Jahren reagierte Außenminister Kurt Waldheim unter dem Eindruck der Prager Ereignisse von 1968 noch recht unsicher auf die sowjetische Konferenzidee. Dennoch begann er vorsichtig, die KSZE-Politik aktiver zu gestalten, was von seinem Nachfolger Rudolf Kirchschläger fortgesetzt wurde und schließlich im KSZE-Memorandum vom 24. Juli 1970 seinen Ausdruck fand. Beide verbanden mit der KSZE primär sicherheitspolitische Interessen, weshalb sie dem Thema „Freizügigkeit" zunächst keinerlei Aufmerksamkeit schenkten. Dass Kirchschläger in dieser Frage erst im Juni 1972 auf die westliche Linie einschwenkte und seine Delegation am Vorabend der MV auf ein zurückhaltendes Vorgehen einschwor, lag vor allem daran, dass er sich keinen praktischen Nutzen davon versprach, diese Themen auf einer internationalen Konferenz zu behandeln. Sein später Richtungswechsel wurde schließlich auch nicht durch einen Wandel seiner Überzeugung, sondern durch seine Einsicht in innen- wie außenpolitische Notwendigkeiten verursacht.

Während Kirchschläger das Thema „Freizügigkeit" bzw. den Dritten Korb bis zuletzt skeptisch betrachtete, ging seine Delegation von der anfänglichen Zurückhaltung allmählich dazu über, die westlichen Positionen in Korb III zu unterstützen und phasenweise sogar an vorderster Front zu verteidigen. Helmut Liedermann und Heinrich Pfusterschmid erkannten einerseits das Potenzial dieses Themas und der Vermittlungsmöglichkeiten, die sich ihnen eröffneten. Andererseits hielten sie es im Interesse ihrer eigenen Glaubwürdigkeit und des Images ihres Landes für notwendig, in diesen Fragen nicht hinter den anderen Neutralen zurückzustehen. Dem sehr offensiven und zugleich sprunghaften Vorgehen der Schweiz, dem Desinteresse Schwedens und der auffälligen Sowjetfreundlichkeit Finnlands war es zu verdanken, dass sie hierbei eine besondere Position unter den Neutralen einnehmen konnten und von West und Ost als Vermittler akzeptiert

[520] Dies lässt sich nicht zuletzt an den zahlreichen APA-Meldungen zwischen September 1973 und Juli 1975 ablesen, die allesamt vom BMfAA lanciert gewesen sein dürften. Während der MV hingegen wurde nur die eine bereits erwähnte Meldung initiiert. Vgl. das APA-Dossier mit sämtlichen zwischen 1973 und 1983 veröffentlichten APA-Meldungen zur KSZE in: <http://www.historisch.apa.at/cms/apa-historisch/dossier.html?dossierID=AHD_19750801_AHD0001> (letzter Zugriff: 13. 9. 2012).

wurden. Kirchschläger blieb zwar bei seiner Skepsis, verließ sich aber anscheinend auf die Einschätzungen Liedermanns und Pfusterschmids sowie auf den politischen Direktor Ludwig Steiner, der die Delegation von Wien aus unterstützte, und ließ sie gewähren.

Mit ihrem Präambelentwurf für Korb III gelang der Delegation ihr wohl größter Erfolg während der gesamten MV. Er kam letztlich allen Seiten gelegen – dem Osten aus taktischen, dem Westen aus inhaltlichen Gründen –, bildete die Verhandlungsgrundlage für die nicht unwichtige Präambel und war zudem für die Profilierung Österreichs bedeutsam. Bei der Verhandlung des eigentlichen Mandatstextes beschränkte sich die österreichische Delegation weitgehend darauf, die westlichen Forderungen zu unterstützen. Dies war jedoch keineswegs weniger wichtig: Dem Osten standen in diesem umstrittenen Feld eben nicht nur 15 NATO-Staaten, sondern auch drei der Neutralen gegenüber, die faktisch eine geschlossene Front bildeten. Für Österreich sollte es im gesamten KSZE-Prozess lange Zeit die wichtigste Aufgabe in Korb III bleiben, westliche Positionen zu unterstützen und als Vermittler für deren Durchsetzung zu kämpfen[521].

Beim Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten hielten sich die österreichischen Diplomaten sehr zurück. Der gesamte Prinzipienkatalog hatte für Österreich keine Priorität – mit Ausnahme des Gewaltverzichts, wo die österreichischen Erwartungen jedoch nicht erfüllt wurden. Außenminister Kirchschläger zweifelte schlicht am praktischen Nutzen eines Menschenrechtsprinzips. Ein Engagement für das Prinzip der Selbstbestimmung lehnte er wiederum aus Rücksichtnahme auf sowjetische Befindlichkeiten ab. Der Frage nach etwaigen Konferenzfolgen begegnete man in Wien vor den MV zunächst aufgeschlossen, näherte sich aber bis Ende 1972 der skeptischen Sichtweise des Westens an. Bei den Verhandlungen gab sich die Delegation aber immerhin dialogbereit, während die westlichen Delegationen zu diesem Thema lange Zeit schwiegen. Die jugoslawischen Forderungen nach einem Minderheitenpassus im Mandat für Korb III waren für Österreich unangenehm, da sie als indirekte – und nicht unberechtigte – Kritik an der mangelnden Umsetzung der Minderheitenschutzbestimmungen des österreichischen Staatsvertrages zu verstehen waren. Wien ging damit jedoch besonnen um und überließ es anderen Delegationen, die jugoslawischen Forderungen zurückzuweisen. Da Jugoslawien in Dipoli auf eine ausdrückliche Beschuldigung des Nachbarlandes verzichtete, rang sich Kirchschläger zum Schluss sogar dazu durch, den letztlich unspektakulären Minderheitenpassus zu unterstützen, was den bilateralen Beziehungen zugute kam.

Für Österreich bedeuteten die MV in Dipoli einen großen außenpolitischen Erfolg, einen deutlichen internationalen Prestigezuwachs und eine Profilierung als neutraler Staat mit einem besonderen Interesse an humanitären Fragen, der stets beteuerte, keine missionarischen Absichten zu hegen. Für die Rolle Österreichs im weiteren KSZE-Prozess sollte dies richtungsweisend werden. Zurückzu-

[521] Erst auf dem Madrider KSZE-Folgetreffen ging Österreich erstmals von vornherein mit einem eigenen prominenten Vorschlag für Korb III in die Verhandlungen. Vgl. S. 409f.

führen ist dieses Ergebnis in erster Linie auf die österreichische Delegation, vor allem auf Helmut Liedermann, der sich mit Sachkenntnis, Situationsgespür sowie Beharrlichkeit gegenüber dem Osten in KSZE-Kreisen einen Namen machte und auch sein eigenes Außenministerium zu überzeugen wusste.

4. Die Verhandlungen über die humanitären Bestimmungen der KSZE-Schlussakte 1973–1975

4.1 Von Helsinki über Genf nach Helsinki – der Ablauf der KSZE

Bei den Verhandlungen in Dipoli hatten sich die Teilnehmerstaaten geeinigt, dass zwar die prestigeträchtigen Gipfeltreffen der KSZE – das Außenministertreffen als Auftakt sowie die feierliche Unterzeichnung der Schlussakte als Abschluss – in Helsinki, die eigentlichen Verhandlungen aber in Genf stattfinden würden. Nachdem die MV Anfang Juni 1973 erfolgreich beendet worden waren, konnte die KSZE mit dem Außenministertreffen vom 3. bis 7. Juli in der Finlandia-Halle in Helsinki offiziell eröffnet werden. Die Schlussempfehlungen wurden bereits in der Eröffnungssitzung unter Vorsitz des finnischen Außenministers Ahti Karjalainen „innerhalb weniger Minuten ohne Kommentar oder Gegenstimme […] durch allgemeinen Konsensus" angenommen[522]. Die weiteren Tage des Treffens standen vor allem im Zeichen der Reden der 35 Außenminister, die die Schlussempfehlungen würdigten, eigene Schwerpunkte markierten und Erwartungen an die bevorstehenden Verhandlungen äußerten. Es wurden von vielen Staaten zudem bereits bei dieser Gelegenheit Vorschläge für die Genfer Verhandlungen vorgelegt – insgesamt 30 Vorschläge von 18 verschiedenen Staaten[523].

Die zweite Phase der KSZE begann am 18. September 1973 in Genf. Bereits vom 29. August bis 3. September tagte in Genf das Koordinierungskomitee, um die Arbeitsweise der eigentlichen Verhandlungen zu vereinbaren. Dabei einigte man sich darauf, insgesamt sechzehn Kommissionen und Unterkommissionen einzurichten, die den Genfer Verhandlungen die Bezeichnung „Kommissionsphase" einbrachten. Für die hiesige Untersuchung sind vorrangig die Kommission III für allgemeine Fragen des Dritten Korbes sowie die Unterkommissionen 8–11 bzw. I–L jeweils für die einzelnen Unterkapitel zu menschlichen Kontakten (8/I), Information (9/J), Kultur (10/K) und Bildung (11/L) relevant[524]. Die wichtigeren

[522] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 42051-6a/73, Botschaft Helsinki an BMfAA, „Aussenministerkonferenz in Helsinki 3.–7. Juli 1973", 10. 7. 1973, S. 1.

[523] Darunter waren allerdings auch offiziell registrierte Interpretativerklärungen einiger Staaten. Vgl. CSCE/I/1–30, 3.–7. 7. 1973, vollständig veröffentlicht in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), KSZE II, S. 677–715.

[524] Bei folgenden Verweisen auf die Kommissionen wird entweder die Bezeichnung oder die Nummer, nicht aber der Buchstabe verwendet. Letzterer taucht jedoch gelegentlich in Zitaten oder Aktentiteln auf.

Verhandlungen fanden in den Unterkommissionen statt und nicht in den für die ersten drei Körbe eingerichteten Hauptkommissionen I–III. Korb III bildete hier jedoch eine Ausnahme, da die „Schlüsselfrage einer Präambel" in Kommission III behandelt wurde[525]. Die hauptsächlichen Verhandlungen verlagerten sich jedoch wie schon in Dipoli in informelle Foren, angefangen bei den quasi-institutionellen Redaktions- oder Minigruppen über informelle Gespräche zwischen Vertretern zweier oder mehrerer Delegationen bis hin zu eigens zum Zweck der Kompromissfindung abgehaltenen Kaffeepausen. Die Kommissionen dienten ähnlich wie bei den MV häufig dem Zweck, Grundsatzpositionen abzustecken oder informell vereinbarte Texte formell vorzustellen, zu kommentieren und zu beschließen[526].

Die Verhandlungen liefen in mehreren Phasen ab. Zunächst begann vom 18. September bis zum 15. Dezember 1973 eine Art Generaldebatte, die Anfang 1974 teils fortgesetzt wurde. Der Osten drängte zunächst, möglichst schnell mit der Redaktion des Schlussdokumentes zu beginnen und die Gipfelkonferenz noch vor oder spätestens kurz nach dem Jahreswechsel abzuhalten, der Westen und die Neutralen widersetzten sich dem jedoch vehement. In der Verhandlungsrunde vom 15. Januar bis 5. April 1974 wurde mit der Lesung der einzelnen Vorschläge sowie der Redaktion der Schlussdokumente begonnen. Die Gespräche kamen jedoch kaum voran. Zwar konnte das für den Osten bedeutsame Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen weitgehend ausgehandelt werden. Die als Gegenleistung erwarteten Konzessionen in Korb III blieben jedoch äußerst mager. Die WVO-Staaten versuchten stattdessen, die westlichen und neutralen Delegationen unter Zeitdruck zu setzen, ohne von ihren restriktiven Positionen zu weichen, was das gesamte Konferenzgeschehen zunehmend lähmte. Nach Wiederaufnahme der Verhandlungen am 22. April gestalteten sie sich noch schwieriger als vor der Osterpause und waren zuletzt vollkommen blockiert. Nur durch einen Package Deal der N+N-Staaten konnte der tote Punkt am 26. Juli, dem letzten Verhandlungstag vor der Sommerpause, überwunden werden.

Als die Delegierten am 2. September die Verhandlungen wieder aufnahmen, gelangen bis zum Beginn der Weihnachtspause am 20. Dezember in einigen Bereichen beträchtliche Erfolge, insbesondere in Korb III. Ein Abschluss der Konferenz auf höchster Ebene im Frühjahr 1975 schien daher greifbar. In der Zeit vom 21. Januar 1975 bis zum 26. März gerieten die Gespräche abermals ins Stocken, da sich die Haltung der UdSSR wieder verhärtete. Nach einer nur kurzen Osterunterbrechung wurden die Verhandlungen am 1. April fortgesetzt, kamen aber erst Ende Mai richtig in Fahrt. In einem beinahe dramatischen Finale konnte die Kommissionsphase erst am 21. Juli 1975 abgeschlossen werden. Dank der unnachgiebigen Haltung der EG-Staaten und einem zuletzt auffälligen Engagement

[525] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257602-6a/73, „Bericht über den weiteren Verlauf", 21. 12. 1973, darin „2. Fortsetzung (Stand vom 5. 4. 1974)", S. 4.

[526] Fischer, Neutral Power, S. 223–226; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 385–387. Zu den informellen Verhandlungsforen im KSZE-Prozess vgl. Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 158–161; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 153–163.

der amerikanischen und der britischen Delegation war die UdSSR in den letzten Wochen gerade in Korb III zu Zugeständnissen bereit, die die meisten westlichen und neutralen Teilnehmer kaum mehr erwartet hatten. Hierfür war nicht zuletzt der unbedingte Wille der sowjetischen Führung verantwortlich, die KSZE noch im Sommer 1975 mit einem Gipfeltreffen in Helsinki feierlich abzuschließen. So konnte die KSZE-Schlussakte am 1. August 1975 in der finnischen Hauptstadt von 35 Staats- und Regierungschefs unterzeichnet werden.

4.2 Die Außenministerkonferenz als Auftakt zur KSZE

Noch bevor die Schlussempfehlungen für die KSZE von den Außenministern der 35 Teilnehmerstaaten angenommen wurden und die Konferenz offiziell eröffnet werden konnte, meldete sich Bundeskanzler Bruno Kreisky anlässlich seines Staatsbesuchs in Polen zu Wort. In einem Vortrag über die österreichische Neutralität erklärte er, Österreich sei froh, dass die KSZE nun beginnen könne. Die Erwartungen seiner Regierung seien zum Teil erfüllt, zum Teil übertroffen worden. Es gebe aber auch Bereiche, wo die Ergebnisse „unseren Erwartungen nicht voll entsprechen." Letzteres gelte vor allem für den Zusammenhang zwischen politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit, der stärker hätte berücksichtigt werden können. Zudem hätte man sich einen eigenen Tagesordnungspunkt über einen europäischen Beitrag für die Entspannung im Nahen Osten gewünscht. Übertroffen worden seien die österreichischen Erwartungen hingegen bei Fragen der Zusammenarbeit, wobei Kreisky besonders den Bereich der menschlichen Kontakte hervorhob. „Schon daß es gelungen ist, diesen Bereich im Einvernehmen zwischen allen beteiligten Staaten in die Tagesordnung und in das Arbeitsprogramm der Konferenz aufzunehmen, berechtigt zu positiven Erwartungen."[527]

Wesentlich deutlicher wurde Außenminister Rudolf Kirchschläger in seiner Rede auf dem KSZE-Außenministertreffen am 5. Juli 1973, die von Helmut Liedermann erarbeitet worden war[528]. Erwartungsgemäß ging er genauso wie Kreisky auf die mangelnde Verknüpfung von KSZE und MBFR ein und bedauerte, dass sich der österreichische Nahost-Vorschlag nicht durchsetzen ließ[529]. Zudem verwies er in Zusammenhang mit Korb II auf den „vom österreichischen Bundeskanzler Kreisky immer wieder ventilierten Gedanken eines Ausbaus der europäischen Wasserwege." Bereits in der österreichischen Grundsatzerklärung vom 5. Dezember 1972 hatte er – vermutlich auf Kreiskys Wunsch – einen derartigen Passus einfügen lassen[530]. Herausragend an Kirchschlägers Rede war jedoch in erster Linie, dass sowohl die Menschenrechte als auch Korb III auffällig breiten

[527] Bruno Kreisky, Die österreichische Neutralität, Warschau, 25. 6. 1973, in: Kreisky Reden II, S. 309–315, hier S. 314. Vgl. Kreisky traf Jaroszewicz, in: Die Presse, 26. 6. 1973, S. 1.

[528] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 40967-6a/73, „Material f. d. Erklärung des Herrn Bundesministers", 29. 6. 1973.

[529] Rede des Außenministers der Republik Österreich, Alfons [recte: Rudolf] Kirchschläger, vom 5. 7. 1973, in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), KSZE II, S. 662–667, hier S. 664.

[530] Ebenda, S. 665. Zur Grundsatzerklärung vgl. S. 81 f.

Raum einnahmen, was auch von der österreichischen Presse gewürdigt wurde[531]. Er sanktionierte damit höchst offiziell das besondere Interesse Österreichs an Menschenrechten und humanitärer Zusammenarbeit im Rahmen der KSZE. Diese Haltung würde für die österreichische KSZE-Politik bis zum Ende des Kalten Krieges maßgebend sein. Mit seiner Rede hob sich Kirchschläger zugleich von den anderen neutralen Staaten ab. Seine neutralen Amtskollegen konzentrierten sich in ihren Ausführungen auf die Sicherheitsfragen der KSZE und schenkten den Menschenrechten keine besondere Aufmerksamkeit; auf Korb III ging einzig der schwedische Außenminister Krister Wickman ausführlicher ein[532].

Kirchschläger bekannte sich in Helsinki ausdrücklich zu den zehn Prinzipien der Schlussempfehlungen und griff gerade das Siebte Prinzip als einziges heraus, um es, mit Zitaten aus den Schlussempfehlungen gespickt, in aller Ausführlichkeit zu würdigen. Die österreichische Bundesregierung halte es für „außerordentlich bedeutsam", dass auch die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten als ein Prinzip anerkannt wurde, das nicht nur die Behandlung des einzelnen Menschen durch den Staat regeln, sondern auch die gegenseitigen Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten und die Entwicklung normaler und freundschaftlicher Beziehungen zwischen ihnen begünstigen solle. Der enge Zusammenhang zwischen der Sicherheit des Staates und der Sicherheit des einzelnen Menschen sei damit „kontinentweit" anerkannt worden. „Dies ist ein großer Fortschritt; denn er führt zu der Konsequenz, daß der Mensch und nicht der Staat das Ziel unserer Politik ist."[533]

Ähnlich ausführlich widmete er sich dem Dritten Korb der KSZE-Schlussempfehlungen und nannte dabei gerade die strittigsten und für die westlichen und neutralen Staaten wichtigsten Punkte einzeln beim Namen. Es sei ein großes Verdienst der MV, dass auch die „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen" als ein Mittel erkannt worden sei, welches, so die Schlussempfehlungen, „zur Stärkung des Friedens und zur Verständigung zwischen den Völkern der Teilnehmerstaaten" beitrage[534]:

„Es besteht eine sehr deutlich erkennbare Wechselwirkung zwischen der Güte der politischen Beziehungen zu einem Staat und der großzügigen Entwicklung der menschlichen Kontakte in allen ihren einzelnen Erscheinungsformen, wie insbesondere Familienzusammenführung, Eheschließungen zwischen Angehörigen verschiedener Staaten, Reise- und Besuchsmöglichkeiten, und der Verbesserung der Bedingungen für den Tourismus, vor allem auf individueller Grundlage."[535]

[531] Österreich wünscht Schiedsgericht. Beitrag zu Europas Sicherheit, in: Salzburger Nachrichten, 6. 7. 1973, S. 1; Kirchschläger: Ziel ist der Mensch, in: Die Presse, 6. 7. 1973, S. 1.

[532] Vgl. Rede des Außenministers der Schweiz, Bundesrat Pierre Graber, vom 5. 7. 1973, in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), KSZE II, S. 673–677; Erklärung des finnischen Außenministers, Ahti Karjalainen, am 6. 7. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 209 f. Erklärung des schwedischen Außenministers, Krister Wickman, am 4. 7. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 190–193; Fischer, Neutral Power, S. 219–223.

[533] Rede von Rudolf Kirchschläger, 5. 7. 1973, in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), KSZE II, S. 663.

[534] Ebenda, S. 666.

[535] Ebenda, S. 665 f.

Auch diese Ausführungen rechtfertigte er mit dem Grundsatz, „daß der Mensch das Ziel und das Zentrum unserer Politik sein muß."[536] Er verband sie aber auch mit dem Appell, sich mit dem bisher Erreichten nicht zufriedenzugeben. Man sei auf einem guten Weg, aber noch lange nicht am Ziel. Man möge auf diesem Weg „nur vorwärts […] schreiten" und daher bei der bevorstehenden zweiten Phase der KSZE nicht mehr von den ursprünglichen Ausgangspositionen, sondern von den gerade erst beschlossenen Schlussempfehlungen ausgehen[537]. Aus diesem Appell sprach die Befürchtung, die östlichen Staaten könnten auf die Haltung, die sie vor der MV eingenommen hatten, zurückfallen. Wie berechtigt diese Annahme war, zeigten die Reden einiger der östlichen Außenminister in Helsinki. Insbesondere Andrei Gromyko und sein polnischer Amtskollege Stefan Olszowski gaben zum Teil ihre Maximalpositionen vom Beginn der Verhandlungen in Dipoli wieder, die mit der Annahme der Schlussempfehlungen eigentlich hätten obsolet sein müssen[538].

Als mögliches Ausführungsorgan für die KSZE brachte Kirchschläger den Europarat ins Spiel, was bei den WVO-Staaten nicht gerade auf Gegenliebe gestoßen sein dürfte[539]. Für Österreich war dies jedoch nicht nur eine Konsequenz seiner bisherigen Europapolitik, sondern auch seiner ideellen Zugehörigkeit zu den pluralistischen Demokratien Europas. Zwar hatte sich die Zweite Republik 1955 zur immerwährenden Neutralität verpflichtet, verstand sich jedoch nie als ideologisch neutral, was auch Kirchschläger unterstrich. In den zwei Dezennien seit der Neutralitätserklärung habe man stets versucht, „eine der Neutralität entsprechende unabhängige Politik" zu führen. „Das österreichische Volk und seine Regierung haben nie einen Zweifel an ihrem gesellschaftspolitischen Standort gelassen, und gleichzeitig wurden die Beziehungen über ideologische Grenzen hinweg in einer vielfältigen Weise ausgebaut." Der Weg, den man nun mit den Schlussempfehlungen beschreite, sei für Österreich „kein neuer und kein unbekannter Weg." Die bisherigen Erfahrungen gäben Mut zu einem „auf Tatsachen gegründeten optimistischen Approach."[540]

Die Tatsache, dass Helmut Liedermann der Urheber der Rede war, unterstreicht einmal mehr dessen Rolle als treibende Kraft hinter der Profilierung Österreichs als Vermittler mit westlicher Grundhaltung – vor allem in Korb III. Liedermann

536 Ebenda, S. 666.
537 Ebenda.
538 So sprachen sie von „Unantastbarkeit" statt „Unverletzlichkeit der Grenzen", forderten, die Vereinbarungen von Korb III den Prinzipien der Souveränität und der Nichteinmischung sowie den Sitten und Gesetzen unterzuordnen und die „Propagierung von Haß, Aggression, Militarismus, des Kults der Gewalt" und „Diversionspropaganda" zu beseitigen. Rede des Außenministers der Volksrepublik Polen, Stefan Olszowski, vom 3. 7. 1973, in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), KSZE II, S. 622–628, hier S. 625, 627; Rede des Außenministers der UdSSR, Andrej Gromyko, vom 3. 7. 1973, in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), KSZE II, S. 611–622, hier S. 618, 621. Vgl. Auftakt zur Sicherheitskonferenz, in: NZZ, 5. 7. 1973, S. 1f.
539 Rede von Rudolf Kirchschläger, 5. 7. 1973, in: Jacobsen/Mallmann/Meier (Hrsg.), KSZE II, S. 667.
540 Ebenda.

hatte sich mit dieser Rede zugleich eine Art Generalweisung geschaffen, die ihm und seiner Delegation in Genf gegenüber dem Osten Rückendeckung geben würde. Er zeichnete damit zwar für den humanitären Schwerpunkt in Kirchschlägers Rede verantwortlich, die endgültige Entscheidung über deren Charakter lag aber beim Außenminister selbst. Er hätte die Aussagen zu humanitären Themen deutlich abschwächen können, tat dies jedoch nicht. Schließlich waren sie die letzte Konsequenz des gewachsenen Engagements seiner Delegation, das er während der gesamten MV mitgetragen hatte. Allerdings ist zu bezweifeln, dass die dargestellten Passagen so ausführlich ausgefallen wären, hätte er seine Rede selbst verfasst.

Für Rudolf Kirchschläger war die Außenministerkonferenz zwar eine lohnende Erfahrung, da er sich so einen unmittelbaren Eindruck von der Verhandlungsatmosphäre verschaffen, die Prioritäten der anderen Teilnehmerstaaten kennen lernen und die Tage in Helsinki schließlich auch für informelle Gespräche mit den Außenministern Jugoslawiens und der ČSSR nutzen konnte[541]. Dennoch zog er eine sehr nüchterne Bilanz. Wie er in Wien dem Ministerrat erklärte, habe die Konferenz vor allem gezeigt, dass auf Außenministerebene nur über das eine Einigung zustande komme, „worüber in langen und mühevollen Kleinverhandlungen Übereinstimmung erzielt wurde."[542] Es sei kaum möglich gewesen, sich bei den Verhandlungen der Außenminister auf gemeinsame Punkte zu einigen. Als Beispiel nannte er das „an sich nichtssagende Kommuniqué", über das zweieinhalb Tage beraten wurde, bis es schließlich „noch nichtssagender den Konsens erhielt."[543] Zusammenfassend hielt er fest, „daß nichts geschah, was man nicht als Schulbeispiel dafür hätte anführen können, wie es nicht gemacht werden soll."[544] Dieses vernichtende Fazit war jedoch nicht primär als Kritik an die finnischen Gastgeber zu verstehen gewesen, sondern vielmehr an der Verfahrensordnung der KSZE und der Unfähigkeit der versammelten Außenminister, sich auf noch so geringfügige gemeinsame Punkte zu einigen.

4.3 Die Verhandlungen über Korb III

Die wesentlichen Verhandlungen der Kommissionsphase der KSZE fanden in Korb I und Korb III statt. Die wirtschaftspolitischen Fragen von Korb II hatten sich bereits bei den MV als Nebenschauplatz der Verhandlungen entpuppt[545].

[541] Vatikan wirft Religionsfreiheit auf, in: Die Presse, 7./8. 7. 1973, S. 1.

[542] ÖStA/AdR, BKA, MRP Kreisky I, Verhandlungsschrift Nr. 79, 10. 7. 1973, S. 3.

[543] ÖStA/AdR, BKA, MRP Kreisky I, Verhandlungsschrift Nr. 79, 10. 7. 1973, Anlage 79/24-1, Mündlicher Vortrag an den Ministerrat, 9. 7. 1973, S. 2. Vgl. Kommuniqué über die erste Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 3. bis zum 7. 7. 1973 in Helsinki, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 232.

[544] ÖStA/AdR, BKA, MRP Kreisky I, Verhandlungsschrift Nr. 79, 10. 7. 1973, S. 4.

[545] Hierauf wies die österreichische Delegation regelmäßig hin. Vgl. u. a. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/670-6a/74, „Stand zum 28. 6. 1974", 27. 6. 1974, S. 4; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1003-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 3. 10. 1974, S. 2; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1021-6a/74, „KSZE; Darstellung über Stand und Alternativen

Letztlich stellte auch die Regelung der Konferenzfolgen in Korb IV bis 1975 keinen Hauptstreitpunkt der KSZE dar. Die verschiedenen Themen des Dritten Korbes waren für die westlichen und neutralen Staaten am interessantesten; sie rangierten sogar vor dem in Dipoli gegen sowjetischen Widerstand durchgesetzten Prinzip der Menschenrechte. Aber auch den einzelnen Unterkapiteln von Korb III wurde sehr unterschiedliches Gewicht beigemessen. Von größter Bedeutung waren die Unterkapitel zu menschlichen Kontakten und Information. Die kulturelle Zusammenarbeit war bei den Genfer Verhandlungen vor allem ein französisch-sowjetischer Zankapfel. Der Bildungsbereich war der für alle Beteiligten uninteressanteste Teil des Dritten Korbes und führte daher bestenfalls zu taktischen Kontroversen. Im Folgenden werden daher in erster Linie die beiden erstgenannten Unterkapitel berücksichtigt, wobei der Schwerpunkt bei den menschlichen Kontakten liegt. Dies war schließlich der Kernbereich der österreichischen Interessen in Korb III und der Abschnitt, in dem Österreich als Vermittler agierte. Kultur und Bildung werden nur soweit behandelt, wie es für den Gesamtverlauf der Kommissionsphase oder die Beurteilung der österreichischen KSZE-Politik von Bedeutung ist.

4.3.1 Die Ausgangslage

Die MV hatten in Korb III die Erwartungen vieler westlicher und neutraler Staaten, auch die Österreichs, deutlich übertroffen. Allerdings hatte sich bereits während des Außenministertreffens gezeigt, dass es bei den Genfer Verhandlungen schwierig werden würde, nicht hinter die KSZE-Schlussempfehlungen zurückzufallen. Neben den Reden einiger WVO-Außenminister wurde dies durch einen bereits in Helsinki vorgelegten und inhaltlich völlig unzulänglichen Vorschlag Bulgariens und Polens deutlich[546]. Rechtzeitig zum Beginn der Kommissionsphase schaltete die UdSSR am 12. September 1973 die Störsender gegen die Radiosender BBC, Deutsche Welle und Voice of America freiwillig ab und ratifizierte wenig später die vergleichsweise restriktiven UN-Menschenrechtspakte, womit sie guten Willen und zugleich die Grenzen des aus ihrer Sicht Machbaren zeigte[547]. Einen Tag später wandte sich Leonid Breschnew in einer Rede in Sofia gegen diplomatische Tauschgeschäfte und die Versuche, „Nebenfragen auf Kosten der

weiterer Verhandlungstaktik", 18. 10. 1974, S. 3; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/41-II.7/75, „Stand Anfang Feber 1975", 10. 2. 1975, S. 5.

546 CSCE/I/8 (Bulgarien), 5. 7. 1973. Vgl. hierzu auch Henze, Neue Aufgaben, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 80 sowie die österreichische Analyse dieses Vorschlages in: ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 44910-6a/73, „Korb III (Menschliche Kontakte)", 24. 9. 1973.

547 Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 45932-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 1. 10. 1973; „Die Mäuse werden auf dem Tisch tanzen". Der Kreml und die intellektuelle Opposition in der Sowjet-Union, in: Der Spiegel (Nr. 38/1973), S. 112–114. Zu den Menschenrechtspakten und ihrem restriktiven Charakter vgl. Helmut Volger, Geschichte der Vereinten Nationen, München/Wien 1995, S. 139–141; Henze, Neue Aufgaben, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 81.

Hauptziele der Konferenz künstlich in den Vordergrund" zu rücken. Eine breite und fruchtbare Entwicklung der ökonomischen und kulturellen Beziehungen sowie eine effektive Lösung der humanitären Probleme seien nur dann möglich, wenn die Gefahr eines Krieges beseitigt sei. Er warnte zudem davor, den Abschluss der KSZE, den er bis Jahresende für „durchaus möglich und zweckmäßig" halte, zu verzögern – etwa durch den Versuch, den Osten unter Druck zu setzen und ihm Zugeständnisse abzunötigen[548]. Ähnliche Warnungen sprach Andrei Gromyko am 25. September vor der UN-Generalversammlung in New York aus[549].

Da Österreich in Dipoli gemeinsam mit der Schweiz einer der vehementesten Verfechter möglichst weit reichender Vereinbarungen in Korb III gewesen war, verwundert es nicht, dass die UdSSR noch vor Beginn der Genfer Verhandlungen in dieser Sache in Wien vorsprach. Anfang September 1973 verwies der sowjetische Geschäftsträger in Wien, Wassili Mamontow[550], gegenüber Helmut Liedermann auf die „Grenzen des Möglichen" in Korb III und ließ so bereits einen Schwerpunkt des bevorstehenden Besuchs von Walerian Sorin erahnen[551].

Sorin gab wenige Tage später im Gespräch mit Generalsekretär Walter Wodak äußerst restriktive Vorstellungen von sich. Für Aufsehen sorgte in der KSZE-Abteilung, dass er sich scharf gegen die Interpretativerklärung des dänischen Delegationsleiters Skjold Mellbin vom 28. Mai 1973 wandte, die auf österreichischen und schweizerischen Wunsch abgegeben worden war und verhindern sollte, dass sämtliche KSZE-Vereinbarungen über menschliche Kontakte erst auf bilateralem Wege praktische Bedeutung erlangen würden. Während Sorin diese Erklärung damals unwidersprochen hingenommen hatte, äußerte er nun unmissverständlich, dass dies für die UdSSR eine nicht verbindliche, einseitige Interpretation Dänemarks gewesen sei. Humanitäre Fragen könnten nach sowjetischer Auffassung ausschließlich bilateral geregelt werden. Sorin verwehrte sich darüber hinaus gegen den „Versuch eines Diktats" bei dem Problem der Familienzusammenführung „betreffend ‚zwei Staaten' (BRD-DDR)". Man solle der UdSSR nicht vorwerfen, sie zeige hier nicht genügend guten Willen. „Entscheidend sei das Leben[,] wie es eben ist." [552] Die von einigen Staaten erhobene Forderung, im Zusammenhang mit der Entwicklung der menschlichen Kontakte die innerstaatliche Gesetzgebung zu ändern, wies er als Einmischung in innere Angelegenheiten zurück.

548 Rede Leonid Breschnews vom 19. 9. 1973 in Sofia, in: ND, 20. 9. 1973, S. 5f.

549 Rede von Andrei Gromyko vor der UN-Generalversammlung am 26. 9. 1973, in: EA 1974, S. D7–D13, hier S. D12.

550 Nachdem der sowjetische Botschafter Awerki Aristow am 11. 7. 1973 im Amt verstorben war, blieb der Botschafterposten fast zwei Jahre vakant. Erst am 10. 3. 1975 wurde mit Michail Jefremow ein neuer Botschafter nach Wien entsandt. Vgl. <http://www.rusemb.at/botschaft/diebotschafter> (letzter Zugriff: 7. 4. 2011). In der Zwischenzeit war Wassili Mamontow der höchste Repräsentant der UdSSR in Österreich.

551 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 44579-6a/73, „Vorsprache des sowjetischen Geschäftsträgers, Ministre-Conseiller Wassili M. Mamontow am 4. 9. 1973", 6. 9. 1973.

552 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 44942-6a/73, „Konsultationen mit einer sowjetischen Beamtendelegation", 13. 9. 1972, einliegendes Protokoll, S. 5. Zu der dänischen Interpretativerklärung vgl. S. 109.

Zugleich wandte er sich gegen öffentliche Kritik westlicher Staatsmänner an innerstaatlichen Zuständen in anderen Staaten. Ein solches Verhalten richte sich gegen das Prinzip der internationalen Zusammenarbeit[553]. Sorin warnte außerdem davor, die KSZE hinauszuzögern und stellte – wenig glaubhaft – die im Westen verbreitete Ansicht, die UdSSR sei auf einen baldigen Abschluss der Konferenz angewiesen, als Fehleinschätzung dar. Erst am Ende seiner Ausführungen sprach er sein Gegenüber direkt an. Er gehe davon aus, dass Wien kein Interesse an der „Wiedererweckung des Kalten Krieges" habe. In Moskau betrachte man Österreich als „natürlichen Verbündeten", was aber nicht bedeute, dass man auf allen Gebieten die gleichen Positionen einnehmen müsse[554].

Im Außenministerium war man spätestens seit Kirchschlägers Rede in Helsinki fest entschlossen, am humanitären Profil Österreichs in der KSZE festzuhalten und ließ sich von sowjetischen Warnungen in keiner Weise verunsichern. Wodak erwiderte, man gehe an Korb III zwar nicht „im Geiste des Kalten Krieges" heran, ergänzte aber vieldeutig: „Was für grosse Staaten kleine Fragen sind, sind für kleine Staaten grosse Fragen." Allerdings war er sichtlich darum bemüht, bei Sorin um Verständnis zu werben und gewissermaßen die Verantwortung für die eigene Haltung der Öffentlichkeit zuzuschieben. Wie Wodak erklärte, betreffe ein „beträchtlicher Teil des Posteinlaufs" des Außenministeriums humanitäre Fragen. Für Österreich sei die humanitäre Zusammenarbeit daher keineswegs eine theoretische Frage, da man von der öffentlichen Meinung daran gemessen werde, wie erfolgreich man auf diesem Gebiet agiere. Auch spreche aus österreichischer Sicht nichts gegen zwischenstaatliche Konventionen, die ihren Bestimmungen entsprechend die „innerstaatliche Rechtslage, also die Gesetze" änderten. Ganz im Gegenteil:

„Diese Fragen seien von primärer praktischer Bedeutung. Es sei eben ein echtes Anliegen, wenn z. B. der Sohn oder die Tochter beabsichtigt, die sterbende Mutter zu besuchen, so ist es eben im Leben. Hier handle es sich um menschliche Entscheidungen, in die niemand berechtigt ist, einzugreifen, auch der Staat nicht. Die österreichische Delegation werde in Genf diese Fragen sicher in den Vordergrund stellen."[555]

Wie Wodak weiter erklärte, erhoffe sich Österreich von der KSZE auch verbesserte Möglichkeiten des Informationsflusses, da man an „menschlichen Beziehungen im weitesten Sinne" interessiert sei. Für Sorin dürften Wodaks Äußerungen alles andere als beruhigend gewesen sein. Von einer Erwiderung sah er aber ab.

Im Wiener Außenministerium hatte man indes längst begonnen, die eigene Position für Korb III genauer auszuarbeiten. Hierfür wurden einerseits die bereits vorliegenden Vorschläge der Außenministerkonferenz gründlich analysiert. Andererseits wurden in Zusammenarbeit mit allen in Frage kommenden Sektionen und Abteilungen des Ministeriums, mit anderen Ministerien und Behörden sowie teils mit nichtstaatlichen Akteuren die bisherigen Erfahrungen mit den einzelnen

553 Ebenda, S. 6.
554 Ebenda, S. 7.
555 Ebenda, S. 9.

Punkten der Empfehlungen von Korb III zusammengetragen und konkrete Verbesserungswünsche gesammelt. Hierbei wurden insbesondere zu den Bereichen „menschliche Kontakte" und „Information" beachtliche Ideen entwickelt, die in auffallendem Kontrast zu der Zurückhaltung standen, die Österreich noch Anfang des Jahres in diesen Fragen an den Tag gelegt hatte. So regte etwa das Bundesministerium für Inneres die Aufhebung der Sichtvermerkspflicht, die Ausgabe von Reisepässen an alle Staatsbürger, eine drastische Senkung der Passgebühren sowie die Abschaffung der Ausreisesichtvermerke an. Die Rechts- und Konsularsektion (Sektion IV) des Außenministeriums schloss sich diesen Vorschlägen ausnahmslos an und ergänzte, dass auch Erleichterungen für Verwandtenbesuche und Familienzusammenführungen sowie die freie Wohnsitzwahl für Doppelstaatsbürger angestrebt werden sollten[556]. Die Abteilung Presse und Information empfahl vor allem Verbesserungen bei der Bewegungsfreiheit und der freien Berufsausübung von Journalisten, der Verbreitung von und des Zugangs zu mündlicher, gedruckter, gefilmter oder gesendeter Information sowie die Förderung der Zusammenarbeit in den einzelnen Informationsbereichen auf Grundlage kurz- oder langfristiger Vereinbarungen[557]. Auch aus der kulturpolitischen Sektion kamen zahlreiche Anregungen zu den Unterkapiteln „Kultur" und „Bildung", die von Schüler- und Lehreraustausch, Jugendarbeit und Erwachsenenbildung über die Zusammenarbeit von Gemeinden und Städten bis hin zu Kooperationen in Forschung und Lehre reichten[558].

Trotz dieser teilweise sehr weitreichenden Verbesserungsvorschläge sah man im Außenministerium zunächst davon ab, eigene formalisierte Vorschläge zu einem der Bereiche zu erarbeiten. Die westlichen Staaten hatten bereits während des Außenministertreffens Vorschläge zu fast allen Einzelpunkten von Korb III unterbreitet, die die österreichischen Vorstellungen weitgehend abdeckten. Österreich hatte in Helsinki genauso wie die anderen Neutralen darauf verzichtet, eigene Texte vorzulegen und würde daher auch in Genf zunächst die westlichen Dokumente unterstützen und ihre eigenen Auffassungen vor allem mündlich darlegen[559]. Erst als die ersten Wochen und Monate der Genfer Verhandlungen zeigten, wo man die westliche Position sinnvoll ergänzen könnte, unterbreitete Österreich zu allen vier Unterkapiteln des Dritten Korbes eigene Vorschläge. So präsentierten sie zwischen Oktober 1973 und Januar 1974 Papiere in der Unterkommission 8 (menschliche Kontakte) zu Jugendbegegnungen[560], in Unterkommission 9 (Information) zur Zusammenarbeit im Bereich Radio und Fern-

556 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 44910-6a/73, „Korb III (Menschliche Kontakte)", 24. 9. 1973, darin Stellungnahmen der Sektion IV sowie des Bundesministeriums für Inneres.

557 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 44911-6a/73, „Korb III (Information)", 24. 9. 1973.

558 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 44912-6a/73, „Korb III (Kultur)", 24. 9. 1973.

559 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 45386-6a/73, „TOP III; Ergänzung der Instruktionen", 20. 9. 1973.

560 CSCE/II/I/14, 30. 11. 1973.

sehen[561], in Unterkommission 10 (Kultur) zur Verbreitung von literarischen Werken[562] sowie in Unterkommission 11 (Bildung) zu Sprachlehrmethoden in der Erwachsenenbildung[563]. Diese waren sowohl für das Agieren der österreichischen Delegation als auch für den KSZE-Prozess von nur peripherer Bedeutung. Auf ihre Entstehung und Behandlung wird im Folgenden daher nicht näher eingegangen.

4.3.2 Generaldebatte und neutrale Starthilfe für Korb III (September bis Dezember 1973)

Die ersten beiden Verhandlungswochen verbrachten die KSZE-Delegationen damit, sich über die konkrete Vorgangsweise in den einzelnen Kommissionen und Unterkommissionen zu verständigen. Die UdSSR drängte von Anfang an auf ein möglichst hohes Verhandlungstempo mit einem entsprechend dichten Arbeitsprogramm und versuchte zumindest offiziell, einen Abschluss der KSZE bis Jahresende zu erreichen. Ihr Interesse lag in allererster Linie im Prinzipienkatalog von Korb I, den sie schnellstens ausgearbeitet wissen wollte. Die westlichen und neutralen Staaten hingegen waren keinesfalls gewillt, sich unter Zeitdruck setzen zu lassen und plädierten für ein sorgfältiges Vorgehen, um möglichst konkrete Verhandlungsergebnisse zu gewährleisten. Der sowjetische Zeitplan war für sie schon allein deshalb inakzeptabel, weil sie dem von Breschnew angestrebten Gipfeltreffen nur dann zustimmen wollten, wenn die Ergebnisse der Konferenz – insbesondere in Korb III – dies rechtfertigten[564]. Einzig die Schweiz tanzte hier im Laufe des Herbstes mehrfach aus der Reihe, unterstützte die sowjetischen Wünsche nach einem hohen Arbeitstempo und beharrte zum Verdruss Österreichs und der westlichen Delegationen auf einer sehr hohen Sitzungszahl für die Sonderarbeitsgruppe über ihr Streitschlichtungsprojekt, was zu Lasten von Korb II und III ging[565]. Bei der Arbeitsmethode setzten der Westen und die Neutralen Ende September durch, zunächst die einzelnen Elemente der Schlussempfehlungen Punkt für Punkt in einer ausgedehnten Generaldebatte zu besprechen und erst dann mit der Redaktion des Schlussdokumentes zu beginnen[566].

561 CSCE/II/J/18, 21. 1. 1974; CSCE/II/J/121, 20. 5. 1974.
562 CSCE/II/K/5, 30. 10. 1973; CSCE/II/K/17, 29. 1. 1974.
563 CSCE/II/L/6, 22. 10. 1973; CSCE/II/L/19, 29. 1. 1974.
564 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 46586-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 6. 10. 1973; UMA, 7B ETYK 21, Jaakko Iloniemi an Ahti Karjalainen, Bericht R-27/13, 4. 10. 1973; Brunner an AA, 12. 10. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 319, S. 1547–1552, hier S. 1547; Hanisch, DDR im KSZE-Prozess, S. 72 f.
565 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 46717-6a/73, „Festlegung des Arbeitsprogramms für die kommenden 6 Wochen", 9. 10. 1973. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 231–233.
566 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 47904-6a/73, „bisheriger Verlauf", 27. 10. 1973, S. 3; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 45769-6a/73, „Einigung über Arbeitsmethode", 26. 9. 1973. Vgl. Briefing Memorandum to Secretary of State Kissinger, 26. 9. 1973, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 173, S. 518–520, hier S. 518 f.

Die Gespräche über Korb III erwiesen sich von Anfang an als überaus problematisch. Der zentrale östliche Akteur war hier Juri Dubinin, der den mittlerweile 71-jährigen Walerian Sorin ersetzte und bei den westlichen und neutralen Diplomaten mit seinem äußeren Erscheinungsbild, fließendem Französisch und dem beinahe jugendlich wirkenden Alter von 43 Jahren zunächst einen positiven Eindruck erweckte. Bereits in der konstitutiven Sitzung der Kommission III, welche die Verhandlungen über den Dritten Korb koordinierte, kam „hinter dieser schönen Fassade ein ganz anderer Dubinin zum Vorschein, der an Härte und Sturheit seinen Vorgänger womöglich noch überbot."[567] Er erklärte gleich zu Beginn der Genfer Verhandlungen unmissverständlich, dass auf der Grundlage der Schlussempfehlungen eine neue Präambel für Korb III zu verhandeln sei, welche all jene restriktiven Elemente beinhalten sollte, gegen die sich die westlichen und neutralen Staaten – Österreich und die Schweiz am vehementesten – zur Wehr gesetzt hatten: Die Achtung der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, der Souveränität der Staaten sowie der nationalen Gesetze und Gewohnheiten. Die sowjetische Delegation zeigte aber auch taktisch Härte, was die Verhandlungen bald in die erste von zahlreichen Pattsituationen manövrierte. Dubinin gab zu verstehen, dass sich seine Delegation einer redaktionellen Arbeit an den vier Unterkapiteln von Korb III widersetzen werde, solange keine neue Präambel verabschiedet sei. Dies bedeutete im Umkehrschluss: Beharrten der Westen und die Neutralen auf der Präambel, wie sie in Dipoli formuliert wurde, würde der Osten seinerseits im operativen Teil des Dritten Korbes nicht wesentlich über die Schlussempfehlungen hinausgehen[568].

Die Erörterungen zu den einzelnen Abschnitten von Korb III gestalteten sich entsprechend zäh[569]. Bereits in den weniger kontroversen Unterkommissionen 10 (Kultur) und 11 (Bildung) traten die fundamentalen Auffassungsunterschiede zwischen Ost und West offen zu Tage[570]. Auf die größten und zunächst unüberbrückbar scheinenden Schwierigkeiten stießen die Diplomaten indes in den Unterkommissionen 8 (menschliche Kontakte) und 9 (Information)[571]. Dem äußerst bescheidenen bulgarisch-polnischen Gesamtpapier für Korb III standen mehrere ausführliche westliche Vorschläge in den einzelnen Unterkommissionen

[567] Renk, Weg der Schweiz, S. 125.

[568] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 47903-6a/73, „bisheriger Verlauf", 27. 10. 1973, S. 11–14; Hanisch, DDR im KSZE-Prozess, S. 73; Fischer, Neutral Power, S. 240; Renk, Weg der Schweiz, S. 125.

[569] Vgl. Brunner an AA, 12. 10. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 319, S. 1547–1552, hier S. 1551 f.

[570] Zum Kulturbereich vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 46059-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 29. 9. 1973; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 47903-6a/73, „bisheriger Verlauf", 27. 10. 1973, S. 14–16. Zum Bildungsbereich vgl. ebenda, S. 16 sowie ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 46046-6a/73, „Unterkommission für Erziehung", 2. 10. 1973.

[571] Genau genommen war für die meisten östlichen Staaten das Thema „Information" noch problematischer als die Erleichterung menschlicher Kontakte. Vgl. S. 198 sowie Groll an AA, 30. 10. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 347, S. 1690–1698, hier S. 1696; Brunner an AA, 14. 12. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 418, S. 2040–2042, hier S. 2041.

gegenüber, die von den neutralen Staaten weitgehend unterstützt wurden. Auch Österreich sprach sich hier für möglichst konkrete, multilaterale Vereinbarungen im westlichen Sinne aus und verwies, wie schon in Dipoli, stets auf seine Geschichte und geografische Lage und unterstrich, dass der Mensch im Mittelpunkt der Politik stehen müsse. Trotz ihres dezidierten Interesses an den Fragen von Korb III betonte die Delegation wiederholt, „keine missionarischen Absichten", sondern rein praktische, den eigenen Interessen entsprechende und der Entspannung dienende Ziele zu verfolgen[572].

Die WVO-Staaten zeigten sich hingegen beinahe völlig unbeweglich, verfielen teils in die altbekannten Polemiken und wetterten gegen „schaedliche einfluesse aus dem westen", welche die Kriminalität förderten, „weshalb die information gesiebt werden muesse"[573]. Immer wieder kamen sie auf ihre Forderung nach einer neuen, restriktiven Präambel zurück und gaben klar zu verstehen, dass sie konkrete multilaterale Vereinbarungen, insbesondere solche verpflichtender Natur vermeiden, sich stattdessen auf politische Absichtserklärungen mit einer „gemeinsamen orientierung" beschränken wollten. Die konkrete Regelung einzelner Fragen wollten sie auf bilaterale Verträge zwischen den Teilnehmerstaaten auslagern. Das Vorgehen des Ostens führte bei der EG zu einer Verhärtung, die nun immer stärker auf konkrete Resultate drängte und der östlichen Tendenz, alles auf den bilateralen Bereich verschieben zu wollen, mit Nachdruck entgegentrat. Innerhalb des Westens gewannen zudem die Stimmen an Boden, die sich für verpflichtende Regelungen aussprachen, selbst wenn dies die Kompromissbereitschaft des Ostens weiter schwächen würde[574]. Dies war ganz im Sinne der österreichischen Delegation, die die westliche Position auf voller Linie unterstützte. Insbesondere wandte sie sich gegen die östliche Auffassung, in Genf seien lediglich Absichtserklärungen zu vereinbaren. So erklärte der österreichische Delegationsleiter Helmut Liedermann[575] am 16. Oktober in Unterkommission 8 nicht zum ersten Mal, „dass diese Konferenz auch Raum für multilaterale Regelungen hat, und zwar auch für solche mit verpflichtendem Charakter, die wir auf der

572 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 46078-6a/73, „Unterkommission 8 (Menschl. Kontakte); oesterr. Statement", 28. 9. 1973.

573 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 45929-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 29. 9. 1973. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 46059-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 29. 9. 1973; Groll an AA, 30. 10. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 347, S. 1690–1698, hier S. 1696.

574 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 47309-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 16. 10. 1973. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 47903-6a/73, „bisheriger Verlauf", 27. 10. 1973, S. 11–17; Brunner an AA, 12. 10. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 319, S. 1547–1552, hier S. 1551 f.; Groll an AA, 30. 10. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 347, S. 1690–1698, hier S. 1695 f.; Renk, Weg der Schweiz, S. 126.

575 Offiziell war Ludwig Steiner Delegationsleiter, er blieb aber als Politischer Direktor die meiste Zeit in Wien und war nur phasenweise in Genf anwesend. Faktisch stand Helmut Liedermann der KSZE-Delegation vor, sprach sich aber bei allen wichtigen Fragen mit Steiner ab. Im Folgenden wird daher Liedermann als Delegationsleiter bezeichnet, auch wenn dies formell nicht korrekt ist. Vgl. die Delegationslisten im Anhang.

Grundlage des hier auf vollkommen freiwilliger Basis erzielten Konsensus in unserem innerstaatlichen Rechtsbereich verwirklichen."[576]

Die Diskussionen in Korb III drehten sich so aber schnell im Kreis, insbesondere, als sich die Generaldebatte Mitte Oktober allmählich erschöpft hatte und die Frage virulent wurde, ob, wann und wie man zur Redaktionsarbeit übergehen sollte. Der Osten verharrte in seiner Blockadehaltung und weigerte sich weiterhin, zu den vorliegenden westlichen Vorschlägen auch nur in irgendeiner Weise konkret Stellung zu nehmen, bevor die Gespräche über eine restriktive Präambel begonnen hätten. Neben dieser offiziellen Begründung dürften zudem die mangelnden Fortschritte in Korb I – genauer: der Prinzipiendeklaration – hierfür verantwortlich gewesen sein. Die westlichen Staaten hingegen wollten zunächst die praktischen Maßnahmen für den Dritten Korb erörtern und vor allem einen Eindruck davon bekommen, wie weit der Osten zu gehen bereit wäre, ehe sie mit dem Drafting beginnen oder sich gar auf Präambelverhandlungen einlassen würden, und fanden dabei die Unterstützung Österreichs[577].

Die Schweiz tanzte in dieser Pattsituation erneut aus der westlich-neutralen Reihe und plädierte am 16. Oktober ganz im östlichen Sinne für baldige Verhandlungen über eine neue Präambel[578]. Wenige Tage später schlug sie sogar ganz konkret für den 26. Oktober Präambelverhandlungen vor, was zu einem „weiteren vertrauensschwund im westen" geführt habe und vom Osten nicht honoriert worden sei[579]. Weitaus stärker als Österreich und Schweden war sie darum bemüht, den „westlichen Argumenten und Initiativen zuvorzukommen und eigene Akzente zu setzen" sowie alles zu vermeiden, was „nach einem ‚ganging up' mit der EG oder der NATO" hätte aussehen können[580]. Damit irritierten sie jedoch beinahe alle anderen Beteiligten und erweckten eher den Eindruck, in kontraproduktiven Aktionismus zu verfallen. Die österreichische Delegation war genauso wenig wie die EG- und NATO-Delegationen von den Vorstößen der Schweiz angetan. Sie legte allerdings wie schon in Dipoli großen Wert auf einen weitgehenden Zusammenhalt unter den Neutralen. Diese manchmal fast zwanghaft anmutende Harmoniesucht der Delegation wird nicht zuletzt daran deutlich, dass sie sich gegenüber dem Außenministerium für ihr Abweichen vom schweizerischen Standpunkt rechtfertigen zu müssen glaubte: Der Schweiz zu folgen, hielt sie „aus taktischen gruenden und mit ruecksicht auf die einstellung der oeffentlichen

[576] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 47743-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 23. 10. 1973, darin Intervention vom 16. 10. 1973 sowie Aktenvermerk im Innenblatt (Zitat).

[577] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 47903-6a/73, „bisheriger Verlauf", 27. 10. 1973, S. 11–14; Hanisch, DDR im KSZE-Prozess, S. 72.

[578] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 47505-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 17. 10. 1973.

[579] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 47647-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 19. 10. 1973.

[580] Renk, Weg der Schweiz, S. 126 f.

meinung" für unangebracht[581]. Als sich nach der Schweiz auch Schweden in die Verfahrensdiskussion eingeschaltet hatte, sah sich Helmut Liedermann ebenso zu einer Wortmeldung genötigt. In gewohnt diplomatischer Sprache plädierte er für baldige Verhandlungen über die vorliegenden Vorschläge für Korb III und eine pragmatische und flexible Vorgehensweise in der Präambelfrage, sobald dort ein Konsens gegeben sei. Er vermied es jedoch, sich für oder gegen neue Präambelverhandlungen auszusprechen. Diese Entscheidung wollte er offenbar anderen überlassen[582].

Am 19. Oktober war aus westlichen Delegationskreisen zu erfahren, dass man sich letztlich mit einer neuen Präambel abfinden werde, die sich jedoch so weit wie möglich an dem entsprechenden Einführungstext aus den Helsinki-Schlussempfehlungen orientieren müsse. Sobald der Osten zu den westlichen Vorschlägen Stellung nehme, werde man sich auch zu Gesprächen über die Präambel des Dritten Korbes bereit erklären[583]. Ein erster Anlauf der östlichen Delegationen, die sich noch am selben Tag erstmals zu westlichen Papieren äußerten, blieb äußerst vage und genügte nicht, um die Verhandlungen in Schwung zu bringen[584]. Zugleich kamen aus Moskau äußerst ernüchternde Signale. Am 27. Oktober hielt Leonid Breschnew eine Grundsatzansprache, in der er die Bedeutung restriktiver Prinzipien, insbesondere der Nichteinmischung, unterstrich und in aller Ausführlichkeit gegen „eine Art Neuauflage des kalten oder […] ‚psychologischen' Krieges […] unter der heuchlerischen Losung des ‚Schutzes der Menschenrechte'" wetterte. Die sowjetischen Delegierten in Genf zitierten Breschnews Rede in den Verhandlungen zu Korb III und verwiesen dabei zugleich auf die UN-Menschenrechtspakte, die die UdSSR anders als manch westlicher Staat ratifiziert habe[585].

Neben der weiterhin restriktiven Haltung des Ostens war das Kernproblem, wie man zur Redaktionsarbeit übergehen sollte, ohne die Interessen einer der Seiten völlig zu übergehen. Die WVO-Staaten drängten auf ein möglichst baldiges Redigieren des Schlussdokumentes auf Grundlage ihrer Vorschläge, während die westlichen Delegationen die Redaktionsarbeit nach Möglichkeit erst nach der Weihnachtspause aufnehmen wollten. Als Anfang November die Generaldebatte in Korb III „mangels Gesprächstoffs [!] sichtlich zu Ende" ging, schlug Frankreich

581 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 47505-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 17. 10. 1973.

582 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 47514-6a/73, „Frage der Präambel", 19. 10. 1973; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 47647-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 19. 10. 1973.

583 Ebenda; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 47514-6a/73, „Frage der Präambel", 19. 10. 1973.

584 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 48874-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 2. 11. 1973; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 47647-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 19. 10. 1973.

585 Rede Leonid Breschnews vor dem „Weltkongress der Friedenskräfte" im Kongresspalast des Kreml, 27. 10. 1973, in: ND, 28. 10. 1973, S. 3–5, hier S. 5; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 48663-6a/73, „Rede des GS des ZK der KPdSU L. I. Breshnew", 2. 11. 1973. Die restriktive Haltung geht ebenso ganz klar aus einem Gespräch zwischen Scheel und Gromyko vom 1. 11. 1973 hervor, in: AAPD 1973, Dok. 351, S. 1714–1718.

vor, ähnlich wie bei der „operation baskets“ bei den MV im Januar 1973 für jede der vier Unterkommissionen synoptische Übersichtskataloge anzufertigen, welche die schriftlichen Vorschläge der Delegationen gesammelt darstellten. Ein ähnliches Vorgehen hatte der österreichische Delegierte Franz Ceska bereits Ende September vorgeschlagen, was von der UdSSR jedoch abgelehnt wurde. Diesmal erwies sich die Idee fruchtbar, stieß aber in der Umsetzung auf Schwierigkeiten. Der Osten bestand darauf, dass auch für die Kommission III – sie war für die Präambel für Korb III zuständig – ein solcher Katalog angelegt werde, wo bis dahin jedoch lediglich ein äußerst restriktiver polnisch-bulgarischer Präambelentwurf vorlag. Dies schien einigen westlichen Staaten nicht akzeptabel[586].

Schließlich wurde Franz Ceska von der französischen und anderen Delegationen gebeten, eine informelle Arbeitsgruppe einzuberufen und als deren Koordinator einen Kompromiss für dieses prozedurale Problem zu erarbeiten. Ihm gelang es am 15. November, in einer schwierigen und langwierigen Besprechung eine allseits akzeptable Lösung zu finden. An der Formulierung des Vorschlages waren neben Österreich offenbar auch Delegierte Frankreichs und der Schweiz beteiligt, da Ceska den Text am folgenden Tag als gemeinsames Dokument dieser drei Delegationen vorlegte. Der Vorschlag sah vor, für jede der vier Unterkommissionen, aber auch für Kommission III, wie vom Osten gewünscht, eine Synopse aller eingebrachten Vorschläge als Redaktionsgrundlage für die jeweiligen Arbeitsorgane zu erstellen. Für diese rein technische Aufgabe waren drei neutrale sowie je eine westliche und eine östliche Delegation vorgesehen. Österreich übernahm seinem speziellen Interesse entsprechend die menschlichen Kontakte, Frankreich das Unterkapitel Information, Schweden den Bildungsbereich und die DDR die kulturelle Zusammenarbeit. Die Schweiz würde den Übersichtskatalog für die Kommission III zusammenstellen[587].

Insgesamt fühlten sich die westlichen und neutralen Delegationen durch diesen Kompromiss als „Gewinner“, da das bereits bei der Außenministerkonferenz präsentierte polnisch-bulgarische Gesamtpapier für Korb III, das die Verhandlungen negativ zu präjudizieren drohte, nun entsprechend der einzelnen Punkte der Helsinki-Schlussempfehlungen „aufgestückelt“ wurde und in der Masse der west-

586 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 256199-6a/73, „Korb III; Einleitung einer neuen Phase“, 27. 11. 1973, S. 2 (Zitat). Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 241; Renk, Weg der Schweiz, S. 127 f.; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 303. Laut Hans-Jörg Renk sei dies eine schweizerische Initiative gewesen. Alle anderen Quellen führen indes lediglich Frankreich als Initiator auf. Zur „operation baskets“ vgl. S. 91. Zu Ceskas Vorschlag, der sich zunächst nur auf das Unterkapitel „Kultur“ bezog, vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 46059-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 29. 9. 1973.

587 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 256199-6a/73, „Korb III; Einleitung einer neuen Phase“, 27. 11. 1973, S. 3; Fischer, Neutral Power, S. 241. Auf die starke Mitwirkung der Schweiz weist Hans-Jörg Renk hin, der indes Österreich bzw. Ceska gar nicht erwähnt, sondern den gesamten Kompromiss als Schweizer Idee darstellt. Renk, Weg der Schweiz, S. 128. Frankreich hatte die grundlegende Struktur der Synopsen entworfen, die aus westlicher Sicht entscheidend war. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 256268-6a773, „österr. Initiative“, 26. 11. 1973, S. 1.

lichen Vorschläge fast unterging[588]. Aber nicht nur der Westen war mit dem Ergebnis zufrieden, auch die östlichen Delegationen zeigten sich letztlich dankbar[589]. Für sie hatte die vereinbarte Vorgangsweise den Vorteil, dass damit die Generaldebatte abgeschlossen und man dem Stadium der Redaktion des Schlussdokumentes „wenigstens theoretisch" näher gekommen war. Allerdings zeigten diese Verfahrensdiskussionen zugleich, dass das „tief verwurzelte gegenseitige Misstrauen eher gestiegen" war[590]. Der österreichischen Delegation war es in engem Zusammenspiel mit den anderen Neutralen sowie den westlichen Staaten einmal mehr gelungen, einen Kompromiss zu schmieden, der den westlichen Interessen entsprach, aber auch dem Osten akzeptabel erschien[591].

Mit den erstellten Übersichten hatten die Kommission III und die vier Unterkommissionen des Dritten Korbes Gesprächsstoff für eine Art zweite Generaldebatte, die unerwartet rege und ausführlich geführt wurde und bis Anfang Februar andauerte. Die Pattsituation war damit indes nur scheinbar überwunden: Während die WVO-Staaten die westlichen und neutralen Texte weitgehend ablehnten oder sich bestenfalls vage äußerten, wurden ihre eigenen Vorschläge von westlicher Seite einer gründlichen Kritik unterzogen. Dabei kam auch Österreich nicht umhin, die östlichen Dokumente zu beanstanden, war aber darum bemüht, dem Osten eine Brücke zu bauen. So erklärte Liedermann Ende November, er sei davon überzeugt, dass Polen und Bulgarien nicht die Absicht hatten, hinter den Schlussempfehlungen zurückzubleiben. Dennoch gebe ihm der Text „zu einigen Bedenken Anlass", die er anschließend en détail erläuterte[592].

Trotz der lebhaften Diskussion der Papiere verhärtete sich die sowjetische Position und die ihrer Verbündeten ab Anfang Dezember spürbar[593]. Zwar gab es hinter vorgehaltener Hand auch Hoffnung weckende Zeichen. So deutete ein bulgarischer Delegierter gegenüber Liedermann an, dass man nach der Weihnachtspause mit einer Anreicherung seines Vorschlages zu Information rechnen könne. Ein DDR-Diplomat wiederum gab zu verstehen, dass er sich „zu gegebener zeit" über Teile des westdeutschen Papiers zum Thema Familienzusammenführung

588 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 256199-6a/73, „Korb III; Einleitung einer neuen Phase", 27. 11. 1973, S. 4f.; CSCE/II/C.3/2/Rev.1.

589 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 256268-6a/73, „österr. Initiative", 26. 11. 1973. Die französischen Delegierten zeigten sich gegenüber Liedermann überrascht, dass sich der Osten auf eine solche Verhandlungsgrundlage einließ.

590 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 256199-6a/73, „Korb III; Einleitung einer neuen Phase", 27. 11. 1973, S. 4f. Vgl. Mates, Von Helsinki nach Madrid, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 55.

591 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 256268-6a/73, „österr. Initiative", 26. 11. 1973.

592 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 256606-6a/73, „Beginn der Diskussion auf Basis der neuen Kataloge der Vorschläge", 28. 11. 1973, Zitate aus Begleitschreiben und beiliegender Intervention Liedermanns, S. 1. Zu den einzelnen Bedenken vgl. ebenda.

593 Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 256908-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 6. 12. 1973; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 303f.; Brunner an AA, 14. 12. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 418, S. 2040–2042.

positiv äußern könne[594]. Dennoch zeigten sich die meisten westlichen Delegationen in den letzten Tagen vor der Weihnachtspause sehr enttäuscht über den bisherigen Verhandlungsverlauf. Interessanterweise war gerade die UdSSR darum bemüht, die Gemüter zu beschwichtigen, warnte vor Schwarzweißmalerei und betonte, dass auch Positives erreicht worden sei[595]. Helmut Liedermann verlor bei seiner Bilanzierung der bisherigen Verhandlungen im Koordinationsausschuss über Korb III keine Zeit mit pessimistischen Unmutsäußerungen. Er lobte die „sehr gute Atmosphäre" der Verhandlungen, kritisierte zugleich, dass diese bisher keine greifbaren Ergebnisse gebracht hätten und unterstrich abermals sehr eindrücklich das österreichische Interesse an den humanitären Fragen der KSZE. Der Erfolg oder Misserfolg der Konferenz werde, so Liedermann, in ganz besonderem Maße von den Ergebnissen in Korb III abhängen, „wobei ich insbesondere an die Schaffung besserer Bedingungen für Kontakte zwischen den Menschen, und zwar in all ihren Erscheinungsformen, und besserer Bedingungen für die Lösung humanitärer Probleme denke"[596]. Das starke österreichische Engagement für den Dritten Korb wurde auch von westlicher Seite gewürdigt. So berichtete die westdeutsche Delegation Mitte Dezember, dass sich die Neutralen bisher auf Sicherheitsfragen konzentriert hätten, was „nicht mehr viel Raum für eine aktive Rolle in Korb III [ließ], die sie noch in Helsinki spielten. Ausnahme: Österreich."[597]

Noch vor Beginn der Weihnachtspause fand am 12. Dezember auf Einladung des Schweizer Delegationsleiters, Rudolf Bindschedler, erstmals seit Beginn der Genfer Verhandlungen eine gemeinsame Besprechung der vier Neutralen statt. Bisher hatten sie zwar auch ohne derartige Treffen engen Kontakt zueinander gepflegt, aber zumeist davon abgesehen, ihre Positionen enger zu koordinieren. Inhaltlich brachte die Beratung wenig Neues, insbesondere im Hinblick auf Korb III. Sie stärkte aber den Zusammenhalt der vier Delegationen, deren Zusammenarbeit für den Dritten Korb noch eine wichtige Rolle spielen sollte. Auffällig war zudem der Aktivismus der Schweizer, die offenbar das größte Interesse an einem gemeinsamen Vorgehen mit den anderen drei Delegationen hatten. So regten sie einen gemeinsamen Prinzipienentwurf in Korb I sowie einen neutralen Vorschlag für die Folgen der Konferenz an, was von Österreich, Schweden und Finnland jedoch abgelehnt wurde. Auch in Korb III stellten sie Ideen vor, die teils in die richtige Richtung wiesen, teils jedoch über das Ziel hinausschossen. So schlug

[594] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257090-6a/73, „Unterkommission J/9 (Information)", 6. 12. 1973; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 256766-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 5. 12. 1973 (Zitat).

[595] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257498-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 14. 12. 1973.

[596] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257637-6a/73, „Koordinationsausschuss; österreichische Intervention", 13. 12. 1973.

[597] Brunner an AA, 14. 12. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 418, S. 2040–2042, Zitat S. 2042. Ähnlich in Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Berlin (PAAA), NA B28, ZA Bd. 111514, KSZE-Zwischenbilanz/Sachstand, 23. 1. 1974, S. 3. Dort wird die Unterstützung westlicher Standpunkte durch „die meisten Neutralen" gewürdigt, zugleich die Schweiz wegen ihrer „gelegentlich […] vorzeitige[n] Kompromissvorschläge" kritisiert.

Edouard Brunner „präambelartige Einleitungsteile" für die einzelnen Unterkapitel vor – ein Gedanke, der zuvor bereits von Frankreich ins Spiel gebracht worden war und sich wenig später durchsetzte. Nach Brunners Vorstellungen sollten diese Einleitungstexte „jeweils einige pertinente Prinzipien" beinhalten, was seiner Auffassung nach günstigere operative Abschnitte ermögliche. Dies entsprach wiederum exakt der Argumentation der WVO-Staaten. Entsprechend ablehnend fiel die Reaktion der anderen drei Neutralen aus. Ludwig Steiner erklärte, dass in einer Präambel bestenfalls ein Hinweis auf die Prinzipien als Ganzes aufscheinen dürfe. Franz Ceska gab darüber hinaus zu bedenken, dass der derzeitige Verhandlungsstand in Korb III ein westliches Einlenken nicht rechtfertigen würde. Auf den Vorschlag der Schweizer, sich für das Fallenlassen jeglicher Präambeln einzusetzen, und stattdessen eine Ordre-public-Klausel[598] in die operativen Texte aufzunehmen, gingen sie gar nicht erst ein, da dies noch weniger ihren Interessen entsprach[599].

4.3.3 Schwieriger Beginn der Redaktionsphase (Januar bis April 1974)

Der Kompromiss, den Österreich, Frankreich und die Schweiz Anfang November 1973 errungen hatten, konnte die Verhandlungen mit der Erstellung von Synopsen für die einzelnen Abschnitte von Korb III zwar wieder in Gang bringen, nicht aber die grundsätzlichen Verfahrensfragen klären: Wie beginnt man mit der eigentlichen Redaktion des Schlussdokumentes? Wie soll dieses speziell in Korb III aussehen? Wie geht man mit den östlichen Forderungen nach einer restriktiven Präambel für Korb III um?

Die sowjetischen Vorstellungen hatten sich hier kaum geändert, wie Walerian Sorin Anfang Januar 1974 in aller Klarheit zu verstehen gab: Der Westen müsse nur einer Art „Generalklausel" in der Präambel zum Dritten Korb zustimmen, derzufolge kein Staat an die Bestimmungen des Textes gebunden wäre, sofern diese mit der Verfassung und den Gesetzen sowie den Sitten und Bräuchen des betreffenden Landes nicht in Einklang stünden. Dann wäre „sofort" mit einer „konstruktiven sowjetischen Haltung" zu rechnen[600]. Kaum hatten die Verhandlungen in Genf am 15. Januar wieder begonnen, unterstrich der Osten diese Vorstellung mit eigenen Präambelvorschlägen für jedes der Unterkapitel von Korb III sowie Mitte Februar mit einem neuen Einleitungstext für den gesamten Korb, die sich ganz im Sinne von Sorins Ankündigung noch restriktiver darstellten als die öst-

598 Der juristische Terminus „ordre public" bezeichnet im Völkerrecht den Vorbehalt gegenüber der Anwendung eines Vertrags, sofern dieser im Widerspruch zu grundlegenden innerstaatlichen Rechtsprinzipien steht. Eine Ordre-public-Klausel würde somit den restriktiven östlichen Vorstellungen sehr entgegenkommen.

599 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257638-6a/73, „Caucus der Neutralen in Genf", 13. 12. 1973. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 243–245.

600 So Sorin am 11. 1. 1974 gegenüber dem luxemburgischen Botschafter in Moskau: ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/112-6a/74, „Stellungnahmen Botschafter Zorins", 8. 2. 1974, S. 3.

lichen Forderungen vor der Weihnachtspause[601]. Helmut Liedermann folgerte aus Sprache und Inhalt der Texte, dass die WVO-Staaten langwierige Präambeldiskussionen provozieren wollten, „um einer Diskussion echter Substanz in der Redaktionsphase aus dem Weg zu gehen“[602]. Insbesondere die UdSSR hatte an langen Verhandlungen aber eigentlich keinerlei Interesse. Vielmehr schien sie mit diesem Schritt ihre Verhandlungsposition ausbauen und für eventuelle Kompromisse günstige Rückfallpositionen schaffen zu wollen.

Als problematisch erwies sich bei der Präambeldiskussion nicht nur die östliche Haltung, sondern auch die der EG-Staaten, die zu keiner einheitlichen Haltung fanden und so die Kompromissfindung deutlich erschwerten. Statt den östlichen Präambeltexten eigene westliche Papiere gegenüberzustellen und so den Weg zu weiteren Verhandlungen zu bahnen, lehnten viele von ihnen Präambeln für Korb III weiterhin prinzipiell ab, obwohl östliche Delegationen mehrfach angedeutet hatten, dass sie sich letztlich mit einem allgemeinen Hinweis auf die Prinzipiendeklaration analog zu den Schlussempfehlungen abfinden würden. Andere westliche Delegationen wiederum pochten darauf, dass nur für die vier Unterkapitel, nicht jedoch für den Dritten Korb als Ganzes Präambeltexte zu redigieren seien[603].

Anfang Februar hatte sich die Situation derart zugespitzt, dass der Übergang zur eigentlichen Redaktionsarbeit und damit auch eine Lösung des Präambelproblems unvermeidlich erschien. Österreich hatte gemeinsam mit Schweden, der Schweiz sowie erstmals unter Mitwirkung der finnischen Delegation bereits seit längerem in intensiven informellen Gesprächen mit Ost und West nach einem Ausweg gesucht. Am 5. Februar war man dabei einem Gentlemen's Agreement denkbar nahe gekommen, das parallele Verhandlungen über eine allgemeine Präambel für Korb III sowie über die operativen Texte der vier Unterkapitel vorsah. Ersteres war ein Zugeständnis an den Osten, der im Gegenzug darauf verzichten würde, auch in den Unterkommissionen mit den Präambelverhandlungen zu beginnen. Allerdings zog Dubinin sein Einverständnis noch am selben Tag wieder zurück und bestand plötzlich auf eine schriftliche Fixierung des mündlichen Kompromisses. Ermutigt wurde er dazu von der erneut auffällig sowjetfreundlich agierenden Schweizer Delegation[604].

[601] Am 23. 1. 1973 brachten Bulgarien und Polen Präambeltexte zu menschlichen Kontakten und Information (CSCE/II/I/101 und CSCE/II/J/101) und am 28. 1. zu Kultur und Bildung (CSCE/II/K/101 und CSCE/II/L/101) ein. Am 12. 2. folgte eine Präambel für den gesamten Korb III (CSCE/II/C.3/101).

[602] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/115-6a/74, „bulgarischer Vorschlag präambularer Natur“, 30. 1. 1974.

[603] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/142-6a/74, „Frage der Präambel; Sitzung am 6. 2. 1974“, 11. 2. 1974, S. 1; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/101-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 4. 2. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257602-6a/73, „Bericht über den weiteren Verlauf“, 21. 12. 1973, darin „2. Fortsetzung (Stand vom 5. 4. 1974)“, S. 19; Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 15. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 189, S. 556; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 304 f.

[604] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/142-6a/74, „Frage der Präambel; Sitzung am 6. 2. 1974“, 11. 2. 1974, S. 3 f. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 263 f.

Noch vor Beginn der Sitzung der Kommission III am 6. Februar, die unter österreichischem Vorsitz die Einigung eigentlich nur noch formell beschließen sollte, trat Dubinin an Helmut Liedermann heran und bat ihn, als Vorsitzender eine interpretative Erklärung zum Gentlemen's Agreement abzugeben, aus der unmissverständlich hervorgehe, dass in Kommission III eine Präambel redigiert werde. Bisher wurde dies nur indirekt ausgedrückt[605]. Da Liedermann eine solche Erklärung nur mit Einverständnis aller Delegationen abgeben konnte, unterbrach er die Kommissionssitzung unmittelbar nach Eröffnung um 10:30 Uhr wieder, um in einer „Kaffeepause", also einer informellen Open-End-Diskussion, einen neuen Kompromiss zu suchen. Erst um 19 Uhr konnte Helmut Liedermann als Vorsitzender die eigentliche Sitzung wieder eröffnen, um eine eigene Erklärung, das unveränderte Gentlemen's Agreement sowie die im Laufe des Tages vereinbarte Interpretativerklärung zu verlesen und die Sitzung anschließend ohne eine sonstige Wortmeldung wieder zu schließen[606]. Die KSZE ging nun, so Helmut Liedermann, „in bezug auf die Substanz des TOP III […] in ihr entscheidendes Stadium" über. Allerdings habe die Präambelfrage einmal mehr verdeutlicht, dass das Misstrauen zwischen Ost und West seit Beginn der Genfer Verhandlungen ungeachtet aller Entspannungsrhetorik gewachsen sei[607].

Liedermann sah bei den anstehenden Verhandlungen angesichts der „Verwirrtheit im westlichen Lager" die Neutralen – insbesondere Österreich – in einer „Schlüsselrolle". Dies folgerte er nicht zuletzt aus der jüngsten Vermittlungsaktion, die „im hohen Masse das Werk der österreichischen Delegation" gewesen sei. Ihr sei es „durch Insistieren gelungen […], auf westlicher Seite zumindest eine kurzfristige einheitliche Linie hervorzurufen und den Osten zu Konzessionen zu bringen."[608] Diese Darstellung Liedermanns scheint kaum übertrieben. Die west-

605 In dem Text der mündlichen Erklärung hieß es hierzu bisher: „La Commission III commencera dès sa prochaine séance à rédiger sur la base des textes déposés ou à déposer se rapportant aux paragraphes 42–44 des Recommandations finales." ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/144-6a/74, „Kommission III; Beginn der Redaktionsphase", 13. 2. 1974, Beilage 1, S. 2. Die Absätze 42–44 der Schlussempfehlungen umfassen die dortige Präambel zu Korb III.

606 Die Interpretativerklärung wurde in einer Beratung der NATO-Delegationen formuliert und lautete: „Vorausgesetzt, dass keine Einwände erfolgen, interpretiere ich die Bedeutung des ersten Punktes dahingehend, dass die Kommission die Präambel redigieren wird." Dubinin wurde zudem insofern entgegengekommen, als dass der Text des mündlichen Gentlemen's Agreement in allen Arbeitssprachen „als Gedächtnisstütze" verteilt wurde, damit, so die Erklärung Liedermanns in seiner Rolle als Kommissionsvorsitzender am 6. 2., „eine genaue Wiedergabe gewährleistet ist und Sie sich keine Notizen machen müssen." ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/144-6a/74, „Kommission III; Beginn der Redaktionsphase", 13. 2. 1974, Beilage 1, S. 1 und 3.

607 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/142-6a/74, „Frage der Präambel; Sitzung am 6. 2. 1974", 11. 2. 1974, S. 4–7, Zitat S. 7. Vgl. UMA, 7B ETYK 21, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 84/63, 8. 2. 1974; Fischer, Neutral Power, S. 264; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 305f. Zu dem gewachsenen Misstrauen vgl. Mates, Von Helsinki nach Madrid, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 55.

608 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/144-6a/74, „Kommission III, Beginn der Redaktionsphase", 13. 2. 1974, S. 4.

lichen Staaten zeigten weiterhin keine überzeugende Linie. Ein von ihnen ins Spiel gebrachter „super-chapeau", der über allen Abschnitten stehen, für jeden Korb eine Art Präambel sowie eine Auflistung der Titel der einzelnen Körbe enthalten sollte, erwies sich nicht als zielführend. Vor allem die Idee, beim Abschlussgipfel der KSZE nur diesen „super-chapeau" zu unterzeichnen, stieß bei den Neutralen auf Ablehnung, da dies die eigentlich interessanten operativen Texte zu Papieren zweiter Ordnung degradieren würde[609].

Aber auch unter den vier Neutralen nahm Österreich, wenn nicht eine „Schlüsselrolle", so doch eine positive „Sonderrolle" ein. Die Schweiz zeigte sich zwar in Korb III ähnlich engagiert, wurde aber von den anderen Delegationen aufgrund ihres sprunghaften Aktivismus manchmal eher als Belastung empfunden – und zwar von Ost, West und den N+N gleichermaßen. Als sie etwa den anderen Neutralen einen Präambeltext für Korb III vorschlug, der dem Osten Restriktionen konzediert hätte, „qui doivent toutefois être expressement fixées par la loi et qui sont nécessaires à la sauvegarde de la sécurité nationale, de la santé et de la moralité publiques"[610], erntete sie deutliche Kritik. Schweden und Finnland zeigten weiterhin kein besonderes Engagement in Korb III, obgleich bei den Finnen eine positive Entwicklung zu verzeichnen war. Als am 20. Februar unter anderen Österreich, Schweden und die Schweiz den bulgarischen Präambeltext ablehnten, machte sogar die finnische Delegation Vorbehalte geltend. Helmut Liedermann zufolge habe sich Finnland seit Beginn der Genfer Verhandlungen generell „wesentlich mehr profiliert[,] als dies in Helsinki der Fall war und [liegt] – wenn auch vorsichtig – meist auf der Linie des Westens"[611]. Zuletzt konnte auch Jugoslawien – neben den Neutralen der gewichtigste Akteur aus der Gruppe der N+N – als kommunistischer Staat keine entscheidende Rolle in Korb III spielen, obgleich es die Neutralen hier stets unterstützte und am 6. März zur Überraschung vieler Beobachter ausführlich erklärte, dass die Präambel den operativen Teil des Dokumentes nicht neutralisieren dürfe und daher nur ein allgemeiner Hinweis auf die Prinzipien akzeptabel sei[612].

Zwar hob sich Österreich mit seiner engagierten und zugleich konsistenten Haltung in Korb III von den anderen N+N ab, sah aber in dieser Phase dennoch keine Möglichkeiten, die zähen Verhandlungen in Fluss zu bringen. Immerhin zeigte es eine gewisse Wirkung, dass die vier Neutralen und Jugoslawien genauso wie die westlichen Delegationen den bulgarischen Präambelvorschlag vom 12. Fe-

609 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/150-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 12. 2. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/160-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 14. 2. 1974; Fischer, Neutral Power, S. 264.

610 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/150-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 12. 2. 1974 (Zitat). Die im Original fehlenden diakritischen Zeichen wurden vom Verfasser zur besseren Lesbarkeit ergänzt. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 265.

611 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/188-6a/74, „Kommission III (humanitäre Aspekte etc.); Frage der Präambel", 21. 2. 1974, S. 1.

612 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/268-6a/74, „Kommission III (humanitäre Aspekte etc.); Frage der Präambel; jugoslawische Intervention vom 6. 3. 1974", 8. 3. 1974; Fischer, Neutral Power, S. 266.

bruar einhellig ablehnten, da sich schon wenig später ein Einlenken des Ostens abzeichnete[613].

Bereits unmittelbar nach Einbringung des bulgarischen Papiers gab ein polnischer Diplomat gegenüber Helmut Liedermann „ganz deutlich" zu verstehen, dass man sich schließlich mit einem generellen Hinweis auf die Prinzipien zufrieden geben werde[614]. Umso unverständlicher schien es Liedermann, dass die Schweiz noch immer an dem Gedanken eines eigenen oder gemeinsamen neutralen Präambeltextes festhielt. Die „maximal-restriktiven" Vorstellungen der Schweiz gingen seiner Auffassung nach „weit über die vorstellungen selbst des ostens" hinaus. Eine neutrale Initiative schien ihm genauso wie seinen finnischen und schwedischen Kollegen in Anbetracht eines in Aussicht stehenden Präambeltextes der EG-Delegationen unangebracht[615]. Erst am 14. Februar ließ die Schweiz ihre Präambelidee fallen[616]. Dafür präsentierte die sonst als Hardliner geltende niederländische Delegation am 21. Februar im Koordinationskomitee einen richtungsweisenden Vorschlag für die Gesamtstruktur des Schlussdokumentes[617]. Dieser enthielt einerseits einen Präambelteil für Korb III, der den Interessen der Neutralen entsprach, und stellte andererseits eine brauchbare Alternative zum „super-chapeau" dar, da er eher in die Richtung eines einzelnen Gesamtdokumentes wies[618]. Entsprechend wurde der Text freundlich aufgenommen, ebenso

613 CSCE/II/C.3/101 (Bulgarien), 12. 2. 1974. Neben der Beschränkung auf die Entwicklung der „bilateralen und multilateralen Beziehungen" in den vier Bereichen von Korb III sorgte weiterhin der explizite Hinweis auf die Prinzipien VI (Nichteinmischung) und I (Achtung der Souveränität) sowie „der Gesetze und der Gepflogenheiten jedes dieser Staaten" für westlich-neutrale Kritik.

614 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/152-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 13. 2. 1974. Liedermann hielt es außerdem für bemerkenswert, dass Polen nicht mehr an den östlichen Präambeltexten als Miteinbringer beteiligt war. Von sowjetischer Seite wurde bei mehreren Gelegenheiten nur noch eine Erwähnung des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten in der Präambel verlangt. Vgl. u. a. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/287-6a/74, „KSZE; Behandlung anläßl. d. Besuches von Gromyko in Frankreich", 14. 3. 1974. Der amerikanische Diplomat Albert Sherer erfuhr sogar direkt aus der sowjetischen Delegation, dass Moskau schließlich einen allgemeinen Verweis auf die Prinzipien akzeptieren werde. Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 15. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 189, S. 556.

615 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/152-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 13. 2. 1974.

616 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/160-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 14. 2. 1974.

617 Zur Hardliner-Rolle der Niederlande im KSZE-Prozess vgl. Floribert Baudet, „It was cold war and we wanted to win". Human rights, „détente", and the CSCE, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), Origins, S. 183–198; Snyder, Human Rights Activism, S. 26. Zu einer Einschätzung der Bedeutung dieses Dokumentes vgl. Maresca, To Helsinki, S. 90.

618 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/189-6a/74, „Vorschlag der niederländischen Delegation betr. das Schlussdokument der Konferenz", 21. 2. 1974. Das Dokument wurde am 19. 2. 1974 registriert und am 21. 2. als CSCE/CC/32 im Koordinationskomitee sowie der Abschnitt betreffend Korb III am selben Tag als CSCE/II/C.3/4 eingebracht. Vgl. Kavass/Granier/Dominick (Hrsg.), Human Rights, Vol. 5, S. 10–12. In der sowjetischen Führung rief der niederländische Entwurf allerdings aus nicht nachvollziehbaren Gründen deutliche Bedenken hervor, die Gromyko gegenüber Kissinger bei dessen Moskaubesuch Ende März ansprach. Memorandum of Conversation, 25. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 194, S. 577–586, hier S. 583.

wie ein finnischer Vorschlag für die Präambel von Korb III vom 15. März[619]. Dennoch kam in die Präambelverhandlungen bis zur Osterpause keine Bewegung. Dies lag offenbar nicht zuletzt daran, dass die EG-Delegationen mit dem Osten stillschweigend übereingekommen waren, das Kernproblem der Präambelfrage – den Verweis auf die Prinzipien – erst nach Ostern zu behandeln[620].

Die Gespräche über die operativen Bestimmungen von Korb III kamen genauso schleppend in Gang. Immerhin waren dort bis zur Osterpause mit Hilfe der neutralen Delegationen kleinere Fortschritte möglich. Diese hatten seit etwa der zweiten Märzwoche die Koordination der informellen Verhandlungen in den vier Unterkomitees übernommen[621]. Österreich koordinierte zusätzlich zu den informellen Gesprächen über die Präambel für Korb III auch die Verhandlungen zum Unterkapitel „menschliche Kontakte“[622]. Der Schilderung Thomas Fischers und des Schweizer Diplomaten Hans-Jörg Renk zufolge hätten die Neutralen diese Aufgabe bereits Ende 1973 übernommen[623]. Sie stellen dies als unmittelbare Fortführung der zuvor geschilderten Vermittlungsaktion von November 1973 dar, als die vier Neutralen gemeinsam mit Frankreich und der DDR Synopsen für die Präambel und die vier Unterkapitel von Korb III erstellt hatten[624]. Für diesen Zusammenhang finden sich indes weder in den finnischen und österreichischen Akten noch in den Darstellungen der beteiligten Diplomaten Luigi Ferraris und John Maresca Belege[625]. Vielmehr waren die Vermittlungsaktion von November 1973 und der Beginn informeller Verhandlungen mit neutralen Koordinatoren ab März 1974 Ereignisse ohne jeglichen direkten Zusammenhang.

Der Beginn der Koordinationstätigkeit der Neutralen war im Gegensatz zu ihren bisherigen Vermittlungsaktionen alles andere als spektakulär und basierte auf

619 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/294-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 18. 3. 1974; UMA, 7B ETYK 21, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 221/194, 15. 3. 1974; Telegramm der US-Delegation in Genf an Department of State, 15. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 189, S. 556. Offenbar wurde in Kommission III auf Grundlage des finnischen Textes bis zur Osterpause weiterverhandelt. Vgl. UMA, 7B ETYK 21, Bericht „ETYK:n toisen vaiheen viimeistä edellinen erä: tammikuulta pääsiäiseen“, 4. 4. 1974, S. 6.

620 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/294-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 18. 3. 1974.

621 Vgl. Reimaa, Helsinki Catch, S. 85.

622 Laut Fischer habe Finnland diese Aufgabe sei dem 6. 2. 1974 wahrgenommen. Er führt als Beleg aber lediglich Präambelvorschläge der Finnen auf. Fischer, Neutral Power, S. 279. Dagegen wird in den österreichischen Akten mehrfach darauf verwiesen, dass Österreich die informellen Präambelverhandlungen koordinierte. Vgl. u. a. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257602-6a/73, „Bericht über den weiteren Verlauf“, 21. 12. 1973, darin „2. Fortsetzung (Stand vom 5. 4. 1974)“, S. 20; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/392-6a/74, „Besuch des Herrn Bundesministers in Polen“, 19. 4. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/555-6a/74, „Möglichkeit einer schwedischen Initiative zur Deblockierung der KSZE“, 29. 5. 1974.

623 Fischer, Neutral Power, S. 242; Renk, Weg der Schweiz, S. 128 f. Fischer scheint sich bei dieser Darstellung in erster Linie auf Renk zu beziehen, der die Entwicklung beinahe identisch schildert. Zwar war Renk an den Verhandlungen selbst beteiligt, schrieb seine Erinnerungen jedoch erst Mitte der 1990er Jahre auf. Es scheint sich daher hierbei um einen im Nachhinein konstruierten Zusammenhang zu handeln.

624 Vgl. S. 148.

625 Vgl. Maresca, To Helsinki; Ferraris, Report on a Negotiation.

einer direkten Übereinkunft zwischen den WVO- und den EG-Delegationen[626]. Helmut Liedermann berichtete am 11. März nach Wien, dass er „im stillschweigenden einvernehmen zwischen den eg- und warschauer-pakt-staaten" gebeten worden sei, „eine art informelle koordinationstaetigkeit zur erstellung von texten betr. das mandat der unterkommission 8 (menschl. kontakte) als diskussionsgrundlage fuer diese unterkommission zu erarbeiten." Eine erste informelle Besprechung fand dazu noch am selben Tag statt[627]. Dass auch den anderen drei Neutralen in diesen Tagen die gleiche Aufgabe für die Unterkapitel zu Kultur, Bildung respektive Information zufiel, geht aus finnischen Akten eindeutig hervor[628].

Der unspektakuläre Beginn dieser Koordinationstätigkeit steht in auffälligem Kontrast zu ihrer Bedeutung. Wie Thomas Fischer völlig zutreffend urteilt: „[I]t was in the key role of coordinating the drafting sub-commissions in Basket III that they [the neutrals] exerted the most notable influence during the rest of the Geneva phase."[629] In diesen informellen Redaktions- oder Minigruppen fanden die eigentlichen Verhandlungen statt. Zwar sahen die offiziellen Arbeitsprogramme ausschließlich formelle Sitzungen der einzelnen Kommissionen und Unterkommissionen vor. Faktisch wurden aber die meisten dieser Sitzungen unmittelbar nach Eröffnung wieder vertagt, um sogleich mit informellen Gesprächen unter neutraler Koordination fortzufahren. Formelle Sitzungen fanden in Korb III fortan entweder dann statt, wenn eine Delegation eine Erklärung abgeben wollte, oder wenn dies bereits in informellem Rahmen vereinbart worden war, etwa um einen errungenen Kompromiss offiziell zu präsentieren und als fertigen Text zu registrieren. Die Neutralen traten dabei als offizielle Sponsoren eines großen Teils dieser Texte auf – entweder allein oder gemeinsam mit anderen Delegationen[630].

War es bisher nur in den unstrittigsten Fragen von Korb III gelungen, erste kleine Abschnitte zu redigieren und ad referendum anzunehmen[631], wurden mit

626 Vgl. das folgende Zitat sowie einen finnischen Bericht vom 4. 4. 1974, wo es wörtlich heißt: „Die Arbeit in den […] Unterkomitees versuchte man dadurch zu beschleunigen, dass einer Vereinbarung zwischen den EG-Ländern und den sozialistischen Ländern entsprechend in jedem der Unterkomitees eines der vier neutralen Länder als neutraler Vermittler agiert." UMA, 7B ETYK 21, Bericht „ETYK:n toisen vaiheen viimeistä edellinen erä: tammikuulta pääsiäiseen", 4. 4. 1974, S. 7.

627 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/271-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 11. 3. 1974.

628 UMA, 7B ETYK 21, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 221/194, 15. 3. 1974; UMA, 7B ETYK 21, Bericht „ETYK:n toisen vaiheen viimeistä edellinen erä: tammikuulta pääsiäiseen", 4. 4. 1974, S. 7. Diese Schilderung stützt zudem Reimaa, Helsinki Catch, S. 85.

629 Fischer, Neutral Power, S. 242.

630 Zur Funktion von formellen und informellen Sitzungen vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 314f. Die Arbeitsprogramme wurden in Genf ebenfalls von den Neutralen erarbeitet. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 242; Kavass/Granier/Dominick (Hrsg.), Human Rights, Vol. 5.

631 Vgl. zu Unterkommission 8 (menschliche Kontakte): ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/141-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 11. 2. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/147-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 12. 2. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/158-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 14. 2. 1974. Zu Unterkommission 9 (Information): ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/153-6a/74, Delegation Genf an BMfAA,14. 2. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/164-6a/74, Delegation Genf an

Beginn des informellen Verhandlungsmodus bis zur Osterpause auch in zwei kontroverseren Fragen sichtbare Fortschritte erzielt. Die Schweiz legte gemeinsam mit Belgien und Italien einen Text zur Verbreitung gedruckter Information vor, der am 29. März in Unterkommission 9 angenommen wurde[632]. Bei den menschlichen Kontakten gelang es Helmut Liedermann bis zum 20. März, einen konsensfähigen Kompromisstext über „Kontakte und regelmäßige Begegnungen auf der Grundlage familiärer Bindungen“[633] – eines der Kernthemen des Unterkapitels zu menschlichen Kontakten – zu erarbeiten. Allerdings handelte es sich hierbei um lediglich drei Absätze, die zudem nur sehr mühsam errungen werden konnten[634]. Erst nach mehreren informellen Verhandlungsrunden, in denen sich die sowjetische Delegation beharrlich und letztlich mit Erfolg gegen verpflichtende Aussagen wehrte[635], legte Liedermann am 19. März einen österreichischen Text vor, der in geringfügig veränderter Form am 20. März registriert werden konnte[636]. Vereinbart wurde darin, dass Kontakte auf Grundlage familiärer Bindungen durch zeitweilige und nötigenfalls regelmäßige Einreisegenehmigungen erleichtert, entsprechende Reiseanträge ohne Unterschied hinsichtlich der Herkunfts- und Bestimmungsländer bearbeitet, Reisedokumente und Visa innerhalb „vernünftiger“ Fristen ausgestellt, die dafür erhobenen Gebühren erforderlichenfalls auf eine „vernünftig[e]“ Höhe gesetzt, Dringlichkeitsfälle „wie z. B. ernste Erkrankung oder Todesfall“ vorrangig berücksichtigt und Reiseanträge „im Einklang mit den Rechten [und Pflichten] der betroffenen Personen“ behandelt werden[637]. Trotz dieser schwammigen und unpräzisen Aussagen und einiger verbliebener Klammerformulierungen wurde der Text im westlichen Lager „sehr positiv“ beurteilt[638]. Schließlich handelte es sich dabei um eine Einigung über einen Sachverhalt, der nie zuvor Gegenstand multilateraler Verhandlungen gewesen war. Im

BMfAA, 15. 2. 1974. Zu Unterkommission 10 (Kultur): ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/243-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 7. 3. 74. Zu Unterkommission 11 (Bildung): ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/270-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 11. 3. 1974.

632 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/335-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 1. 4. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/336-6a/74, „Verbreitung gedruckter Information“, 27. 3. 1974. Der Text wurde am 27. 3. 1974 provisorisch als CSCE/II/J/114/Rev.1 registriert.

633 So lautet dieser Abschnitt in: KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 267.

634 Zu den Schwierigkeiten vor allem mit der UdSSR vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/284-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 12. 3. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/275-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 11. 3. 1974.

635 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/301-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 18. 3. 1974.

636 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/309-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 20. 3. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/318-6a/74, „österr. Vorschlag betr. Kontakte und regelmässige Begegnungen auf der Grundlage familiärer Bindungen“, 21. 3. 1974; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 307. Der österreichische Text wurde als CSCE/II/I/117 und der ad referendum angenommene Text als CSCE/II/I/118 registriert.

637 CSCE/II/I/118, 20. 3. 1974. Die letztgenannte Aussage sollte sicherstellen, dass Antragsteller und deren Familienangehörige mit keinen nachteiligen Folgen rechnen müssen. Der verbliebene Klammerausdruck war eine östliche Gegenforderung.

638 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/318-6a/74, „österr. Vorschlag betr. Kontakte und regelmässige Begegnungen auf der Grundlage familiärer Bindungen“, 21. 3. 1974, S. 1.

Schlussdokument vom 1. August 1975 finden sich die vereinbarten Absätze mit nur geringfügigen Abweichungen wieder[639].

So wichtig diese ersten östlichen Zugeständnisse in Korb III auch waren, bildeten sie aus westlich-neutraler Sicht doch nur einen bescheidenen Anfang[640]. Zudem bedeuteten sie keineswegs einen Durchbruch in den Verhandlungen, sondern stellten für die UdSSR vor allem ein Mittel zum Zweck – genau genommen zu zwei Zwecken – dar: Zum einen hatten ihnen die Amerikaner in geheimer Absprache zugesagt, sich gegenüber ihren Alliierten für eine auch für die UdSSR günstige Lösung der Präambelfrage einzusetzen, wenn diese bei substanziellen Fragen Flexibilität und Entgegenkommen gegenüber den Westeuropäern zeigen würde[641]. Zum anderen wollten sie die Verabschiedung des Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen in Korb I sicherstellen und dort die Konzessionsbereitschaft des Westens erhöhen. Blieben die sowjetisch-amerikanischen Absprachen den neutralen und westeuropäischen Delegationen verborgen, waren sie sich über Letzteres vollkommen im Klaren[642]. Für die UdSSR war das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen eines der wichtigsten Ziele in der KSZE – Breschnew persönlich habe das Verhandlungsgeschehen im Hinblick auf die Unverletzlichkeit der Grenzen tagtäglich verfolgt, so war von sowjetischen Diplomaten zu vernehmen[643]. Österreich hielt sich bei der Behandlung dieses Prinzips bewusst heraus, da es sich von der Prinzipiendeklaration allgemein wenig erhoffte und sich bei dieser heiß debattierten Frage nicht unnötig exponieren wollte[644]. Nachdem dieses Prinzip am 5. April[645] – von einigen Vorbehalten der Bundesrepublik Deutschland abgesehen – vereinbart worden war, wurde die Konferenz über die Osterfeiertage für zwei Wochen unterbrochen.

4.3.4 Präambelkrise Teil 1: Beinahe-Stillstand in den Unterkommissionen von Korb III (April bis Juli 1974)

Hatte die ungelöste Frage, wie die Präambel für Korb III aussehen würde, vom ersten Tag an die Genfer Verhandlungen gelähmt, wuchs sie sich nach der Osterpause zu einer regelrechten Krise aus, die die Verhandlungen fast völlig zum

639 KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 267f.
640 Vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 308.
641 Vgl. hierzu Kapitel I.4.3.5.
642 Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 265f.; Renk, Weg der Schweiz, S. 131; Maresca, To Helsinki, S. 92f., 96.
643 Ebenda, S. 94.
644 Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257602-6a/73, „Bericht über den weiteren Verlauf", 21. 12. 1973, darin „2. Fortsetzung (Stand vom 5. 4. 1974)", S. 8. Zur österreichischen Haltung zur Prinzipiendeklaration vgl. auch Kapitel I.3.3.
645 Fischer datiert dies auf den 2. 4. 1974. Fischer, Neutral Power, S. 266. An diesem Tag wurde jedoch erst die Formulierung über friedliche Grenzänderungen festgelegt (aber noch nicht registriert, wie Reimaa behauptet). Vgl. Reimaa, Helsinki Catch, S. 83; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 120f. Erst in den späten Abendstunden des 5. 4. wurden das Prinzip der Unverletzlichkeit (CSCE/II/A/125) sowie der Satz über friedliche Grenzänderungen (CSCE/II/A/126) registriert. Vgl. ebenda, S. 121f.; Maresca, To Helsinki, S. 93f.

Erliegen brachte. Diese Präambelkrise bremste insbesondere die Verhandlungen über die operativen Bestimmungen von Korb III aus. Ihre Ursache hatte sie in den sowjetischen Versuchen, mit Hilfe der USA in der Präambel des Dritten Korbes restriktive Klauseln sowie einen Verweis auf die Prinzipien der Nichteinmischung und der souveränen Gleichheit durchzusetzen, was ihr bei den MV in Dipoli nicht gelungen war. Erst mit der Annahme des Package Deals der N+N-Staaten am 26. Juli 1974 wurde die Präambelkrise überwunden. Die UdSSR konnte dabei ihre Forderung nicht durchsetzen; als einziges westlich-neutrales Zugeständnis wurde in der Prinzipiendeklaration in Korb I ein Verweis auf nationale Gesetze und Verordnungen ergänzt.

Obwohl sich die westlichen und neutralen Staaten der taktischen Motive der UdSSR bei ihren Zugeständnissen in Korb III Ende März zum Teil bewusst waren, hofften sie ernsthaft auf ein schnelleres Verhandlungstempo nach der Osterpause und hielten auch einen Abschluss der Konferenz bis zum Sommer 1974 für möglich. Schließlich waren auch die MV in Dipoli ein Jahr zuvor bis ins Frühjahr sehr schleppend verlaufen. Dennoch war es gelungen, bis zum Sommeranfang alles unter Dach und Fach zu bringen und die KSZE Anfang Juli mit dem Außenministertreffen offiziell zu eröffnen. Wieso sollte Gleiches nicht auch in Genf gelingen? Genährt wurden diese Hoffnungen von sowjetischen Andeutungen, dass nach Ostern mit weiteren östlichen Zugeständnissen in Korb III zu rechnen sei[646].

Die Einlösung dieser Versprechungen ließ jedoch auf sich warten[647]. Schon die ersten Verhandlungswochen ließen erkennen, dass mit zufriedenstellenden Resultaten bis zum Sommer kaum zu rechnen war. Am 9. Mai berichtete Helmut Liedermann vom beinahe völligen Verhandlungsstillstand in allen Körben und resümierte: „Die allgemeine Stimmung ist sehr schlecht. Kaum jemand rechnet noch mit einer dritten Phase im Juli“[648]. „Le Monde“ subsumierte den Verhandlungsstand einen Tag später unter die Überschrift „Impasse totale“[649]. Die sowjetische Delegation mauerte bis Anfang Juni völlig, drängte zugleich die anderen Teilnehmerstaaten, sich für ein frühzeitiges Abschlussdatum auszusprechen – auch mit Demarchen in den jeweiligen Hauptstädten. Die westlichen Delegationen reagierten auf die sowjetische Taktik mit einem geradezu verbissenen Beharren auf detaillierten Verhandlungen in Korb III und über die militärischen Fragen in Korb I, bevor sie sich zu Zeitpunkt und Ebene des Abschlusstreffens äußern

646 Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257602-6a/73, „Bericht über den weiteren Verlauf“, 21. 12. 1973, darin „3. Fortsetzung (Stand vom 26. 7. 1974)“, S. 1; Memorandum from Hartman to Kissinger, 10. 4. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Editorial Note (198), S. 605–607, hier S. 606; Krapf an AA, 23. 4. 1974, in: AAPD 1974, Dok. 130, S. 559–562, hier S. 560 f.; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 122; Maresca, To Helsinki, S. 94 f.; Reimaa, Helsinki Catch, S. 97.

647 Maresca, To Helsinki, S. 95.

648 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/480-6a/74, „Unterkommission 8 (Menschliche Kontakte); Familienzusammenführung“, 21. 5. 1974, darin Bericht vom 9. 5. 1974, S. 2.

649 Impasse totale à la Conférence sur la Sécurité en Europe, in: Le Monde, 12./13. 5. 1974. Ähnlich titelte die Herald Tribune einen Monat später: Total Deadlock Seen at European Talks, in: Herald Tribune, 10. 6. 1974.

würden[650]. Die Spannungen verschärften sich immer mehr und erschwerten die Arbeit der neutralen Koordinatoren in Korb III.

Für Helmut Liedermann und seine neutralen Kollegen war es daher eine regelrechte Herausforderung, in den informellen Gesprächen über die Unterkapitel von Korb III zumindest minimale Einigungen zu erzielen. Diese hielten sie aber – insbesondere bei den menschlichen Kontakten und der Information – für dringend nötig. Wie sie bei einer Besprechung der N+N-Staaten am 30. April übereinkamen, würden sie erst, wenn dort östliche Gegenleistungen sichtbar wären, einen neutralen Präambelvorschlag für Korb III erwägen. Derzeit sei dies noch verfrüht, da die Gefahr bestehe, dass eine solche Initiative vom Osten nicht honoriert werde und sich der Druck erhöhe, die Gespräche über restriktive Einführungstexte für die vier Unterkapitel von Korb III voranzutreiben. Ein anderes Problem, welches vor allem die österreichische und die schweizerische Delegation bei der N+N-Sitzung ansprachen, war das Verhältnis der Unterkapitel „Kultur" und „Bildung" zu den Unterkapiteln „menschliche Kontakte" und „Information". Sie warnten davor, bei Ersteren lange und detaillierte Texte, bei Letzteren aber nur kurze Dokumente mit allgemeinen Aussagen zuzulassen[651]. Als schwierige Verhandlungspartner erwiesen sich bei der Erhaltung des Gleichgewichtes der einzelnen Unterkapitel nicht nur die WVO-Staaten, sondern auch Frankreich, welches in Unterkommission 10 umfangreiche Deklarationen zur kulturellen Zusammenarbeit eingebracht hatte und damit sowohl bei seinen westlichen Verbündeten und den Neutralen als auch bei der UdSSR auf Unverständnis stieß. Während man in Moskau die französischen Forderungen für brandgefährlich hielt, fürchteten die westlichen und neutralen Staaten, dass diese Korb III verwässern könnten[652]. Die Delegationen Österreichs und der Schweiz sahen sich in ihrem Einsatz für die weit innovativeren Abschnitte des Dritten Korbes zu menschlichen Kontakten und Information in einen Mehrfrontenkonflikt verwickelt, wobei dessen drohendes Ungleichgewicht nur eine der „Fronten" darstellte. Im Vordergrund stand die Erarbeitung allseits akzeptabler Formulierungen in den Unterkommissionen 8 und 9. Gleichzeitig mussten sie in der Präambel für Korb III und den Minipräambeln der einzelnen Unterkapitel restriktive Kautelen verhindern, die die operativen Bestimmungen jeglicher Wirksamkeit berauben würden. Nicht zu-

650 Maresca, To Helsinki, S. 97.

651 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/444-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 1. 5. 1974.

652 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/373-6a/74, „französischer Entwurf einer General-Deklaration über kulturellen Austausch und Zusammenarbeit in Europa", 4. 4. 1974. Bereits beim Außenministertreffen in Helsinki legte Frankreich vier Dokumente hierzu vor: CSCE/I/23–26, 5. 7. 1973. In Genf folgten weitere Dokumente: CSCE/II/K/2 (18. 9. 1973), CSCE/II/K/8–9 (21. 1. 1974), CSCE/II/K/18 (21. 5. 1974), CSCE/II/K/134 (30. 5. 1974). Die westlich-neutralen Bedenken richteten sich hingegen kaum gegen die Inhalte der französischen Vorschläge. Die kulturpolitische Abteilung des BMfAA hielt gar fest, dass die französischen Ideen „durchaus bejaht" werden können, schloss sich aber den verhandlungstaktischen Bedenken der Delegation an. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/373-6a/74, 4. 4. 1974, darin Einsichtsbemerkung der Abteilung 16, 30. 4. 1974.

letzt waren sie darauf angewiesen, dass die Gespräche in den anderen Körben, insbesondere bei der Prinzipiendeklaration in Korb I, im Fluss blieben.

Vorerst standen die Gespräche jedoch in fast allen Kommissionen und Unterkommissionen still. Noch vor der Osterpause hatte es zunächst den Anschein, als könne man sich bei der Frage der Familienzusammenführung auf Grundlage eines österreichischen Vorschlages über die ersten drei Absätze einigen. Seit der Fortsetzung der Verhandlungen stellte sich der Osten jedoch quer[653]. Bereits am 9. Mai berichtete Helmut Liedermann, dass bei den menschlichen Kontakten seit dem 20. März keine Fortschritte gemacht worden seien, die WVO-Staaten keinerlei Konzessionsbereitschaft zeigten und stattdessen versuchten, „Leerformeln zu entwickeln und Aussagen über essentielle Detailfragen zu vermeiden."[654] Bei den Gesprächen über Information, Kultur und militärische Fragen herrsche ebenso Stagnation. Die Verhandlungen über die Prinzipien kämen nur sehr langsam voran[655]. Einige westliche Delegationen gaben daher zu verstehen, dass man sich beim derzeitigen Verhandlungsverlauf auf eine ausreichende Sommerpause einigen müsse[656]. In den Couloirgesprächen wurden sogar Überlegungen einer mehrjährigen oder gar unbefristeten Unterbrechung ventiliert. Vor allem die EG-Delegationen spielten ab Mitte Mai immer offener mit derartigen Varianten, denen auch die Neutralen nicht völlig abgeneigt waren. Hatten derartige Erwägungen zunächst eine primär taktische Funktion, um die WVO-Staaten unter Druck zu setzen und sich selbst den von östlicher Seite aufgebauten Zeitdruck zu nehmen, wurden sie in den folgenden Wochen immer konkreter diskutiert, da die KSZE weiter auf der Stelle trat. Obwohl sich der Osten vehement gegen eine Unterbrechung aussprach, wurden selbst aus Kreisen der WVO-Delegationen zunehmend Stimmen laut, die an einem Abschluss der Verhandlungen bis zum Sommer zweifelten[657].

Die harte Haltung der sowjetischen Delegationen bei den Verhandlungen über Familienzusammenführungen muss den neutralen und westlichen Delegationen vor allem deshalb vollkommen befremdlich erschienen sein, weil hier zum Teil dieselben Fragen erörtert wurden, über die bezüglich Reisen aus familiären Grün-

653 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/480-6a/73, „Unterkommission 8 (Menschliche Kontakte); Familienzusammenführung", 21. 5. 1974, darin Bericht vom 9. 5. 1974, S. 2 sowie Beilage C vom 2. 4. 1974.

654 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/480-6a/73, „Unterkommission 8 (Menschliche Kontakte); Familienzusammenführung", 21. 5. 1974, darin Bericht vom 9. 5. 1974, S. 1; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/467-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 9. 5. 1974.

655 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/480-6a/74, „Unterkommission 8 (Menschliche Kontakte); Familienzusammenführung", 21. 5. 1974, darin Bericht vom 9. 5. 1974, S. 2; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/467-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 9. 5. 1974.

656 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/501-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 14. 5. 1974.

657 Ebenda; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/526-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 25. 5. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/556-6a/74, „Ergebnisse der Beratungen der Politischen Direktoren der EG-Staaten am 28. 5. 1974", 30. 5. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/562-6a/74, „sowjetische Stellungnahme im Koordinationsausschuss gegen eine Unterbrechung der 2. Phase bzw. Sommerpause", 31. 5. 1974.

den bereits am 20. März eine Einigung erzielt werden konnte[658]. Das Thema der Eheschließung zwischen Angehörigen verschiedener Staaten, das parallel zur Familienzusammenführung behandelt wurde, erwies sich als genauso schwierig[659]. In den anderen Unterkommissionen sah es kaum besser aus[660].

Erst Mitte Juni bot die sowjetische Seite konkrete Kompromisse an, die sie in einer konzertierten Aktion regelrecht inszenierte, was wiederum im Zusammenhang mit verschiedenen Entwicklungen stand: Am 11. Juni hatten die EG-Außenminister in Bonn erklärt, dass die bisherigen Ergebnisse enttäuschend und greifbare Resultate notwendig seien, um die KSZE abzuschließen. Am 18./19. Juni stand in Ottawa ein NATO-Ministertreffen bevor, auf dessen Meinungsbildung die UdSSR offenbar positiven Einfluss nehmen wollte. Zu einem solchen Schritt wurde sie auch von den Amerikanern nachdrücklich gedrängt[661]. Zudem hatten die Schweden seit Ende Mai aus primär innenpolitischen Gründen laut über eine Initiative zur Überwindung der Verhandlungsblockade nachgedacht, die eine Sondersitzung des Koordinationskomitees unter Teilnahme der Generalsekretäre der jeweiligen Außenministerien vorsah. Die anderen neutralen Delegationen standen einer solchen Initiative jedoch äußerst skeptisch gegenüber – der österreichische Delegationsleiter Helmut Liedermann vor allem deshalb, weil er befürchtete, der Osten könne dies dazu nutzen, um die Neutralen von ihrer unnachgiebigen Haltung in Korb III abzubringen[662].

Tatsächlich schien die UdSSR die schwedische Idee ganz in diesem Sinne aufzugreifen. Zwischen dem 10. und 14. Juni trat sie in den westlichen und neutralen Hauptstädten an die Außenministerien mit einem Memorandum heran, beklagte den langsamen Fortgang der Verhandlungen und verwies darauf, dass bei dem derzeitigen Verhandlungsstand allen Seiten klar sei, welche Vorschläge durchsetzbar seien und welche nicht. Um einen baldigen Abschluss der zweiten Phase der KSZE zu gewährleisten, schlug sie vor, höhere, entscheidungsbevollmächtigte Vertreter nach Genf zu entsenden[663]. Ermutigt haben dürfte sie dazu, dass sich auch Bruno Kreisky und Rudolf Kirchschläger seit Mai 1974 immer offener für ein bal-

658 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/560-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 30. 5. 1974.

659 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/536-6a/74, „Eheschliessungen zwischen Angehörigen verschiedener Staaten", 24. 5. 1974.

660 BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257602-6a/73, „Bericht über den weiteren Verlauf", 21. 12. 1973, darin „3. Fortsetzung (Stand vom 26. 7. 1974)", S. 26–33.

661 Vgl. Maresca, To Helsinki, S. 99; Telegram From Department of State to the Mission in Geneva, 8. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 210, S. 638 f., hier S. 638.

662 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/555-6a/74, „Möglichkeit einer schwedischen Initiative zur Deblockierung der KSZE", 29. 5. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/585-6a/74, „österr. Haltung zu einer schwed. Initiative", 7. 6. 1974; Fischer, Neutral Power, S. 274–276.

663 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/608-6a/74, „Initiative des sowjetischen Botschafters in Bern", 11. 6. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/615-6a/74, „Notiz für den Herrn Bundesminister betr. die Vorsprache des sowjetischen Geschäftsträgers bei Botschafter Dr. Steiner am 12. 6. 1974", 12. 6. 1974; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 392; Maresca, To Helsinki, S. 100.

diges Ende der Konferenz aussprachen[664]. Schließlich versuchte der sowjetische Vertreter Anatoli Kowaljow bei einer informellen Sitzung der Delegationsleiter am 12. Juni, mit drei konkreten Zugeständnissen den Durchbruch zu einem schnellen Abschluss der KSZE zu erreichen: Die UdSSR werde bei dem Abschnitt über Familienzusammenführungen einer Formulierung zustimmen, wonach Antragsgebühren moderat sein sollten. Außerdem werde sie die Möglichkeit von Abonnements ausländischer Publikationen in dem Text über den Zugang zu gedruckter Information akzeptieren. Als Drittes erklärte sie sich bei den Vertrauensbildenden Maßnahmen – neben Korb III der größte Zankapfel der Verhandlungen – zur Ankündigung von grenznahen Manövern bereit[665].

Die von Kowaljow angekündigten Konzessionen wurden von den anderen Delegationen zwar begrüßt, genügten aber keineswegs als „incentive for early agreement on a date for Stage III"[666]. Dafür war es einerseits zu wenig, was die UdSSR konzedierte[667]. Andererseits hatten die westlichen und neutralen Delegationen die sowjetische Strategie antizipiert und sich daher vor einer „euphoric reaction if and when the Soviet concessions should come" gehütet[668]. Auch wenn aus einigen Staaten Stimmen laut wurden, die den sowjetischen Appellen offenbar auf den Leim gegangen waren, gelang es Moskau nicht, „den westen zu spalten"[669]. Zudem beharrte Juri Dubinin am selben Tag in Kommission III vertraulichen Beteuerungen des Ostens zum Trotz auf allen bisher vorgebrachten Kautelen für die Präambel von Korb III[670]. Es blieb also weiterhin unklar, ob die von Kowaljow angekündigten Konzessionen überhaupt wirksam werden könnten. Auch die diplomatische Offensive der UdSSR in den Hauptstädten blieb ohne Auswirkung auf die Verhandlungen; sie war in Genf schlicht „kein gespraechsgegenstand"[671]. Das NATO-Ministertreffen am 18./19. Juni in Ottawa zeigte sich von dem sowjetischen Schritt daher völlig unbeeindruckt und kam zu dem Schluss, dass „noch viel zu tun [bleibt] in wichtigen Fragen wie der Verbesserung der menschlichen Kontakte und dem freien Informationsaustausch sowie bei den vertrauensbildenden Maßnahmen und wesentlichen Aspekten der Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen."[672]

664 Vgl. Kapitel I.4.3.7.
665 Maresca, To Helsinki, S. 99.
666 Ebenda.
667 Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/620-6a/74, „informelle Sitzung der amtierenden Delegationsleiter am 12. 6. 1974; Interventionen der Vertreter Schwedens und der Schweiz", 14. 6. 1974, darin Delegation Genf an BMfAA, 13. 6. 1974; Maresca, To Helsinki, S. 99.
668 Ebenda, S. 98.
669 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/620-6a/74, „informelle Sitzung der amtierenden Delegationsleiter am 12. 6. 1974; Interventionen der Vertreter Schwedens und der Schweiz", 14. 6. 1974, darin Delegation Genf an BMfAA, 13. 6. 1974. Neben Schweden und Österreich kamen derartige Forderungen auch aus Italien und den USA. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/627-6a/74, „Erste Anzeichen einer westlichen Kompromissbereitschaft bei der KSZE?", 12. 6. 1974.
670 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/619-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 13. 6. 1974.
671 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/643-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 18. 6. 1974.
672 Kommuniqué der Ministertagung des NATO-Rats in Ottawa am 18./19. 6. 1974, in: EA 1974, S. D337–D339, hier S. D338. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/653-6a/74, „west-

Nicht zuletzt gaben auch die Neutralen beim Delegationsleitertreffen am 12. Juni deutlich zu verstehen, dass mit ihnen ein Kuhhandel, wie die UdSSR ihn erhoffte, nicht zu machen sei[673]. Während der Schweizer Delegationsleiter Rudolf Bindschedler in drastischen Worten seine Unzufriedenheit mit dem Stand der Verhandlungen ausdrückte[674], blieb Helmut Liedermann diplomatisch, äußerte sich aber in der Sache nicht weniger deutlich. Seine Delegation werde auch in Zukunft ihren Beitrag zu einem raschen Verhandlungsfortgang leisten. Allerdings habe auch Österreich nationale Interessen, die es „wie jede andere Delegation im vollen Ausmass vertreten muss." Er unterschätze zwar keineswegs die bereits erzielten Ergebnisse, sehe aber „mit Besorgnis", dass die Konferenz in wichtigen Bereichen, für die sich die österreichische Öffentlichkeit besonders interessiere, ihre Aufgabenstellung noch nicht erfüllt habe. Dies gelte insbesondere für Korb III und die militärischen Aspekte der Sicherheit. Seine Delegation verliere die großen Ziele der Konferenz keineswegs aus den Augen, halte es aber gerade deshalb für notwendig, den größtmöglichen Nenner aller Beteiligten zu finden. Dafür seien „politischer Wille und ernsthaftes Verhandeln" erforderlich[675].

Zu ernsthaftem Verhandeln kam es aber trotz der von Kowaljow angekündigten Konzessionen nicht, obwohl es eigentlich keine besonders schwierige Aufgabe mehr gewesen wäre, die Zugeständnisse umzusetzen, denn „the process of negotiation had already produced heavily hedged phrases into which these words would fit."[676] So hatte Helmut Liedermann bereits am 29. Mai ein zweiseitiges Arbeitspapier zur Familienzusammenführung in Umlauf gebracht, welches zwar noch etwa zur Hälfte aus strittigen Klammerausdrücken bestand, aber bereits die grobe Struktur dieses Abschnitts und die darin aller Voraussicht nach durchsetzbaren Bestandteile erkennen ließ[677]. Zumindest über den ersten, wenn auch nicht sehr weitgehenden Absatz dieses Papiers kam bei den informellen Beratungen am 28. Juni eine vorläufige Einigung zustande. Er wurde trotz zwei weiterhin offener Fragen noch am selben Tag von Liedermann in der Unterkommission 8 als österreichisches Dokument vorgelegt. Dieser Absatz besagte, dass die Teilnehmerstaaten Anträge auf Familienzusammenführung „in positiver und humanitärer Weise" behandeln und dringlichen Gesuchen, etwa kranker oder alter Personen,

liche Positionen zum derzeitigen Stand", 21. 6. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/655-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 21. 6. 1974.

673 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/620-6a/74, „informelle Sitzung der amtierenden Delegationsleiter am 12. 6. 1974; Interventionen der Vertreter Schwedens und der Schweiz", 14. 6. 1974.

674 Ebenda.

675 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/641-6a/74, „informelle Sitzung der amtierenden Delegationsleiter am 12. 6. 1974", 14. 6. 1974, S. 2–4.

676 Maresca, To Helsinki, S. 99.

677 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/723-6a/74, „Familienzusammenführung", 4. 7. 1974, darin Arbeitspapier vom 29. 5. 1974 (Beilage 1). Zu der Gebührenfrage hieß es darin etwa bereits: „They will where necessary lower the fees charged in connection with these requests to ensure that they are at a […] level."

„besondere Aufmerksamkeit" widmen werden[678]. Auf Vorschlag Liedermanns wurde der Abschnitt jedoch nur „vorlaeufig in den notizbuechern" festgehalten; offiziell registrieren würde man ihn erst, wenn über das gesamte Dokument zu Familienzusammenführungen Einigkeit bestünde[679]. Dies war bei den KSZE-Verhandlungen eine gängige Praxis, die vor allem im Interesse des Westens verhindern sollte, dass der Osten bei wenig strittigen Passagen nachgibt, deren Registrierung als Erfolg feiert und das jeweilige Thema für abgeschlossen erklärt. Die westlichen und neutralen Delegationen machten deshalb ihre endgültige Zustimmung vom Gesamttext abhängig. Würde sich der Osten bei den brisanteren Fragen unnachgiebig zeigen, könnten sie auch vorläufig vereinbarte Abschnitte ablehnen. Dies wäre für die WVO-Staaten, vor allem für die UdSSR, selbst dann von Nachteil, wenn es sich um rein westliche Themen handelte. Schließlich wollten vor allem sie die KSZE schnell zu Ende bringen und dies möglichst mit einem Gipfeltreffen aller Staats- und Regierungschefs zelebrieren, was nur dann gelänge, wenn auch der Westen mit dem Verhandlungsergebnis zufrieden wäre.

Der Osten wiederum machte Zugeständnisse typischerweise immer dann, wenn eine wichtige Ost-West-Begegnung oder ein hochrangiges NATO- oder EG-Treffen bevorstand, da dort üblicherweise der Stand der KSZE bewertet wurde[680]. Der – wenn auch nur geringfügige – Fortschritt bei den Familienzusammenführungen von Ende Juni muss daher in einem Zusammenhang mit dem zeitgleich stattfindenden Moskau-Besuch Richard Nixons gesehen werden, von dem sich die sowjetische Führung vergebens eine offizielle Zusage für einen baldigen Abschluss der KSZE auf höchster politischer Ebene erhoffte[681]. Zudem wurde die sowjetische Delegation von den Amerikanern Ende Juni abermals mit Nachdruck ermahnt, dass seitens der UdSSR „significant progress on Basket III specifics" notwendig sei, um die Verhandlungen voranzubringen[682]. Helmut Liedermanns Vermittler- und Koordinatorentätigkeit bei den menschlichen Kontakten und die von der westlichen kaum abweichende österreichische Grundhaltung waren in dieser Phase nicht der entscheidende Faktor für den Fortgang der Verhandlungen. Liedermanns Möglichkeiten waren in erster Linie abhängig von der Kompromissbereitschaft der UdSSR, worauf zu diesem Zeitpunkt vor allem die USA Einfluss hatten. Dass diese die sowjetische Führung zu Zugeständnissen in Korb III zu bewegen versuchten, war wiederum der Haltung der westeuropäischen und neutralen Staaten geschuldet. Henry Kissinger hatte für deren Ambitionen im Dritten

678 CSCE/II/I/124 (Österreich), 28. 6. 1974. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/694-6a/74, „österreichisches Papier betr. Familienzusammenführung", 1. 7. 1974.

679 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/674-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 28. 6. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/670-6a/74, „Stand zum 28. 6. 1974", 28. 6. 1974, S. 4.

680 Vgl. Maresca, To Helsinki, S. 60.

681 Vgl. ebenda, S. 98, 101 f.; Dokumente 224–229, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, S. 666–681.

682 Telegram From The Mission in Geneva to the Department of State, 25. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 221, S. 662 f.

Korb zwar kein Verständnis und machte daraus nie einen Hehl[683]. Er wollte aber ähnlich wie die UdSSR die KSZE bald abschließen. Da er wusste, dass die Europäer einem Abschluss der Verhandlungen nur bei deutlichen Zugeständnissen des Ostens zustimmen würden, drängte er wiederum die sowjetische Führung, sich bei den strittigen Fragen zu bewegen.

Solange jedoch die für die UdSSR entscheidende Präambelfrage nicht gelöst war, machte sie auch auf amerikanischen Druck hin in Korb III nur geringfügige Zugeständnisse und versuchte zugleich, die westlich-neutrale Front zu durchbrechen. Als schwächstes Glied sah sie die neutralen Koordinatoren, vor allem Österreich und die Schweiz, die für die beiden strittigsten Unterkapitel verantwortlich waren. Helmut Liedermann und seine Schweizer Kollegen wurden mehrfach von sowjetischen Diplomaten dazu gedrängt, die bereits vereinbarten Einzelbestandteile der noch strittigen Texte offiziell einzubringen. Offenbar hoffte die sowjetische Delegation, die Verhandlungen so beim bisherigen Stand der Dinge abschließen zu können und um weitere Zugeständnisse herumzukommen. Liedermann lehnte dies, genauso wie sein Schweizer Kollege, konsequent ab und verdeutlichte Juri Dubinin noch einmal die österreichische „Mittellinie“: Keinesfalls werde er gegen den Willen der westlichen Delegationen einzelne Textbausteine einbringen. Schließlich habe er am 29. Mai auch darauf verzichtet, das österreichische Arbeitspapier zum Thema Familienzusammenführung in seiner Gesamtheit offiziell vorzulegen, da dieses den Interessen des Ostens zuwidergelaufen wäre. Dubinin habe darauf gedroht, dass ein solcher Schritt eine sofortige Intervention in Wien zur Folge gehabt hätte[684].

Derartige Pressionsversuche des Ostens gegenüber missliebigen Delegationen bzw. Delegierten waren gerade in kritischen Verhandlungsphasen an der Tagesordnung[685]. Sie bildeten einen festen Bestandteil vor allem der sowjetischen Verhandlungsstrategie und untergruben zum Teil den positiven Effekt der Konsensregel. Gerade kleinere Länder zögerten laut Helmut Liedermann selbst bei schwerwiegenden Bedenken, den Konsens zu verweigern, da sie fürchteten, sich so bei den Verhandlungen zu isolieren. Es erfordere „ein gehöriges Mass an Zivilcourage“, im letzten Moment eine Beschlussfassung zu verhindern, wenn man dafür die Alleinverantwortung tragen müsse. Diesen Umstand nutzten die Oststaaten systematisch aus, indem sie sich auf den verschiedensten Ebenen über entsprechende Delegationen oder Diplomaten beschwerten oder versuchten, sie zu diskreditieren, lächerlich zu machen oder einzuschüchtern. Dies betreffe nicht

683 Vgl. Jussi Hanhimäki, „They can write it in Swahili“. Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973–75, in: Journal of Transatlantic Studies 1/2003, S. 37–58; Snyder, Human Rights Activism, S. 28 f.

684 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/723-6a/74, „Familienzusammenführung“, 4. 7. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/731-6a/74, „Familienzusammenführung“, 8. 7. 1974, S. 1 f.

685 Vgl. hierzu auch Snyder, Human Rights Activism, S. 23 f.

nur kleinere Delegationen, sondern „viele Mitglieder fast jeder einzelnen westlichen und neutralen Delegation, auch der österreichischen."[686]

Dessen ungeachtet gab es am 10. Juli erste Anzeichen, dass die sowjetische Delegation noch vor der Sommerpause zu weiteren Zugeständnissen auf dem Gebiet der Familienzusammenführung bereit sein würde. Die westlichen Delegationen forderten mit wachsendem Nachdruck, das gesamte österreichische Arbeitspapier vom 29. Mai zu registrieren, wogegen sich der Osten weiterhin zur Wehr setzte. Kanada äußerte zudem die Hoffnung, dass das Papier noch Verbesserungen erfahren könnte – „in favour of helpless people we are talking about and we try to assist". Es sei bedauerlich, dass die WVO-Staaten zweieinhalb Monate gebraucht hätten, um dem Wort „moderat" im Zusammenhang mit etwaigen Gebühren bei Familienzusammenführungen zuzustimmen. Der kanadischen Delegation kam hierbei genauso wie den Delegierten der Bundesrepublik Deutschland eine wesentliche Rolle zu. Kanada hatte den zu Grunde liegenden westlichen Text offiziell vorgelegt[687]. Die Bundesrepublik war von diesem Thema am stärksten betroffen und führte hierüber bilaterale Gespräche mit der sowjetischen Delegation. Der Verlauf dieser Gespräche sei, so Liedermann, für eine Einigung bei dem Thema Familienzusammenführung entscheidend[688].

Entsprechend interpretierte er die Kehrtwende, welche die WVO-Staaten noch am selben Tag vollzogen, als rein taktisches Manöver. Ein DDR-Delegierter informierte ihn darüber, dass es nun doch denkbar sei, das österreichische Arbeitspapier vom 29. Mai in der Unterkommission einzubringen. Damit wären aber, wie Liedermann richtig folgerte, sämtliche über dieses Dokument hinausgehenden Konzessionen des Ostens hinfällig, die derzeit zwischen der sowjetischen und der westdeutschen Delegation im Gespräch seien. Er ging auf diese Avancen daher nicht ein, sondern gab sich zuversichtlich, dass die UdSSR „in absehbarer Zeit" zu weiteren Schritten bei der Frage der Familienzusammenführung „zu bewegen" sein werde[689]. Zunächst bauten die WVO-Staaten aber ihre Verhandlungsposition weiter aus[690].

[686] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/741-6a/74, „das Konsensprinzip als Mittel östlicher Pressionsversuche", 17. 7. 1974, S. 1f. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/731-6a/74, „Familienzusammenführung", 8. 7. 1974, S. 2. Ludwig Steiner schildert in seinen Memoiren einen derartigen Versuch des polnischen Botschafters in Wien, Ryszard Karski (in dem Memoiren fälschlicherweise „Karsky" geschrieben), ihn gegen Kreisky auszuspielen. Steiner, Diplomatie – Politik, S. 50f. John Maresca analysiert die verschiedensten sowjetischen Verhandlungsstrategien bei den Genfer Verhandlungen, wobei er auch die verschiedensten Fassetten der hier geschildeten Pressionsversuche beleuchtet. Maresca, To Helsinki, S. 55–63.

[687] CSCE/II/I/115 (Kanada), 12. 3. 1974.

[688] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/748-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 10. 7. 1974.

[689] Ebenda. Ähnlich zuversichtlich äußerte er sich in: ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/764-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 13. 7. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/773-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 12. 7. 1974.

[690] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/802-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 18. 7. 1974.

Erst am 26. Juli 1974, dem letzten Verhandlungstag vor der Sommerpause, an dem auch der Package Deal der N+N-Staaten verabschiedet und damit die Präambelkrise überwunden wurde, kam es zu den von Liedermann erwarteten östlichen Konzessionen – und zwar in beinahe allen Abschnitten des Dritten Korbes. Diese waren allerdings in den Kernbereichen von Korb III – den menschlichen Kontakten und der Information – nicht sehr weitreichend, weshalb hier keine weiteren Texte registriert werden konnten. Bei der Familienzusammenführung kam es lediglich zu einer „annaeherung in einzelfragen“[691]. Im Unterkapitel „Information“ wurde am letzten Tag vor der Verhandlungsunterbrechung „bis in die Nachtstunden“ verhandelt, ohne am Ende einen konsensfähigen Text registrieren zu können. Dennoch deutete auch hier die UdSSR in Einzelfragen ein vorsichtiges Einlenken an[692]. Am konkretesten waren die Fortschritte im unbedeutendsten Unterkapitel 11 zur Zusammenarbeit im Bildungssektor. Bereits am 3. Juli war hier nach monatelangen Verhandlungen eine Einigung über einen Text zu Fragen der Wissenschaft zustande gekommen. Da der Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland zur Einrichtung eines wissenschaftlichen Forums noch offen geblieben war, wurde der Text vorerst nicht registriert[693]. Erst „in letzter Minute“ gelang es, auch diesen Vorschlag in den Text einzuarbeiten und das Gesamtdokument am 26. Juli zu registrieren[694]. Einzig im Unterkapitel 10 (Kultur), welches unerwartet große Schwierigkeiten bereitete, wurden seit der Osterpause „keinerlei Fortschritte“ erzielt[695].

4.3.5 Präambelkrise Teil 2: Sowjetisch-amerikanischer Bilateralismus als Ursache (Juli 1973 bis Juli 1974)

Der überaus zähe Verhandlungsverlauf im Frühjahr 1974 wurde sowohl in der Forschung als auch in der Memoirenliteratur und den Quellen mit dem Macht- bzw. Personalwechsel an der Spitze einflussreicher westlicher Staaten in Verbindung gebracht[696]: Der britische Premierminister Edward Heath machte nach einer Wahlniederlage der Tories am 4. März Platz für eine Minderheitsregierung

691 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/839-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 27. 7. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/864-6a/74, „KSZE; Information über den weiteren Verlauf der zweiten Phase (Stand vom 26. 7. 1974)“, 2. 8. 1974, S. 27; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/723-6a/74, „Familienzusammenführung“, 4. 7. 1974, darin Arbeitspapier vom 29. 5. 1974 (Beilage 1).

692 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/855-6a/74, „Zugang zu schriftlicher Information“, 27. 7. 1974, Zitat S. 1.

693 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/768-6a/74, „Einigung über Texte betreffend Wissenschaft“, 10. 7. 1974.

694 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/858-6a/74, „wissenschaftliches Forum“, 26. 7. 1974, S. 1 (Zitat); CSCE/II/L/127, 26. 7. 1974.

695 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/864-6a/74, „KSZE; Information über den weiteren Verlauf der zweiten Phase (Stand vom 26. 7. 1974)“, 2. 8. 1974, S. 31 f., Zitat S. 31.

696 Vgl. u. a. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/480-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 9. 5. 1974, S. 3; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/545-6a/74, „KSZE – Frage der dritten Phase“, 28. 5. 1974; Fischer, Neutral Power, S. 293; Maresca, To Helsinki, S. 73–79, 97; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 122 f.; Reimaa, Helsinki Catch, S. 101.

der Labour-Partei unter Harold Wilson. In Frankreich kam es vorzeitig zu Präsidentschaftswahlen, nachdem Georges Pompidou am 2. April im Alter von 62 Jahren überraschend gestorben war. Am 27. Mai trat Valéry Giscard d'Estaing Pompidous Nachfolge an. In Bonn wiederum trat Willy Brandt, ausgelöst durch die Guillaume-Affäre, am 6. Mai vom Amt des Bundeskanzlers zurück; zehn Tage später wurde Helmut Schmidt zu dessen Nachfolger gewählt. Nicht zuletzt spitzte sich in den USA die Watergate-Affäre zu und schwächte die Position von Präsident Richard Nixon, der dies unter anderem durch außenpolitische Erfolge zu kompensieren versuchte, aber schließlich am 8. August zurücktreten und Gerald Ford das Präsidentenamt überlassen musste, um einem Amtsenthebungsverfahren zuvorzukommen.

Diese Entwicklungen hatten zweifelsohne Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen, für den Verlauf der KSZE-Verhandlungen spielten sie jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Es ist zwar denkbar, dass die sowjetische Führung eine auf diese Veränderungen zurückgehende vermeintliche Schwäche der westlichen Position auszunutzen versuchte[697]. Wie bedeutend dieser Faktor war, ließe sich nur über sowjetische Akten klären. Die hier berücksichtigten Quellen sprechen eher dafür, dass dies nicht der entscheidende Punkt war.

Die Ursache des beinahe vollständigen Verhandlungsstillstandes nach der Osterpause lag vielmehr in der Präambelkrise, die bereits in den Schlussempfehlungen von Helsinki angelegt war. Bei den MV in Dipoli hatte die UdSSR durch Breschnews unbedingten Willen zur KSZE und den zugleich selbst auferlegten Zeitdruck weit mehr konzediert, als ihr recht war, insbesondere in Korb III. Einerseits hatte sie westliche Verhandlungsthemen akzeptiert, die von Teilen der sowjetischen Führung als zumindest latent systemgefährdend angesehen wurden. Andererseits war es ihr nicht gelungen, diese Zugeständnisse durch Restriktionen in der Präambel des Dritten Korbes wieder zu neutralisieren. Dies musste, so die sowjetischen Vorstellungen, nun in Genf gelingen. Seit Juli 1973 versuchte die UdSSR daher, eine restriktivere Präambel für Korb III durchzusetzen, als dies in Helsinki gelungen war. Solange die sowjetische Führung Grund zur Annahme hatte, dies durch bilaterale Absprachen mit den USA erreichen zu können, gab es für sie keinen Anlass, in Genf substanzielle Zugeständnisse zu machen. Unter diesen Umständen waren auch die Vermittlungsbemühungen Österreichs und der anderen Neutralen dazu verurteilt, bestenfalls prozedurale Verbesserungen und nur minimale inhaltliche Fortschritte zu erzielen. Die kontinuierlichen bilateralen Konsultationen der beiden Supermächte lähmten somit vom ersten Tag der Genfer KSZE-Verhandlungen das Konferenzgeschehen. Wenn die österreichischen Diplomaten das Präambelproblem als „eine der Schlüsselfragen der Konfe-

697 Für diese Annahme gibt es zumindest im Fall des Regierungswechsels in London ein Indiz. Gromyko erklärte im März 1974 gegenüber Kissinger: „We believe perhaps the Labour leaders could take a more realistic stance; at least that is what our intuition prompts." Memorandum of Conversation, 26. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 196, S. 591–603, hier S. 594.

renz" bezeichneten, so ist das keineswegs übertrieben[698]. Erst mit der Annahme des so genannten Package Deals der N+N-Staaten am 26. Juli 1974 wurde die Präambelkrise weitgehend überwunden.

Die Bedeutung des sowjetisch-amerikanischen Bilateralismus für die KSZE führt zwar auf den ersten Blick weg von der Fragestellung nach der Rolle Österreichs. Dieser Exkurs ist aber aus mehreren Gründen erforderlich: Zum einen wird so besser verständlich, warum die bisher geschilderten Verhandlungen so zäh verliefen. Zum anderen kann dadurch gezeigt werden, von welchen Faktoren die österreichischen Vermittlungsbemühungen abhängig waren – in diesem bedeutenden Fall eben von einem Faktor, der Wien weitgehend verborgen blieb und auf den es keinerlei Einfluss hatte. Nicht zuletzt ist dies auch wichtig, um die Bedeutung Österreichs bei den Verhandlungen über Korb III zu relativieren und die Grenzen neutraler Vermittlungsaktivitäten aufzuzeigen.

„With the greatest of pleasure I would simply cut the bottom out of that third Basket"[699], erklärte Andrei Gromyko am 28. April 1974 gegenüber Kissinger und brachte damit unverhohlen zum Ausdruck, welchen Zweck die Präambel aus sowjetischer Sicht zu erfüllen habe. Die Formulierungen, die nicht zuletzt aufgrund des bestimmten Auftretens der österreichischen und Schweizer Delegation bei den MV in Dipoli zustande gekommen waren, wurden diesem Zweck aus sowjetischer Sicht nicht gerecht. Insbesondere Breschnew dürfte mit der Präambel von Korb III kaum zufrieden gewesen sein. Für ihn war nach wie vor seine Rede vom 21. Dezember 1972 maßgeblich, in der er einen eigenständigen Tagesordnungspunkt über Kulturaustausch, Verbreitung von Informationen sowie Kontakte zwischen Organisationen und Individuen unter der Voraussetzung konzedierte, dass dies unter Berücksichtigung der gegenseitigen Souveränität, des Prinzips der Nichteinmischung sowie „der Gesetze und Sitten jedes Landes" stattfinde[700]. Bei den Gesprächen mit der amerikanischen Führung kamen er und Gromyko immer wieder auf diese Vorbehalte zurück. Für die Unmengen an Dokumenten für Korb III zeigten sie keinerlei Verständnis. Teils versuchten sie die westlichen Vor-

698 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/864-6a/74, „KSZE; Information über den weiteren Verlauf der zweiten Phase (Stand vom 26. 7. 1974)", 2. 8. 1974, S. 24.

699 Memorandum of Conversation, 28. 4. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 201, S. 610–615, Zitat S. 613. Ähnlich äußerte er sich im Juli gegenüber dem französischen und dem italienischen Außenminister sowie im September gegenüber dem neuen US-Präsidenten Gerald Ford. Vgl. Richard Davy, Helsinki myths: setting the record straight on the Final Act of the CSCE, 1975, in: Cold War History 1/2009, S. 1–23, hier S. 13. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/788-6a/74, „Besuch des frz. Aussenministers Sauvagnargues in Moskau", 17. 7. 1974, darin BMfAA an Botschaft Paris, 17. 7. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/888-6a/74, „Besuch Aussenministers Moros in Moskau", 23. 8. 1974; Memorandum of Conversation, 20. 9. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Doks. 247 f., S. 719–730, hier S. 722 und 725.

700 Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Leonid Breschnews, zum 50. Jahrestag der Gründung der Sowjetunion am 21. 12. 1972, in: ND, 22. 12. 1972, S. 3–7, hier S. 5. Vgl. S. 88. Auf diese Rede rekurrierte er gegenüber den Amerikanern noch im März 1974. Telegram 3185 from Moscow, 5. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, S. 560, Anm. 8.

schläge zu banalisieren[701], teils echauffierten sie sich über deren Zielsetzungen, die völlig inakzeptabel seien und im Widerspruch zur Prinzipiendeklaration, namentlich den Prinzipien der souveränen Gleichheit und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten stünden[702].

Genauso unverständlich wie die westlichen Vorschläge in Korb III erschien Breschnew die Tatsache, dass sich die KSZE schier endlos hinzog – dies mehrfacher sowjetisch-amerikanischer Absprachen zum Trotz, was er Kissinger indirekt vorhielt[703]. Breschnew glaubte weiterhin an die Potenz bilateraler Vereinbarungen der Supermächte und damit an die Möglichkeit, seine Interessen gegen die restlichen Teilnehmerstaaten mit amerikanischer Hilfe durchzusetzen – ein Irrglaube, zu dem Kissinger und Nixon wesentlich beitrugen. Zwar war es während der MV in Dipoli mit Absprachen beider Staaten gelungen, die Verhandlungen zu beeinflussen, was jedoch bei den westeuropäischen und neutralen Delegationen für Verstimmung gesorgt hatte. In Genf reagierten sie daher auf jegliches Anzeichen sowjetisch-amerikanischer Vereinbarungen wesentlich sensibler und manchmal beinahe trotzig[704].

In Dipoli hatte die UdSSR den westlich-neutralen Forderungen bei der Präambel für Korb III vor allem deshalb nachgegeben, um den Zeitplan für die Eröffnung der KSZE nicht zu gefährden. Bereits anlässlich des Außenministertreffens Anfang Juli 1973 in Helsinki gab Andrei Gromyko jedoch deutlich zu verstehen, dass für Moskau hier noch nicht das letzte Wort gesprochen war. In seiner Rede betonte er bei der Würdigung von Korb III gerade das, was der Westen und die Neutralen in der Präambel zu diesem Korb erfolgreich abgewehrt hatten: „die Achtung der Prinzipien der Souveränität und der Nichteinmischung“ sowie „der Gesetze, Sitten und der Traditionen des anderen“[705]. Im Herbst 1973 suchte die sowjetische Führung nach möglichen Verbündeten für ihr Vorhaben, dem Dritten Korb einen stärkeren Riegel vorzuschieben, als dies bei den MV in Dipoli gelungen war[706]. Offene Gesprächspartner fand sie hierfür in der amerikanischen Regierung, insbesondere in Henry Kissinger. Washington übernahm dadurch unfreiwillig eine Schlüsselrolle sowohl beim Zustandekommen als auch bei der

[701] Vgl. u. a. Telegram 3185 from Moscow, 5. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, S. 560, Anm. 8; Memorandum of Conversation, 7. 5. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 203, S. 618–622.

[702] Vgl. u. a. Memorandum of Conversation, 26. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Doks. 195 f., S. 587–603, hier S. 588–590 und S. 597.

[703] Vgl. Memorandums of Conversation, 25. und 26. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Doks. 194 f., S. 577–590, hier S. 578 und 588.

[704] Vgl. S. 103 sowie insbesondere den Brief Nixons an Breschnew vom 18. 12. 1972 in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Editorial Note (121), S. 369 f.

[705] Erklärung des sowjetischen Außenministers, Andrei Gromyko, am 3. 7. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 167–173, hier S. 172.

[706] Die UdSSR kontaktierte mehrere Länder in diesem Sinne, beispielsweise auch Österreich und die Bundesrepublik Deutschland. Vgl. S. 140 f. sowie Gehlhoff an AA, 20. 9. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 287, S. 1404–1411, hier S. 1410 f.; Gespräch zwischen Scheel und Gromyko, 1. 11. 1973, in: AAPD 1973, Dok. 351, S. 1714–1718, hier S. 1715 f.

Überwindung der Präambelkrise[707]. Ihrer eigenartigen Rolle bei der KSZE waren sie sich durchaus bewusst:

„Our whole position on CSCE has become rather ironic. We were always the most skeptical and yet today we seem to have become the key to success in both Soviet and West European eyes. The Soviets, evidently calculating that the President is eager for a successful summit finale, constantly badger us to get matters moving and we have to some extent encouraged this. The Nine meanwhile […] want us to use our clout with the Soviets to obtain results that will look good in European parliaments."[708]

Zwar war es die Gruppe der N+N, welche mit ihrem Package Deal am 26. Juli 1974 die Präambelkrise überwinden half und dafür die Lorbeeren als erfolgreiche Vermittler zwischen Ost und West erntete. Doch gerade dieser Package Deal entsprang ursprünglich sowjetisch-amerikanischen Absprachen und war somit Ergebnis dieser eigenartigen und unfreiwilligen Schlüsselrolle, welche die USA bei der KSZE, insbesondere bei den Verhandlungen über Korb III einnahmen[709].

Kissingers skeptische Einstellung zur KSZE war weithin bekannt[710]. Den einzigen Nutzen der Konferenz sah er darin, die Teilnahme der USA sowie „the pace of compromise and concessions" als Verhandlungsmasse in anderen Bereichen der sowjetisch-amerikanischen Beziehungen einzusetzen[711]. Insbesondere von den Absichten der Westeuropäer in Korb III hielt er nichts und zeigte für die Sorgen der UdSSR volles Verständnis[712]. Darüber hinaus teilte er zumindest zwischenzeitlich deren Interesse an einem möglichst schnellen und sachlichen Abschluss der KSZE[713]. Andrei Gromyko legte ihm gegenüber bereits am Rande des Außenministertreffens die sowjetische Haltung zu Korb III dar und wiederholte die in seiner Rede erwähnten Einschränkungen, die nach sowjetischer Auffassung für

[707] Vgl. die Einschätzung Hanhimäkis: „[W]hile Kissinger did not treat the CSCE as a key, or serious, foreign policy issue, he did play an instrumental role in shaping the final form and timing of the Helsinki Accords." Hanhimäki, Swahili, S. 38.

[708] Backchannel Message From the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft) to Secretary of State Kissinger in Jerusalem, 6. 5. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 202, S. 616–618, hier S. 617.

[709] Vgl. Reimaa, Helsinki Catch, S. 85–98; Fischer, Neutral Power, S. 278–293 sowie die einschlägigen Dokumente in FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX.

[710] Zu Kissingers Haltung zur KSZE vgl. Stephan Kieninger, Transformation or Status Quo. The Conflict of Strategems in Washington over the Meaning and Purpose of the CSCE and MBFR, 1969–1973, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975, S. 67–82, hier S. 70 f.; Harald Biermann, U.S. Perceptions of the CSCE-Process, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 65–87, hier S. 65–78; Hanhimäki, Swahili.

[711] Sarah Snyder, The United States, Western Europe, and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972–1975, in: Matthias Schulz/Thomas Schwartz (Hrsg.), The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter, Cambridge 2010, S. 257–275, hier S. 274.

[712] Vgl. insbesondere Minutes of Secretary of State Kissinger's Staff Meeting, 29. 10. 1973, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 177, S. 526–529.

[713] Vgl. Kissingers Äußerung gegenüber George Vest vom 12. 9. 1973, kurz vor Beginn der Genfer Verhandlungen, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 172, S. 517 f., hier S. 517. Zu gegenteiligen Äußerungen vgl. beispielsweise Minutes of Secretary of State Kissinger's Staff Meeting, 5. 12. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 262, S. 763–767, hier S. 766.

die humanitäre Zusammenarbeit zu gelten hätten[714]. Kaum nach Washington zurückgekehrt kam Kissinger mit dem sowjetischen Botschafter in Washington, Anatoli Dobrynin, überein, dass die USA helfen würden, „to speed things up", wenn die sowjetische Delegation mit einer „forthcoming suggestion" in die Genfer Verhandlungen ginge[715]. Allerdings wollte er damit keineswegs die europäische Position untergraben. Er versuchte vielmehr in einem Balanceakt den Europäern so weit wie nötig zu folgen – insbesondere in Korb III – und zugleich der UdSSR entgegenzukommen, so weit in diesem Rahmen möglich und mit den amerikanischen Interessen vereinbar[716].

Seine KSZE-Delegation wies Kissinger bereits im Oktober 1973 an, nach einer Formulierung für die Präambel von Korb III zu suchen, die für alle Seiten akzeptabel sein würde[717]. Nach der Herbstsession der KSZE-Verhandlungen trafen sich Kissinger und Gromyko am 22. Dezember in Genf, dabei drängte Gromyko auf ein stärkeres Engagement der amerikanischen Delegation und einen Abschluss der Konferenz vor März 1974. Kissinger sagte ausdrücklich seine Unterstützung für derartige Bemühungen zu[718]. Für die sowjetische Führung gab es mit dieser Zusage im Frühjahr 1974 zunächst keinen Anlass, in Genf größere Zugeständnisse zu machen. Sie schien sich voll und ganz darauf zu verlassen, dass die Amerikaner ihren Einfluss auf die Europäer geltend machen würden.

Eine Lösung für die Präambelfrage im sowjetisch-amerikanischen Sinne begann sich bei Gromykos Besuch in Washington am 4. Februar 1974 abzuzeichnen. Der sowjetische Außenminister forderte unter anderem eine hinreichende Berücksichtigung des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten beim Dritten Korb. „If that principle can be met, we can inscribe in the declaration that all States favor maximum ties of cultural, scientific and other kinds. We will do our utmost to promote human contact. We are not afraid of this."[719] Als Kissinger einwandte, dass die sowjetische Regierung doch ohnehin jeglichen Kon-

[714] Telegram From Secretary of State Rogers to Department of State, 8. 7. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 168, S. 507–509, hier S. 508 f.

[715] Transcript of Kissinger's telephone conversation with Dobrynin, 13. 7. 1973, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 171, S. 516. Kissinger und Dobrynin hatten offenbar bereits am 10. 7. ein ähnliches Gespräch geführt. Vgl. Memorandum of Conversation, 12. 7. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 170, S. 512–515, hier S. 514.

[716] Vgl. Memorandum From Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), 13. 1. 1973, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 123, S. 372–375, hier S. 372; Äußerung Kissingers gegenüber George Vest, 12. 9. 1973, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 172, S. 517 f., hier S. 517; Memorandum of Conversation, 18. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 190, S. 557–561, hier S. 565.

[717] Minutes of Secretary of State Kissinger's Staff Meeting, 29. 10. 1973, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 177, S. 526–529; Telegramm der US-Delegation in Genf an Departement of State, 16. 11. 1973, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 178, S. 529–531.

[718] Memorandum of Conversation, 22. 12. 1973, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 181, S. 536 f.

[719] Memorandum of Conversation, 4. 2. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 183, S. 540–546, hier S. 544.

takt unterbinden könne, egal was in dem Schlussdokument der KSZE stehe, gestand Gromyko offen ein: „But we don't want to be in violation of a declaration we have made." Nicht zuletzt an dieser Frage wurde deutlich, dass für die UdSSR die KSZE ein Unterfangen war, welches den Status quo nicht verändern, sondern zementieren sollte, wie der sowjetische Außenminister Gromyko unmissverständlich zu verstehen gab: „It all boils down to whether there will be an opening of the door or whether the principle of non-interference will be left intact. This is after all the basis of all our post-war agreements, including the charter of the United Nations. That is the basic issue. All the rest are words."[720]

Kissinger kam schließlich mit Gromyko überein, ihre Spitzendiplomaten eine Kompromissformel erarbeiten zu lassen. Die amerikanischen Unterhändler orientierten sich dabei an der Präambel der Helsinki-Empfehlungen und sahen als einziges Zugeständnis an die sowjetischen Wünsche einen Hinweis auf Gesetze und Verordnungen in der Prinzipiendeklaration vor[721]. Allerdings war die sowjetische Seite auch gegenüber den Amerikanern zunächst nicht bereit, auf die explizite Erwähnung restriktiver Prinzipien in der Präambel für Korb III zu verzichten, und konterte mit einem eigenen Maximalvorschlag. Kissinger hätte mit den sowjetischen Wünschen zwar leben können, befürchtete aber, dass die sowjetischen Formulierungen bei den Europäern auf heftigen Widerstand gestoßen wären und womöglich erneut langwierige Diskussionen provoziert hätten, wie dies gegen Ende der MV in Dipoli der Fall gewesen war[722]. Ihm blieb daher nichts anderes übrig, als mit der UdSSR bilateral das auszutragen, was er in Genf vermeiden wollte: ein Tauziehen um die Präambel von Korb III. Dass er die sowjetische Seite letztlich zu einer Formel wie in den Helsinki-Schlussempfehlungen bewegen können würde, schien ihm nicht zuletzt deshalb im Bereich des Möglichen, weil in Genf östliche Diplomaten immer wieder kolportierten, dass auch die WVO-Staaten eine solche Lösung zu gegebener Zeit akzeptieren würden[723].

Die UdSSR rückte indes nur sehr zögerlich von ihren Maximalvorstellungen ab. Bei seinen Gesprächen in Moskau im März 1974 stellte Kissinger den amerikanischen Gegenvorschlag vor, dem Gromyko und Breschnew prinzipiell zustimmten[724]. Die Detailverhandlungen übernahmen schließlich der amerikanische Botschafter in Moskau Walter Stoessel und der sowjetische Unterhändler

[720] Memorandum of Conversation, 4. 2. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 183, S. 540–546, hier S. 545.

[721] Memorandum of Conversation, 18. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 190, S. 557–561, hier S. 560.

[722] Telegram From the Department of State to the Embassy in the Soviet Union, 9. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 188, S. 555f.

[723] Vgl. S. 155. Die amerikanische Delegation erfuhr dies sogar direkt von einem sowjetischen Delegationsmitglied. Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 15. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 189, S. 556.

[724] Memorandum of Conversation, 25. und 26. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Doks. 194 und 196, S. 577–586 und S. 591–603, hier S. 583, 585 und 594f.

Georgi Kornienko[725]. Erst im April konnten sich beide Seiten auf gemeinsame Formulierungen einigen[726].

Wie aber würde man einen solchen Kompromisstext in Genf einführen und gegenüber den EG-Staaten durchsetzen? Für Letzteres schlugen die USA eine scheinbar einfache Strategie vor: Die sowjetische Delegation müsste deutliche Fortschritte bei der Substanz von Korb III ermöglichen. Dann könnten die USA mit guten Erfolgschancen bei ihren Verbündeten für die angebahnte Lösung eintreten[727]. Auch wenn die sowjetische Führung dies zusagte, war sie letztlich fest entschlossen, wesentliche Zugeständnisse erst dann zu machen, wenn die Präambel für Korb III unter Dach und Fach sein würde. Zudem verstanden Ost und West unter „Fortschritten" meist sehr verschiedene Dinge.

Doch selbst die amerikanische Zusage, sich bei den Alliierten für einen Kompromiss stark zu machen, war nur schwer einzuhalten, da die Einflussmöglichkeiten der USA auf ihre europäischen Verbündeten sehr begrenzt waren. Zudem reagierten die westeuropäischen Staaten geradezu allergisch auf jedes Anzeichen einer sowjetisch-amerikanischen Übereinkunft. Kissinger versuchte die sowjetische Führung für dieses Problem zu sensibilisieren und warnte sie bereits im Februar 1974: „I think that you overestimate our influence with the Allies."[728] Breschnew und Gromyko zeigten jedoch nur wenig Verständnis für Kissingers ständige Verweise auf die unzugänglichen Alliierten. Ihnen erschien dieser Universalvorbehalt eher ein Vorwand für amerikanische Inaktivität zu sein: „[A]ll references to alliances are nothing but attempts to evade the question."[729]

Obgleich Kissingers Argumentation nicht von der Hand zu weisen war, traf auch Breschnew mit seinem Vorwurf ins Schwarze. Tatsächlich hatten die USA vor Nixons Staatsbesuch in Moskau vom 27. Juni bis 3. Juli 1974 kein Interesse an nennenswerten Fortschritten bei der KSZE. Im Gegenteil befürchteten sie im April 1974 sogar, die Verhandlungen könnten zu schnell voranschreiten und bereits vor Nixons Moskaureise zum Abschluss kommen[730]. Auch wenn sich diese

[725] Memorandum from Sonnenfeldt to Kissinger, 9. 4. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Editorial Note (198), S. 604–607, hier S. 605.

[726] Memorandum of Conversation, 11. 4. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 199, S. 607–609, hier S. 609; Memorandum of Conversation, 28. 4. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 201, S. 610–615, hier S. 613f.

[727] Briefing Memorandum From the Assistant Secretary of State for European Affairs (Hartman) to Secretary of State Kissinger, 16. 2. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 185, S. 549f., hier S. 549.

[728] Memorandum of Conversation, 4. 2. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 183, S. 540–546, hier S. 542.

[729] Memorandum of Conversation, 26. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 196, S. 591–603, hier S. 597.

[730] Memorandum from Hartman to Kissinger, 10. 4. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Editorial Note (198), S. 605–607; Talking Points from Sonnenfeldt to Kissinger, 23. 4. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, S. 609f. Diese Annahme war bis zur Wiederaufnahme der Verhandlungen nach der Osterpause auch bei anderen westlichen und neutralen Delegationen verbreitet. Vgl. S. 160.

Befürchtung nach der Osterpause schnell als unbegründet erwies, mieden die USA bis Ende Juni jede weitere Zusage, auf die Europäer Druck auszuüben[731].

Bis April versuchten beide Seiten, sich die Aufgabe, den Kompromisstext in Genf vorzulegen, gegenseitig zuzuschieben[732]. Da die geheimen Absprachen in beiden Fällen offensichtlich gewesen wären, überlegte Kissinger bereits Anfang Februar 1974, nach einem Dritten zu suchen: „Which of the countries have guts enough to push us on this? […] I would like to think about who introduces it."[733] Die USA hatten allerdings zunächst kein Interesse, sich bei dieser Suche in irgendeiner Weise hervorzutun, da sie weder die Verhandlung unnötig beschleunigen, noch riskieren wollten, „having our own hand detected in this". Die UdSSR zierte sich ebenso, die Initiative bei der Suche nach einem „country X" zu übernehmen. Ähnlich wie bei der KSZE in Genf kam es daher bei den sowjetisch-amerikanischen Geheimverhandlungen Anfang Mai zu einem „total deadlock"[734], den erst die beiden Außenminister bei ihrem Treffen in Nicosia am 7. Mai überwinden konnten.

Kissinger ahnte vermutlich bereits seit Mitte März durch Berichte über das finnische Engagement bei der Präambelfrage, wer als „country X" in Frage kommen könnte[735]. Als er Gromyko in Nicosia vorschlug, die UdSSR möge an Finnland herantreten, um es für die taktische Umsetzung des sowjetisch-amerikanischen Kompromisses zu gewinnen, stimmte dieser ohne Weiteres zu[736]. Wenige Tage später einigten sie sich über ihre jeweiligen Botschafter auf einen minuziös anmutenden Fahrplan, der die Durchsetzung des Kompromisspakets absichern sollte. Kissinger drängte den sowjetischen Außenminister in Nicosia erneut zu substanziellen Zugeständnissen in Korb III, da er den Kompromisstext nur so glaubhaft vor seinen Alliierten verteidigen und sich für einen Abschluss der KSZE auf Gipfelebene aussprechen könne. Schließlich würden die Europäer ihre Zustimmung zu einem Gipfeltreffen in erster Linie von den Ergebnissen in Korb III abhängig machen. Gromykos Bedenken gegenüber den westlichen Forderungen versuchte

731 Backchannel Message From the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft) to Secretary of State Kissinger in Jerusalem, 6. 5. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 202, S. 616–618, hier S. 618.

732 Vgl. Memorandum from Sonnenfeldt to Kissinger, 9. 4. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Editorial Note (198), S. 604–607, hier S. 605; Talking Points from Sonnenfeldt to Kissinger, 23. 4. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Editorial Note (200), S. 609f.

733 Memorandum of Conversation, 4. 2. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 183, S. 540–546, hier S. 546.

734 Backchannel Message From the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft) to Secretary of State Kissinger in Jerusalem, 6. 5. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 202, S. 616–618, Zitate S. 616.

735 Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 15. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 189, S. 556. Die Finnen hatten u. a. am 15. 3. in Genf einen Präambeltext vorgestellt, der sich im Wesentlichen an die Helsinki-Schlussempfehlungen hielt. Offenbar waren sie dazu im Vorfeld sowohl von der amerikanischen, als auch von der sowjetischen Delegation ermutigt worden. Vgl. S. 156.

736 Memorandum of Conversation, 7. 5. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 203, S. 618–622, hier S. 620; Fischer, Neutral Power, S. 283.

Kissinger mit der Bemerkung zu zerstreuen: „You have proved your ability to stay in control of your country for sixty years."[737] Diese Logik dürfte bei Gromyko haften geblieben sein, denn als er im Sommer 1975 vor dem Politbüro den Dritten Korb der KSZE-Schlussakte verteidigte, griff er sinngemäß auf die gleiche Argumentation zurück: „We are masters in our own house"[738].

Die UdSSR hielt sich in Genf mit Zugeständnissen bei der Substanz von Korb III weiterhin zurück, kam aber zumindest der Vereinbarung nach, den Finnen die ihnen zugedachte Aufgabe aufzubürden. Dabei hatten Kissinger und Gromyko ihre Rechnung allerdings ohne die finnische Delegation gemacht. Zwar wies Präsident Urho Kekkonen, wie von sowjetischer Seite erbeten, seine Delegation an, den von der UdSSR übermittelten Vorschlag als ihren eigenen zu präsentieren. Doch der finnische Delegationsleiter Jaakko Iloniemi nahm eine langwierige Auseinandersetzung mit Kekkonen in Kauf, um ihn von diesem Vorhaben abzubringen. Er hielt die sowjetische Handschrift in dem Dokument für offenkundig und fürchtete – zu Recht – um die Glaubwürdigkeit seines Landes. Schließlich bekam er von Kekkonen grünes Licht, den Vorschlag in einer „finnischeren" Fassung vorzulegen. Dieser finnische Vorschlag vom 4. Juni entwickelte bald eine Eigendynamik, die die beiden Supermächte nicht mehr zu kontrollieren vermochten. Zunächst wurde er von den Westeuropäern und den anderen Neutralen abgelehnt, vor allem wegen des immer noch offensichtlichen sowjetischen Ursprungs, aber auch wegen inhaltlicher Bedenken[739]. Iloniemi kam daraufhin mit den anderen N+N-Staaten überein, einen neuen, umfassenderen Package Deal zu erarbeiten, der die Interessen der westlichen und neutralen Staaten stärker berücksichtigen würde.

Die UdSSR sah mit dem Vorliegen des „finnischen Vorschlags" ihren Teil der Abmachung als erfüllt an und hielt es nun für die alleinige Aufgabe der USA, den Erfolg dieser Aktion abzusichern – nötigenfalls durch direkte Interventionen auf höchster politischer Ebene[740]. Zwar warb Kissinger Anfang Juni tatsächlich gegenüber seinen europäischen Kollegen für den „finnischen Vorschlag"[741]. Zu-

[737] Memorandum of Conversation, 7. 5. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 203, S. 618–622, Zitat S. 622. Ende März 1974 war Kissinger gegenüber Gromyko und Breschnew noch deutlicher geworden: „The United States will use its influence not to embarrass the Soviet Union or raise provocative issues." Memorandum of Conversation, 26. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 196, S. 591–603, Zitat S. 594.

[738] Zitiert nach Anatoly Dobrynin, In Confidence. Moscow's Ambassador to Six Cold War Presidents, Seattle 1995, S. 351.

[739] Vgl. S. 181 sowie Action Memorandum From the Acting Assistant Secretary of State for European Affairs (Stabler) to Secretary of State Kissinger, 6. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 208, S. 633–636, hier S. 634 f.; Fischer, Neutral Power, S. 281.

[740] Action Memorandum From the Acting Assistant Secretary of State for European Affairs (Stabler) to Secretary of State Kissinger, 6. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 208, S. 633–636, hier S. 633 f.; Letter From Soviet General Secretary Brezhnev to President Nixon, undatiert [überreicht am 8. 6. 1974], in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 211, S. 640 f.

[741] Action Memorandum From the Acting Assistant Secretary of State for European Affairs (Stabler) to Secretary of State Kissinger, 6. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 208, S. 633–636, hier S. 636; Telegram From the Department of State to the Mission in

gleich pochten die amerikanischen Diplomaten in Genf jedoch gegenüber der sowjetischen Delegation auf konkrete Fortschritte in Korb III. Dies gehöre ebenso zum sowjetischen Teil der Abmachung. Die zwei Konzessionen, die Anatoli Kowaljow am 12. Juni für Korb III präsentierte, sind somit auch als Maßnahmen zur Absicherung des „finnischen Vorschlags" zu sehen. Sie reichten aber bei Weitem nicht aus, um auf westlicher und neutraler Seite einen Meinungsumschwung herbeizuführen[742].

Als Mitte Juni bekannt wurde, dass die N+N-Staaten an einem neuen Package Deal arbeiteten, wurde die sowjetische Delegation offenbar nervös. Zwischen dem 20. und dem 22. Juni trafen sich Kowaljow und seine Stellvertreter Lew Mendelewitsch und Juri Dubinin mehrfach mit ihrem amerikanischen Kollegen Albert Sherer und forderten ihn auf, die „Basket III preamble operation" schnell abzuschließen, „before it got out of control". Sherer sagte zwar seine Unterstützung zu, untermauerte aber faktisch die Zielsetzung der N+N, ein größeres Verhandlungspaket zu schnüren. Den sowjetischen Diplomaten gab er zu verstehen, dass eine baldige Verabschiedung der finnischen Texte in der gegenwärtigen Verhandlungsatmosphäre kaum gelänge, „without some dramatic move on the part of the Soviets". Konkret verwies er auf die in Verhandlung befindlichen Texte über Familienzusammenführung und den Zugang zu gedruckter Information[743]. Tatsächlich kamen die Gespräche über die genannten Abschnitte etwas in Bewegung, auch wenn die sowjetische Konzessionsbereitschaft weiterhin nicht genügte, um die beiden Texte zu registrieren[744].

Die Nervosität der sowjetischen Delegation wuchs, als sie am 25. Juni von Sherer erfuhr, dass die N+N-Staaten in ihrem Package Deal fordern würden, noch vor der Sommerpause mit der Diskussion des Siebten Prinzips, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, zu beginnen. Kowaljow zeigte sich über diese Entwicklung äußerst enttäuscht und mahnte abermals, „to move quickly to finish this operation, which could become ‚dangerous' if discussion moved on to principle of human rights." Er stand offenbar unter strikter Weisung, diese Aktion vor dem Gipfeltreffen Nixons und Breschnews Ende Juni abzuschließen. Sherer warf er vor, seine Möglichkeiten nicht voll auszuschöpfen, während die sowjetische Delegation alles in ihrer Macht Stehende getan habe. Der US-Delegationsleiter sah das Hauptproblem weiterhin in der mangelnden Kompromissbereitschaft der UdSSR[745].

Geneva, 8. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 210, S. 638 f. Memorandum of Conversation, 11. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 212, S. 642–647; Memorandum of Conversation, 18. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 214, S. 649–652; Aufzeichnung von Referat 204, 14. 6. 1974, in: AAPD 1974, Dok. 171, S. 726-734, hier S. 730 f.

742 Zu den Konzessionen Kowaljows vgl. S. 164.

743 Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 21. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 216, S. 654 f. (Zitate); Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 22. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 218, S. 656–659.

744 Vgl. S. 164–166.

745 Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 25. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 221, S. 662 f.

Den Amerikanern wurde der Einfluss auf ihre Alliierten aber auch durch Gerüchte über einen „US-Soviet deal on this subject" erschwert. Offenbar hatte Kissingers Werben entsprechende Vermutungen unter den westeuropäischen Delegationen angeheizt, was, so Sherer, den Widerstand gegen den „finnischen Vorschlag" stärken könnte. Der Gipfel in Moskau müsse daher unbedingt dafür genutzt werden, um von der sowjetischen Führung Konzessionen in Korb III zu fordern. Nur so würden die USA gegenüber den Europäern ihre Haltung in der Präambelfrage rechtfertigen können[746]. Sherers Befürchtung bestätigte sich bereits bei einer Besprechung der NATO-Delegationen am 27. Juni, wo er sich als einziger offen für einen Package Deal aussprach[747].

Die UdSSR wiederum setzte ihre letzten Hoffnungen auf den sowjetisch-amerikanischen Gipfel in Moskau, um den gemeinsamen Kompromiss in seiner ursprünglichen Form durchzusetzen. Doch auf dieses Ansinnen gingen Nixon und Kissinger gar nicht erst ein, da es an der Realität der Genfer Verhandlungen vollkommen vorbeiging. Auch den sowjetischen Wunsch, sich auf ein Enddatum der KSZE und einen Abschluss auf höchster politischer Ebene festzulegen, mussten sie enttäuschen. Stattdessen schlug Kissinger vor, sich gemeinsam über den Inhalt für Korb III zu verständigen und diesen mit dem Package Deal zu verknüpfen. Mangels Alternativen ließen sich Gromyko und Breschnew darauf ein. Kissinger würde seinerseits die europäischen Verbündeten dazu bewegen, ihre Zielvorstellungen für Korb III zu koordinieren und konkret zu benennen, welche sowjetischen Zugeständnisse für ein KSZE-Gipfeltreffen erforderlich wären[748].

Als Kissinger in den folgenden Wochen bei seinen westeuropäischen Kollegen für eine abgestimmte westliche Position in Korb III warb, erntete er zunächst verhaltene Reaktionen[749]. Er legte damit jedoch den Grundstein für die Globalverhandlungen in Korb III, die in den letzten Verhandlungswochen im Frühjahr 1975 alle noch offenen Probleme lösen konnten. Für die Rettung des „finnischen Vorschlags" war es jedoch zu spät. Dieser war längst ein Projekt der N+N geworden, das letztlich die seit Juli 1973 schwelende und im Frühjahr 1974 in einem beinahe völligen Verhandlungsstillstand kulminierende Krise überwinden konnte. Die Lösung für die Präambel in Korb III und die Ergänzung der Prinzipiendeklaration um „laws and regulations" war zwar kaum das, was sich die sowjetische Führung gewünscht hatte. Sie konnte damit aber leben. Entscheidend für die Überwindung der Präambelkrise war, dass Breschnew und Gromyko in die Verhandlungen eng einbezogen waren und der Kompromiss somit deren Segen hatte[750]. Dies war bei den MV in Dipoli ganz offensichtlich nicht der Fall gewesen.

746 Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 24. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 219, S. 659f.

747 Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 27. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 223, S. 665; Fischer, Neutral Power, S. 287.

748 Vgl. Dokumente 224–229, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, S. 666–681.

749 Vgl. Dokumente 230–241, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, S. 681–712.

750 Vgl. Memorandum of Conversation, 20. 9. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 247, S. 719–724, hier S. 722.

4.3.6 Präambelkrise Teil 3: Der Package Deal der N+N als Lösung (Juni/Juli 1974)

Der Kompromissvorschlag, den Finnland am 4. Juni in Genf vorgelegt hatte, stieß weder bei den westlichen Staaten noch bei den anderen Neutralen auf besonders gute Resonanz. Zwar entsprach die Formulierung für die Präambel von Korb III den westlich-neutralen Vorstellungen, da sie nur allgemein auf die Prinzipiendeklaration verwies[751]. Jedoch löste die Ergänzung des Nichteinmischungsprinzips um das Recht „to determine their own legislative and regulatory system" bei den EG-Staaten genauso wie bei Österreich, Schweden und der Schweiz heftigen Widerstand aus. Angefacht wurde diese Kritik zudem durch den offensichtlichen sowjetischen Ursprung des finnischen Vorschlags[752].

Helmut Liedermann nahm die Behandlung des Prinzips der Nichteinmischung am 17. Juni zum Anlass, um die finnische Delegation zu fragen, in welcher Weise ihr Ergänzungsvorschlag die Durchführung von Beschlüssen der KSZE berühre. Für Österreich war diese Frage deshalb von Interesse, weil es – teils noch offensiver als manch westliche Staaten – für möglichst verbindliche Vereinbarungen eingetreten war, die nötigenfalls auch die innerstaatliche Gesetzgebung beeinflussen dürften. Die Antwort des finnischen Vertreters löste allgemeines Erstaunen aus: „a state committing itself to an international arrangement within the csce has a [!] duty to change its laws and regulations accordingly." War Finnland mit seinem Ergänzungsvorschlag der UdSSR sehr weit entgegengekommen, lief diese finnische Erklärung den sowjetischen Absichten diametral entgegen. Sie widersprach auch früheren privaten Äußerungen finnischer Diplomaten, weshalb die schwedische Delegation gar von einer „umkehr" der finnischen Position sprach. Finnland stärkte damit die westlich-neutrale Forderung, wonach das Prinzip der Nichteinmischung „nicht als argument fuer eine restriktive durchfuehrung von konferenzbeschluessen" verwendet werden dürfe[753].

Die finnische „Umkehr" war wohl vor allem eine erste Reaktion auf das durchweg negative Echo auf den Vorschlag vom 4. Juni. Um einen weiteren Imageschaden abzuwenden, hatte der finnische Delegationsleiter Jaakko Iloniemi schon Anfang Juni von Präsident Kekkonen die Genehmigung erhalten, sich flexibel zu verhalten und Alternativen zu dem ursprünglichen Text auszuarbeiten[754]. Am 22. Juni legte die finnische Delegation eine überarbeitete Fassung ihres Vorschlages vor, die den westlich-neutralen Vorstellungen etwas näher

[751] Die Präambel lautete in dem finnischen Entwurf: „Convinced that co-operation conducive to creating better conditions for increased cultural and educational exchanges, for broader dissemination of information, for contacts between people, and for the solution of humanitarian problems should take place in full respect for the principles definied in the document on the principles guiding relations among the participating States". CSCE/II/C.3/106 (Finnland), 4. 6. 1974.

[752] Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 281.

[753] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/642-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 17. 6. 1974.

[754] Fischer, Neutral Power, S. 281.

kam[755]. Da auch damit der Verhandlungsstillstand in Korb I und III nicht überwunden werden konnte, begannen wenig später die N+N-Staaten, einen neuen gemeinsamen Package Deal auszuarbeiten, der zwar auf den finnischen Vorschlägen basierte, aber ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen östlichen und westlich-neutralen Wünschen darstellen sollte[756]. Zugleich würden die N+N-Staaten dem Kompromiss größeres Gewicht verleihen, als Finnland allein dies vermochte. Am 24. Juni einigten sie sich auf die wesentlichen Punkte ihres Package Deals, der zu einem ehrgeizigen Programm herangewachsen war: Die Formulierung zu „laws and regulations" sollte überarbeitet und im Prinzip der souveränen Gleichheit platziert, die gesamte Präambel für Korb III vereinbart und dabei der Prinzipienverweis aus den finnischen Vorschlägen übernommen sowie zusätzlich die Minipräambeln für die vier Unterkapitel des Dritten Korbes festgelegt werden. Letzteres sollte eventuelle Versuche des Ostens unterbinden, dort später restriktive Klauseln einzubauen. Außerdem forderten die N+N, die derzeit in Verhandlung stehenden Abschnitte von Korb III fertig zu stellen, alle im Rahmen des Package Deals vereinbarten Texte zeitgleich zu registrieren und noch vor der Sommerpause mit der ersten Lesung des Menschenrechtsprinzips zu beginnen[757].

Zwar standen nicht nur die UdSSR, sondern auch Frankreich, Kanada und die Niederlande einer Vermittlung durch die N+N äußerst skeptisch gegenüber[758]. Dennoch konnten sie sich gegenüber beiden Seiten durchsetzen. Bei den westlichen Kritikern gelang dies vor allem deshalb, weil die N+N deren Vorstellungen weitgehend berücksichtigten. Die sowjetische Delegation schien schlicht von der unnachgiebigen Haltung der EG und der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit oder -bereitschaft der USA frustriert, weshalb sie sich zögerlich auf den Package Deal der N+N einließ[759].

Indes war es für die N+N keine leichte Aufgabe, ein gemeinsames Dokument zu formulieren, da selbst unter den vier Neutralen sehr unterschiedliche Auffassungen vorherrschten. Dabei widersetzten sich insbesondere Österreich und Schweden den sowjetfreundlichen Vorschlägen aus der finnischen Delegation. Am 3. Juli stand trotz dieser Schwierigkeiten eine provisorische Fassung des Package

[755] Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 22. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 217, S. 656–659, hier S. 658; Fischer, Neutral Power, S. 286.

[756] Telegram From Department of State to Embassy in Rome, 5. 7. 1974, in: The Road to Helsinki (CWIHP Dokument Reader), S. 560–562, hier S. 560f. Der CWIHP Document Reader verfügt weder über eine durchlaufende Nummerierung der Dokumente, noch über Seitenzahlen. Die hier und im Folgenden angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf die Seiten des pdf-Dokuments.

[757] Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 25. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 221, S. 662f., hier S. 662; Fischer, Neutral Power, S. 286.

[758] Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 27. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 223, S. 665; Fischer, Neutral Power, S. 287.

[759] Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 1. 7. 1974, in: The Road to Helsinki (CWIHP Document Reader), S. 556–558, hier S. 556.

Deals[760]. Die N+N verzichteten nun darauf, Fortschritte bei der Substanz von Korb III und die beginnenden Gespräche über das Prinzip der Menschenrechte in den Deal aufzunehmen, da der Osten bereits auf beide Forderungen eingegangen war. Somit blieben vier Punkte: Erstens sollte die östliche Forderung nach einer Erwähnung von „laws and regulations" gleich an zwei Stellen der Prinzipiendeklaration ergänzt werden, und zwar nicht nur im Ersten (Souveräne Gleichheit), sondern auch im Zehnten Prinzip (Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben)[761]. Letzteres war als westliches Gegengewicht zu der restriktiven Ergänzung im Ersten Prinzip gedacht, da mit der gewählten Formulierung die Berücksichtigung innerstaatlicher Gesetze und Verordnungen der Einhaltung internationaler Verpflichtungen – also auch der Schlussakte – untergeordnet werden sollte. Der zweite Punkt des Package Deals umfasste die gesamte Präambel für Korb III mit einem nur allgemeinen Hinweis auf die Prinzipien in Korb I. Als Drittes waren für jedes der vier Unterkapitel knappste Minipräambeln ohne restriktive Formulierungen vorgesehen[762]. Zuletzt wurde gefordert, alle vereinbarten Texte erst dann formell zu registrieren, wenn alle damit verbundenen Einzelbestandteile – also der gesamte Korb III sowie die beiden betroffenen Prinzipien – fertig gestellt wären[763]. Faktisch würde der Package Deal somit erst kurz vor Ende der Konferenz in Kraft treten.

Auf westlicher Seite herrschte indes große Skepsis, ob man sich bereits auf ein so grundsätzliches Arrangement einlassen oder ob man dafür nicht eher einen Zeitpunkt nach der Sommerpause wählen sollte. Österreich und Schweden setzten daher gegen den Wunsch Finnlands und der Schweiz durch, den Package Deal vorerst nicht offiziell vorzustellen, sondern nur informell mit Ost und West zu sondieren. Mit dieser Aufgabe betrauten die N+N ein Trio, bestehend aus dem Österreicher Franz Ceska, dem Finnen Jaakko Iloniemi und dem Schweizer Edouard Brunner[764]. Die Ergebnisse dieser Sondierungsgespräche waren durchaus ermutigend. Weder die NATO/EG- noch die WVO-Delegationen sprachen sich grundsätzlich gegen den Package Deal aus oder hielten ihn für unausgewogen, auch wenn die Reaktionen im Einzelnen sehr unterschiedlich ausfielen und in einigen Punkten Änderungswünsche geäußert wurden. Auf westlicher Seite wurde die Ergänzung im Zehnten Prinzip als zu schwach empfunden. Außerdem stießen die Minipräambeln auf deutlichen Widerstand, vor allem bei Frankreich, das seine weitschweifige Generaldeklaration über kulturelle Zusammenarbeit als Minipräambel für das Unterkapitel „Kultur" durchsetzen wollte[765].

760 Allerdings wünschten Schweden und Jugoslawien, vorerst nicht mit dem Package Deal identifiziert zu werden. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/699-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 3. 7. 1974, S. 1–3; Fischer, Neutral Power, S. 287.

761 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/699-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 3. 7. 1974, S. 4.

762 Ebenda, S. 4 f.

763 Ebenda, S. 5.

764 Ebenda, S. 3; Fischer, Neutral Power, S. 287.

765 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/713-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 6. 7. 1974.

Die WVO-Staaten reagierten offiziell sehr zurückhaltend, sagten aber eine Prüfung des Vorschlages zu. In privaten Gesprächen äußerten sich jedoch der ostdeutsche Delegationsleiter Siegfried Bock sowie von sowjetischer Seite Lew Mendelewitsch sehr positiv über den Package Deal[766]. Mendelewitsch gab darüber hinaus zu verstehen, dass seine Delegation die Zentrale in Moskau um eine entsprechende Weisung gebeten habe. Zugleich mahnte er, den Package Deal „ohne grosse substanzielle veraenderungen moeglichst bald zu lancieren", obgleich dies mit „gewissen risiken" verbunden sei. Jedoch sei eine endgültige Reaktion aus Moskau erst dann zu erwarten, wenn das Dokument „auf dem tisch liege"[767].

Am 11. Juli brachten die N+N eine überarbeitete Fassung ihres Package Deals in Zirkulation, die in erster Linie den westlichen Forderungen entgegenkam. So wurde einerseits die Formulierung im Prinzip der souveränen Gleichheit deutlich verstärkt[768]. Andererseits ließen die N+N die Minipräambeln auf Drängen Frankreichs fallen, das andernfalls mit einer Blockade des Deals gedroht hatte[769]. Während der Vorschlag für den Westen weitestgehend akzeptabel war, trat nun die UdSSR auf die Bremse, da die neue Ergänzung im Zehnten Prinzip für den Osten „kaum akzeptabel" sei[770]. Um den sowjetischen Bedenken einen Schritt entgegenzukommen, überarbeitete man den strittigen Absatz abermals[771]. Nach weiteren Konsultationen mit Ost und West konnte die endgültige Fassung am 19. Juli verbreitet werden[772]. Am 26. Juli 1974 waren im Koordinationskomitee erneut langwierige Verhandlungen notwendig, bevor alle Delegationen ihren Konsens zum Package Deal gaben. Zuletzt versuchte die sowjetische Delegation, die Vereinbarung noch über die russische Übersetzung zu verwässern, und stimmte erst „nach längerem Widerstand" einer dem englischen Original entsprechenden Version zu[773].

Mit der Annahme des Package Deals ging eine mehr als zwölfmonatige Auseinandersetzung zu Ende, die bei den MV in Dipoli mit der Einigung auf eine kaum restriktive Präambel für Korb III ihren Anfang genommen hatte. Im Kern

766 Ebenda; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/738-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 9. 7. 1974.

767 Ebenda.

768 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/762-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 12. 7. 1974.

769 Ebenda.

770 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/780-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 15. 7. 1974; Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 16. 7. 1974, in: The Road to Helsinki (CWIHP Document Reader), S. 572–574, hier S. 572 f.; UMA, 7B ETYK 21, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 621/599, 19. 7. 1974; Aufzeichnung von van Well, 22. 7. 1974, in: AAPD 1974, Dok. 219, S. 968–971, hier S. 970 f.

771 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/795-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 17. 7. 1974.

772 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/832-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 19. 7. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/825-6a/74, „Bemühungen der neutralen und blockfreien Staaten zur Deblockierung der Konferenz", 22. 7. 1974.

773 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/839-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 27. 7. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/857-6a/74, „Bemühungen der neutralen und blockfreien Staaten zur Deblockierung der Konferenz", 26. 7. 1974. Die endgültige Fassung des Package Deals ist u. a. zu finden in CSCE/CC/JOURNAL/33, 26. 7. 1974.

ging es dabei um nicht weniger als das Grundverständnis der KSZE: Sollte sie den Status quo in Europa festschreiben oder Wege zu dessen Überwindung anbahnen? Während die UdSSR mit der Prinzipiendeklaration in Korb I den Status quo zementieren wollte, hatten sich die westlichen Staaten auf die KSZE nur eingelassen, als ein Dritter Korb durchgesetzt war, der den Status quo mehr oder minder offen in Frage stellte. Die UdSSR war sich dieses Sachverhalts voll und ganz bewusst und hatte deshalb seit über einem Jahr versucht, ihre Vorbehalte in der Präambel von Korb III festzuschreiben. Diese Versuche waren mit der Annahme des Package Deals allerdings weitgehend gescheitert. Die nun vereinbarte Präambel war nicht restriktiver als ihr Pendant in den Helsinki-Schlussempfehlungen. Die restriktive Ergänzung von „laws and regulations" in der Prinzipiendeklaration stand nicht, wie von Moskau ursprünglich gewünscht, bei der Nichteinmischung, sondern im Prinzip der souveränen Gleichheit und war darüber hinaus durch eine parallele Ergänzung im Zehnten Prinzip (Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben) ausgeglichen. Letztlich waren die gewählten Formulierungen nicht mehr als dilatorische Formelkompromisse, die beiden Seiten eine für sie günstige Auslegung ermöglichten und die eigentliche Auseinandersetzung auf einen späteren Zeitpunkt verlagerten. Zum Teil wurde dieser Grundkonflikt gleich nach der Sommerpause wieder ausgetragen, und zwar in der Verhandlung über die Minipräambeln für Korb III, wo die UdSSR eine Formulierung über „gegenseitig annehmbare Bedingungen" durchzusetzen versuchte. Diese neuerliche Auseinandersetzung ist in erster Linie Frankreich zuzuschreiben, das an seinen umfangreichen Einleitungstexten für Korb III, insbesondere der Generaldeklaration über kulturelle Zusammenarbeit, um jeden Preis festhalten wollte. An der UdSSR wäre der Plan der N+N, in dem Package Deal auch gleich Minipräambeln ohne restriktive Aussagen zu vereinbaren, nicht gescheitert, soweit sich dies aus den berücksichtigten Quellen erschließen lässt.

Österreich spielte in der Präambelkrise an drei Stellen eine wichtige Rolle. Es hatte wesentlich an der Formulierung der Präambel von Korb III in den Helsinki-Schlussempfehlungen mitgewirkt und damit den Grundstein für diese Präambelkrise gelegt. Als Vermittler und Koordinator trug die österreichische Delegation gemeinsam mit den anderen Neutralen immer wieder dazu bei, die Verhandlungen trotz dieser Dauerkrise schrittweise voranzubringen, obgleich sie dabei nur soweit Erfolg haben konnte, wie die anderen Delegationen, insbesondere die UdSSR und die USA, zu Fortschritten bereit waren. Solange die sowjetische Führung glaubte, mithilfe der Amerikaner für sie günstigere Lösungen herbeizuführen als durch ernsthaftes Verhandeln in Genf, waren die Möglichkeiten Österreichs somit sehr begrenzt. Zuletzt hatte die österreichische Delegation an den Verhandlungen des gemeinsamen N+N-Package-Deals einen bedeutenden Anteil. Unter den N+N waren es erneut Österreich und die Schweiz, „who have been the keenest to elicit the maximum concessions from the East"[774]. Damit trugen die

[774] Mr. Hildyard (UKMIS Geneva) to Mr. Callaghan, 24. 6. 1974, in: DBPO Ser. III Vol. II (CSCE, 1972–75), Dok. 87, S. 300 f., hier S. 300.

österreichischen Diplomaten dazu bei, die vom Osten in Frage gestellten Errungenschaften der MV in Dipoli auch bei den Genfer Verhandlungen durchzusetzen.

4.3.7 Kreiskys Beschleunigungsversuche (Mai 1974 bis Juni 1975)

Die sowjetische Taktik, ihre Blockadehaltung in Genf mit einem ununterbrochenen Werben für einen baldigen Abschluss der KSZE zu verbinden, blieb nicht völlig wirkungslos. Im Laufe des Frühjahrs 1974 wären gleich mehrere westliche und neutrale Staaten bereit gewesen, die Verhandlungen mit den bis dahin zustande gebrachten Ergebnissen abzuschließen. Zwar erreichte deren Anzahl zu keinem Zeitpunkt eine kritische Masse. Dennoch bedurfte es doch einiger Anstrengungen, eine konsequente westliche Haltung gegenüber der UdSSR aufrecht zu erhalten. Während die westlichen Staaten mehrheitlich hart blieben, drohten nach Ostern 1974 gleich mehrere der N+N-Staaten, dem östlichen Druck nachzugeben.

Die Schweiz war als einzige weit davon entfernt, sich mit den bisherigen Ergebnissen der KSZE zufrieden zu geben und für einen baldigen Abschluss einzutreten. Anfang Mai gab Edouard Brunner bei Konsultationen mit Österreich zu verstehen, dass man nach einer so langen Konferenzdauer „gewisse Resultate" erwarte und dafür auch die nötige Geduld aufbringe[775]. Der Delegationsleiter Rudolf Bindschedler fiel in Genf mehrfach durch wesentlich drastischere Äußerungen – auch gegenüber der Presse – auf. Gegenüber Liedermann äußerte er sich noch wenige Tage vor Beginn der Sommerpause äußerst unzufrieden über den Verhandlungsverlauf. Die Prinzipiendeklaration enthalte „im wesentlichen nur pleonasmen" und Korb III werde wohl mit unzulänglichen Formulierungen abgeschlossen. Er sehe daher keinen Anlass, sich positiv zu den Konferenzfolgen zu äußern, und werde in Bern gar in Frage stellen, ob die Schweiz sich unter diesen Umständen an der dritten Phase der KSZE beteiligen solle[776].

Jugoslawien hatte sich bereits seit Jahresbeginn sehr stark in der Frage der Konferenzfolgen engagiert und dadurch zunehmend den Verdacht auf sich gezogen, für einen baldigen Abschluss der KSZE einzutreten[777]. Die Finnen schienen generell wenig geneigt, sich sowjetischen Forderungen zu widersetzen. Hinzu kam, dass sie zumindest offiziell bis Ende Juni an einem Abschlussgipfel in Helsinki im Juli 1974 festhielten[778]. Bei Schweden und Österreich gab es deutliche Meinungsunterschiede zwischen den Delegationen auf der einen und den Regierungschefs und Außenministerien auf der anderen Seite. Schweden trat Ende Mai 1974 auf

[775] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Österreich, Zl. 502.03.34/16-4/74, Botschaft Bern an BMfAA, „Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in der Schweiz vom 2.–5. 5. 74; Protokoll über Arbeitsgespräche", 27. 6. 1974, S. 14.

[776] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/809-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 22. 7. 1974. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/777-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 15. 7. 1974; Paukenschlag, in: Salzburger Nachrichten, 15. 7. 1974; Fischer, Neutral Power, S. 273–278.

[777] Ebenda, S. 267–273.

[778] Ebenda, S. 276 f.

Wunsch Olof Palmes mit einem primär innenpolitisch motivierten Beschleunigungsvorschlag auf den Plan, der jedoch bereits an der mangelnden Unterstützung der anderen Neutralen scheiterte[779]. Die österreichische Delegation, die ihre Möglichkeiten in Genf eigentlich weitestgehend ausreizen wollte, bekam wiederum von Außenminister Kirchschläger sowie insbesondere von Bundeskanzler Kreisky Gegenwind, die sich für einen baldigen Abschluss der KSZE aussprachen.

Obwohl Bruno Kreisky mit diesen Forderungen am meisten Aufmerksamkeit erregte, dürfte die Grundidee von Rudolf Kirchschläger stammen. Er hatte bereits lange vor Beginn der KSZE vor zu weitgehenden Forderungen nach Freizügigkeit von Personen und Informationen gewarnt[780], seine Delegation zwar gewähren lassen[781], an seiner grundsätzlichen Skepsis aber festgehalten, wie seine Gespräche im Eidgenössischen Politischen Departement in Bern am 3. Mai 1974 offenbarten. Gegenüber Bundesrat Pierre Graber mahnte er, dass keine der kommunistischen Regierungen Europas ihre „innere Stabilität […] für einen Erfolg der KSZE aufs Spiel setzen" werde. Die osteuropäischen Staaten seien sich noch nicht darüber im Klaren, wie weit sie in der Zusammenarbeit mit dem Westen gehen könnten, ohne „ihre wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung" zu gefährden. Dieser „Prozess zu einer erweiterten Zusammenarbeit" benötige daher Zeit[782].

Die festgefahrene Situation bei den Genfer Verhandlungen im Frühjahr 1974 schien seine Befürchtungen zu bestätigen. Kirchschläger glaubte in dieser Situation nicht daran, dass eine der Seiten die andere zu „Positionsänderungen" bewegen könne, und plädierte daher dafür, den „Austausch steriler Gedanken" zu beenden[783]. Andernfalls riskiere man ein Scheitern der KSZE, was die Spannungen in Europa erhöhen werde. Er warnte gar davor, die Konferenz „bis Weihnachten" auszudehnen, da man so möglicherweise „die Wurzeln für den Beginn einer Malaise in Europa" lege. Eine solche Krise müsse man vermeiden. Zwar sei er gegen „die Taktik des Nachgebens" gegenüber den Forderungen des Ostens, jedoch müsse man sich darüber im Klaren sein, dass dieser kaum Punkten zustimmen werde, die das kommunistische Gesellschaftssystem gefährdeten. Man möge daher „kein maximales", sondern „ein ausgeglichenes Konferenzergebnis" anstreben und die Genfer Verhandlungen auch dann nicht „über Gebühr" in die Länge ziehen, wenn sich die Vorstellungen der westlichen Staaten „z. B. im Korb 3" nicht durchsetzen ließen[784].

Für Helmut Liedermann, der diesen Gesprächen beiwohnte, muss dies eine überraschende Wendung gewesen sein, hatte er doch im Dritten Korb selbst im

[779] Österreich wollte den Vorschlag nur unterstützen, wenn auch die Schweiz dies tue. Die Eidgenossen lehnten eine Beteiligung an der schwedischen Initiative jedoch ab. Vgl. ebenda, S. 273–276.
[780] Vgl. Kapitel I.2.2.3 sowie S. 96f.
[781] Vgl. Kapitel I.3.1.4.
[782] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Österreich, Zl. 502.03.34/16-4/74, Botschaft Bern an BMfAA, „Offizieller Besuch des Herrn Bundesministers in der Schweiz vom 2.–5. 5. 74; Protokoll über Arbeitsgespräche", 27. 6. 1974, S. 14.
[783] Ebenda.
[784] Ebenda, S. 15.

Vergleich zu manchen westlichen Delegationen eine maximalistische Linie verfolgt – und zwar mit Rückendeckung des Außenministeriums. Er widersprach daher indirekt den Ausführungen des Außenministers: Man müsse die Erwartungen an die Resultate der KSZE „auf jenen Nenner zurückschrauben […], der für beide Seiten akzeptabel" sei[785]. Die Vorstellung Kirchschlägers, die KSZE auch ohne substanzielle Ergebnisse in Korb III zu beenden, wäre eben nicht für beide Seiten, sondern nur für den Osten akzeptabel gewesen.

Kirchschlägers Äußerungen bedeuteten für die österreichische Delegation zwar keinen unmittelbaren Richtungswechsel. Dennoch gewann diese Auffassung in Wien an Boden und brachte im weiteren Verlauf der KSZE die Delegation in Bedrängnis. Kirchschläger selbst wiederholte seine Auffassung wenige Tage später im Ministerkomitee des Europarates. Dort äußerte er zwar seine Unzufriedenheit mit den bisherigen Ergebnissen in Korb III, empfahl aber zugleich, die Genfer Verhandlungen bereits Mitte des Jahres zu beenden und die KSZE auf Ebene der Regierungschefs abzuschließen[786]. Ein solches Treffen, für das sich zum damaligen Zeitpunkt noch kaum ein anderer westlicher oder neutraler Außenminister offen ausgesprochen hatte, sehe man, so Kirchschläger, „nicht unbedingt als schädlich" an, „wenn dabei eine nützliche Diskussion stattfindet, die Hindernisse ausräumen könnte, die auf Expertenebene nicht zu beseitigen waren."[787] Diese Einschätzung ist insofern erstaunlich, als sie Kirchschlägers eigenen Beobachtungen vom KSZE-Außenministertreffen widersprechen. Damals war er zu dem Schluss gekommen, dass man auf politischer Ebene nur Dinge entscheiden könne, über die zuvor auf Expertenebene eine Einigung zustande gekommen war[788]. Erich Bielka, der im Juni 1974 Nachfolger Kirchschlägers wurde, hielt sich in KSZE-Fragen sehr zurück, trat aber, wenn er sich dazu äußerte, ebenfalls für einen baldigen Abschluss der Konferenz ein[789].

Kreisky hatte sich seit Juli 1973 kaum zur KSZE geäußert[790], was nicht zuletzt dadurch zu erklären ist, dass für ihn ab Herbst 1973 der Nahostkonflikt im Vordergrund stand. Spätestens im Mai 1974 entwickelte er jedoch eine sehr prägnante eigene Meinung zu den Genfer Verhandlungen, möglicherweise inspiriert durch die Auffassungen seines Außenministers. Ende Mai 1974 reiste Kreisky nach Moskau. Die KSZE-Delegation und die zuständige Abteilung im Außenministerium befürchteten vor dem Hintergrund von Kirchschlägers Äußerungen

785 Ebenda, S. 17.

786 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/565-6a/74, „Rede des Herrn Bundesministers im Ministerkomitee des Europarates am 6. 5. 1974", 4. 6. 1974, darin Auszug der Rede, S. 2.

787 Ebenda.

788 ÖStA/AdR, BKA, MRP Kreisky I, Verhandlungsschrift Nr. 79, 10. 7. 1973, S. 3. Vgl. S. 138.

789 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1013-6a/74, „Gespräche des Herrn Bundesministers in New York", 15. 10. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1016-6a/74, „Unterredung des Herrn Bundesministers mit Aussenminister Gromyko in New York", 16. 10. 1974.

790 Vgl. S. 135. In den veröffentlichten Reden Kreiskys kommt die KSZE zwischen Juli 1973 und Mai 1974 nicht vor. Auch in den Beständen der SBKA sind keine nennenswerten Äußerungen aktenkundig geworden. Vgl. insbesondere SBKA, I.9 Interviews und Beiträge 1973–1974.

offenbar, dass Kreisky der sowjetischen Argumentation für einen schnellen Abschluss der Konferenz auf höchster politischer Ebene auf den Leim gehen könnte. Entsprechend warnten sie den Bundeskanzler vor derartigen Zusagen. In den von der KSZE-Abteilung erstellten Materialien für Kreiskys Besuchsmappe heißt es daher gleich an erster Stelle:

„Österreich tritt wie alle übrigen Teilnehmerstaaten der KSZE für einen baldigen Abschluss der Konferenz ein. Es würde jedoch den westlichen Interessen und den Interessen der Neutralen – insbesondere hinsichtlich der Erzielung befriedigender Ergebnisse zu TOP III (u. a. menschliche Kontakte, Information) – widersprechen, sich von der sowjetischen Seite hier auf einen Termin oder Terminplan festlegen zu lassen. Die UdSSR bemüht sich weiterhin, substantielle Zugeständnisse im Bereich des TOP III zu vermeiden und setzt hiebei auf Ermüdungserscheinungen in den westlichen Delegationen. Bezüglich der 3. Phase der KSZE tritt die UdSSR für eine Abhaltung auf höchster Ebene ein, während der Westen für eine Abhaltung auf einer den (wohlbescheidenen) Ergebnissen der 2. Phase entsprechenden Ebene plädiert."[791]

Dieser Einleitung folgt eine detaillierte Schilderung des Verhandlungsstands, wobei insbesondere in Zusammenhang mit Korb III auf die Präambelproblematik hingewiesen wird. Auch hier war aus Sicht der Delegation bzw. der KSZE-Abteilung ein unerwünschtes Zugeständnis des Bundeskanzlers zu befürchten. Entsprechend deutlich wurde die bisherige österreichische Haltung dargelegt: Die vom Osten geforderten restriktiven Elemente für die Präambel des Dritten Korbes habe „die österreichische Delegation ebenso wie die anderen neutralen und westlichen Delegationen als unausgewogen abgelehnt."[792] Die Botschaft der KSZE-Abteilung war unmissverständlich. Zum einen seien es allein die östlichen Staaten, welche einen konstruktiven Verhandlungsverlauf verhinderten. Zum anderen stimme die Haltung der österreichischen Delegation mit den Positionen sämtlicher neutraler und westlicher Staaten in den Kernfragen überein. Im Klartext hieß das: Sollte sich der Bundeskanzler gegenüber der sowjetischen Führung ähnlich äußern wie Kirchschläger, würde er nahezu alle westlichen und neutralen Teilnehmerstaaten gegen sich aufbringen.

Diese Botschaft kam bei Kreisky offenbar an. Im Gespräch mit dem sowjetischen Ministerpräsidenten, Alexei Kossygin, am 29. Mai 1974 sprach er sich zwar grundsätzlich für eine baldige Konferenz auf höchster Ebene aus, ergänzte aber, dass dafür zunächst adäquate Lösungen für die noch offenen Fragen gefunden und eine günstigere Atmosphäre geschaffen werden müsse. Außerdem halte er eine Gipfelkonferenz „in allernächster Zeit" wegen des Führungswechsels in Bonn und Paris und der ungewissen Lage in den USA für nicht sehr Erfolg versprechend. Stattdessen schlug er einen Gipfel „im Spätherbst oder Winter dieses Jahres" oder – gewissermaßen als Zwischenphase – ein neuerliches Außenministertreffen zu einem früheren Zeitpunkt vor[793]. In seiner Rede vor der Akademie der Wissenschaften der UdSSR am 31. Mai gab er sich hinsichtlich des Zeitplans der KSZE

[791] SBKA, VII.1 UdSSR 3, „Informationsmappe Moskau, Offizieller Besuch des Herrn Bundeskanzlers in der Sowjetunion Ende Mai 1974", o. D., S. 13.
[792] Ebenda, S. 14.
[793] SBKA, VII.1 UdSSR 3, Protokoll des Arbeitsgesprächs zwischen Bruno Kreisky und Alexei Kossygin am 29. 5. 1974 im Kreml, S. 1 f. (Zitate) und 3 f.

zwar etwas optimistischer, blieb aber vage genug, um die westlich-neutrale Position in Genf nicht zu untergraben[794]. Ebenso wichtig war, dass er in seiner Rede die in Genf umkämpfte und auch von Kossygin angesprochene Frage der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten ganz im westlich-neutralen Sinne aufgriff:

„Bei allem Respekt für die Idee der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten, so gehört die Aktualisierung der Grundrechte der Menschen zu den großen Errungenschaften dieser Zeit. Und daß diese Frage eine wachsende Rolle in der internationalen Politik spielt, scheint uns durchaus selbstverständlich zu sein"[795].

Kreisky gab also in Moskau keine der westlich-neutralen Positionen preis. Allerdings wurde er spätestens zu diesem Zeitpunkt auf einen Aspekt der KSZE aufmerksam, der bis zum Gipfeltreffen im Sommer 1975 und teils sogar darüber hinaus zu einem seiner Dauerthemen werden würde. Er wurde – ähnlich wie die sowjetische und die amerikanische Führung – zunehmend ungeduldig angesichts des schleppenden Verhandlungsverlaufs. Den letzten Impetus dafür dürfte sein Zusammentreffen mit Kissinger und Nixon in Salzburg am 11. Juni 1974 gegeben haben. Neben der Lage im Nahen Osten war die KSZE das zentrale Thema dieses Gesprächs[796]. Mit Kissinger hatte Kreisky einen Gesprächspartner vor sich, der ihn nicht nur sehr schätzte[797], sondern auch seine Bewertung der KSZE weitgehend teilte. Während Nixon einem Gipfeltreffen noch skeptisch gegenüberstand, hielten Kissinger und Kreisky einen solchen Abschluss der KSZE für unvermeidlich. Beide waren zudem der Überzeugung, dass nicht nur der Westen, sondern auch die UdSSR Vorteile in der Entspannungspolitik erblicken müsse[798].

Obwohl Kreisky nicht ganz so geringschätzig über den Dritten Korb dachte wie Kissinger, so glaubte auch er, dass die Liberalisierung im Osten nur „bis zu einem gewissen Punkt gehen" könne[799]. Zugleich machte er deutlich, warum er von den

794 Bruno Kreisky, Europäische Entspannungspolitik und Österreich. Vortrag vor der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, 31. 5. 1974, in: Kreisky Reden II, S. 434–439, hier S. 438. Vgl. Für Entspannung und Verständigung. Wortlaut des gemeinsamen sowjetisch-österreichischen Kommuniqués zum Kanzlerbesuch in der UdSSR, in: Wiener Zeitung, 01. 06. 1974, S. 3.

795 Kreisky, Europäische Entspannungspolitik und Österreich. Vortrag vor der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, 31. 5. 1974, in: Kreisky Reden II, S. 439.

796 Zu dem Gespräch vgl. SBKA, VII.1 USA 10, „Gespräch Bundeskanzler Kreiskys und Bundesminister Kirchschlägers mit Präsident Nixon und Staatssekretär Kissinger am 11. Juni 1974, 10.00 bis 11.35 Uhr in Salzburg"; Thalberg, Von der Kunst, S. 440–442; Rathkolb, Bruno Kreisky: Perspectives, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 133.

797 Vgl. Henry Kissinger, White House Years, Boston u. a. 1979, S. 1204.

798 SBKA, VII.1 USA 10, „Gespräch Bundeskanzler Kreiskys und Bundesminister Kirchschlägers mit Präsident Nixon und Staatssekretär Kissinger am 11. Juni 1974, 10.00 bis 11.35 Uhr in Salzburg", S. 6f. Für Kissinger war diese Einsicht der Hauptgrund, weshalb er ihnen bei der Präambelfrage entgegenkommen wollte: „We can't be sons-of-bitches everywhere. We have to show the Russians they are getting something out of détente. […] We have screwed them at every turn." Memorandum of Conversation, 5. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 187, S. 552f.

799 SBKA, VII.1 USA 10, „Gespräch Bundeskanzler Kreiskys und Bundesminister Kirchschlägers mit Präsident Nixon und Staatssekretär Kissinger am 11. Juni 1974, 10.00 bis 11.35 Uhr in Salzburg", S. 6. Vgl. Rathkolb, Bruno Kreisky: Perspectives, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 133.

Genfer Verhandlungen nicht viel erwartete. Das Ergebnis der KSZE sei zum Teil bereits vorweggenommen, da es keinen offenen Krieg in Europa gebe und man in einem Klima der Entspannung lebe. Von einem Treffen auf höchster politischer Ebene erhoffte er sich vor allem atmosphärische Verbesserungen. Es würde „das Gefühl einer allgemeinen Sicherheit bringen und beruhigend wirken; es wäre ein Symptom dafür, daß Nixon und Breschnew on speaking terms sind“[800]. Zudem glaubte er, dass es „vielleicht leichter möglich sein würde, von den Russen Konzessionen auf einer Gipfelkonferenz zu erhalten als auf niedriger Ebene“ – möglicherweise auch im Dritten Korb[801]. Aus dieser Überzeugung entwickelte Kreisky im Umkehrschluss eine ausgeprägte Abneigung gegen Verhandlungen auf Beamtenebene, die ihre Wurzeln vermutlich in seinem eigenen Sendungsbewusstsein und seinem Interesse an – gelegentlich auch ungebetener – Vermittlung auf höchster politischer Ebene hatte.

Während sich Kissinger gegenüber den Europäern kaum offen für eine baldige Gipfelkonferenz einsetzen konnte und sich darüber in Salzburg gar beklagte[802], schreckte Kreisky davor nicht zurück, griff fortan jede sich bietende Gelegenheit auf und hielt mit seiner Meinung über die „Beamtenkonferenz“ nicht hinterm Berg. Möglicherweise wurde er sogar von Kissinger um Schützenhilfe gebeten[803]. Am 1. Juli warnte er auf dem SI-Kongress im britischen Chequers erstmals öffentlich davor, den Abschlussgipfel der KSZE unnötig hinauszuzögern. Es sei in Genf der Zeitpunkt gekommen, „da Beamte und Experten einander nichts mehr zu sagen haben; nunmehr müßten die Politiker zu einer Sicherheitskonferenz zusammenkommen.“[804] Mit diesen Äußerungen erregte er in Österreich einiges Aufsehen. In den Medien wurde ihm – nicht ganz zu Unrecht – eine Abkehr von seiner in Moskau vertretenen Haltung vorgeworfen, wo er noch vor einer übereilten Einberufung eines Gipfeltreffens gewarnt habe[805]. Zugleich entfachte er damit

800 SBKA, VII.1 USA 10, „Gespräch Bundeskanzler Kreiskys und Bundesminister Kirchschlägers mit Präsident Nixon und Staatssekretär Kissinger am 11. Juni 1974, 10.00 bis 11.35 Uhr in Salzburg“, S. 5.

801 Ebenda. Kissinger schien diese Auffassung zwischenzeitlich zu übernehmen und vertrat sie wenige Tage später bei einer NATO-Besprechung in Brüssel. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/675-6a/74, Botschaft Brüssel an BMfAA, 22. 6. 1974.

802 „We asked the Europeans about the summit-conference – they accuse us of pressure.“ SBKA, VII.1 USA 10, „Gespräch Bundeskanzler Kreiskys und Bundesminister Kirchschlägers mit Präsident Nixon und Staatssekretär Kissinger am 11. Juni 1974, 10.00 bis 11.35 Uhr in Salzburg“, S. 7.

803 Dass dies der Fall gewesen sein könnte, erscheint zum einen wegen der zeitlichen Koinzidenz mit der im Folgenden geschilderten Äußerung Kreiskys in Chequers nicht unwahrscheinlich. Zum anderen hat Kissinger auch in einer anderen KSZE-Problematik um Kreiskys Unterstützung gebeten. Memorandum of Conversation, 12. 11. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 260, S. 757 f., hier S. 757.

804 Berndt Ender, Ein General, der als Taube kam, in: Arbeiter-Zeitung, 2. 7. 1974, S. 3. Vgl. Thalberg, Von der Kunst, S. 443.

805 Vgl. Kreisky sprach mit Wilson. Bundeskanzler für baldigen Sicherheitskonferenz-Gipfel, in: Die Presse, 02. 07. 1974; Berndt Ender, Ein General, der als Taube kam, in: Arbeiter-Zeitung, 2. 7. 1974, S. 3; Berndt Ender, Palästinenser, Frelimo und Entspannung, in: Arbeiter-Zeitung, 3. 7. 1974, S. 3; KSZE: Letzte Phase ins Auge fassen, in: Arbeiter-Zeitung, 3. 7. 1974,

Spekulationen über die Zuständigkeit für die Außenpolitik in Österreich, da diese außenpolitischen Eskapaden Kreiskys in eklatanter Weise mit dem Wechsel an der Spitze des Außenministeriums zusammenfielen[806].

Kreisky ließ sich davon indes nicht beirren. Im Gegenteil machte er seiner Ungeduld über den schleppenden Verhandlungsverlauf und die verhandelnden Diplomaten bis zum Ende der Genfer Verhandlungen regelmäßig in politischen Gesprächen und öffentlichen Äußerungen Luft. Man könnte meinen, Kreisky habe eine regelrechte Kampagne für ein baldiges Ende der KSZE betrieben. Bereits wenige Tage nach seinem Auftritt in Chequers veröffentlichte die sowjetische Tageszeitung Iswestija ein Interview mit Kreisky, wo er seine Grundthese noch einmal bekräftigte: „Man kann nicht alle europäischen Probleme auf einmal lösen, auch nicht bei der zweiten Etappe der Konferenz, die derzeit in Genf stattfindet. Einiges sollte auch für die Teilnehmer des Gipfeltreffens übrig bleiben, für die dritte Etappe dieser Konferenz."[807] Im August 1974 äußerte er sich gegenüber der finnischen Wochenzeitschrift Suomen Kuvalehti beinahe verächtlich über die sich in die Länge ziehende „Beamtenkonferenz":

„Meiner Ansicht nach sollte man in Genf nicht alle auf der Konferenz zu behandelnden Sachen bis ins kleinste Detail im Voraus festlegen. Darum müssten die Beamten nicht in dem Sinne arbeiten, dass sie Politik betreiben, sondern einen Teil der Angelegenheiten der Beschlussfassung in Helsinki überlassen. Die führenden Persönlichkeiten der Staaten sind keinesfalls solche Idioten, dass sie nicht selbst auch etwas tun könnten."[808]

Seine Unzufriedenheit mit dem Stand der Verhandlungen äußerte er auch gegenüber dem eigenen Außenministerium und sogar gegenüber den verhandelnden Diplomaten. Laut Franz Ceska habe er mehrfach unmissverständlich zu verstehen gegeben, dass für ihn vor allem das Gipfeltreffen zähle: „Die Verhandlungen und

S. 4; Engelbert Washietl, Kissinger war hier, in: Die Presse, 12. 07. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/697-6a/74, „KSZE; Erklärugn [!] des Herrn Bundeskanzlers vor Journalisten über den weiteren Verlauf", 3. 7. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/716-6a/72, „KSZE; ORF-Interview des Herrn Bundeskanzlers", 8. 7. 1974.

806 Vgl. insbes. Engelbert Washietl, Kissinger war hier, in: Die Presse, 12. 07. 1974 sowie Kapitel I.1.2 und I.1.3.

807 K. Perewoschtschikow/Nikolai Poljanow, Dobryje peremeny w Jewrope. Besseda s Federalnym Kanslerom Awstrii d-rom Bruno Kraiskim, in: Iswestija, 6. 7. 1974, S. 4. Vgl. SBKA, I.9 Interviews und Beiträge 1973–1974, Manuskript „Günstige Veränderungen in Europa. Gespräch des österreichischen Bundeskanzlers, Dr. Bruno Kreiskys, mit Sonderkorrespondenten der Iswestija in seinem Arbeitszimmer", undatiert, S. 3. Das Iswestija-Interview wurde durch eine APA-Meldung auch in Österreich bekannt: Kreisky: Strittige Probleme bei KSZE-Gipfeltreffen lösen, in: Arbeiter-Zeitung, 07. 07. 1974, S. 1.

808 Maarit Tyrkkö, Itävallan liittokansleri Bruno Kreisky Suomen Kuvalehdelle: Nyt olisi aika pitää huipputason ETYK Helsingissä, in: Suomen Kuvalehti (Nr. 32/1974), S. 10–15, hier S. 14. Vgl. Arbeitsübersetzung der österreichischen Botschaft in Helsinki in: SBKA, I.9 Interviews und Beiträge 1973–1974, Botschaft Helsinki an BMfAA, „Pressebericht: Interview von ‚Suomen Kuvalehti' mit dem Herrn Bundeskanzler", 26. 8. 1974. Zu weiteren derartigen Äußerungen vgl. u. a. Bruno Kreisky, Globale Koexistenz – Illusion oder reale Chance. Wiesbaden, 23. 10. 1974, in: Kreisky Reden II, S. 444–451, hier S. 450; Günter Traxler, Iran für Wien als 3. UNO-Zentrum, in: Arbeiter-Zeitung, 12. 10. 1974, S. 1 f.; Steiner, Diplomatie – Politik, S. 50 f.

die Texte, die man da aushandelt, die sind sekundär. Entscheidend ist, dass […] die Führer der Welt zusammentreffen“[809]. Kreisky ging jedoch nicht so weit, wirklichen Druck auf das Außenministerium oder gar am Ministerium vorbei direkten Einfluss auf die Delegation auszuüben oder ein Machtwort zu sprechen. Dies hätte er sehr wohl tun und damit die österreichische Delegation ausbremsen können[810].

Dennoch waren die österreichische Delegation in Genf und die zuständigen Diplomaten der politischen Abteilung im Wiener Außenministerium alarmiert. Im Oktober 1974 fertigte Helmut Liedermann daher einen ausführlichen Bericht über den aktuellen Verhandlungsstand und Alternativen für die weitere Verhandlungstaktik an, der zusammen mit zahlreichen anderen Materialien über die KSZE Außenminister Erich Bielka vorgelegt wurde und ganz offensichtlich Querschüsse von dessen Seite sowie seitens des Bundeskanzlers verhindern sollte[811]. Dies erschien durchaus nötig, denn offenbar hatte Bielka an der KSZE-Abteilung vorbei die Botschaft in Paris angewiesen, beim französischen Außenminister für Kreiskys Vorstellungen zu werben[812]. In Liedermanns Bericht wird insbesondere die Situation in Korb III, die Bedeutung dieses Bereiches, die darin liegenden Schwierigkeiten und die Rolle Österreichs und der anderen Neutralen bei den dortigen Verhandlungen dargelegt. Anschließend werden vier Alternativen für die weitere Vorgehensweise skizziert: „1) Die Fortsetzung der Verhandlungen und der Anwendung der bisherigen Methodik. […] 2) Abbruch der Konferenz (Unterbrechung sine die). 3) Verzicht auf Behandlung gewisser Teile des Mandats, um eine alsbaldige dritte Phase zu ermöglichen. […] 4) Initiativen der Neutralen zur Beschleunigung der Arbeiten“[813].

Liedermanns Empfehlung war ein unmissverständlicher Appell: Variante zwei würde den Entspannungsprozess „schwer gefährden“ und werde von keinem Teilnehmerstaat ernsthaft erwogen. Vor allem aber die von Kreisky propagierte dritte Variante „würde keine Aussicht auf einen Konsens haben und lediglich den Eindruck einer gewissen Einseitigkeit erwecken.“ Selbst der Osten gehe davon aus, dass das gesamte in Helsinki verabschiedete Mandat im Schlussdokument umge-

809 Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.

810 Ceska erinnerte sich jedoch, dass einzelne Delegationsmitglieder, wenn sie in Wien weilten, wiederholt zu Aussprachen mit Kreisky gebeten wurden. Dies betraf vor allem den damaligen Delegationsleiter Helmut Liedermann, aber auch Ceska selbst. Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.

811 Es wurde erwogen, den Bericht auch Kreisky vorzulegen. Allerdings gibt es weder im ÖStA/AdR noch im SBKA Belege dafür, dass dies tatsächlich geschah. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1021-6a/74, „Darstellung über Stand und Alternativen weiterer Verhandlungstaktik“, 18. 10. 1974, einliegender Aktenvermerk; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1031-6a/74, „Informationen für den Herrn Bundesminister“, 28. 10. 1974.

812 Soweit aus den Akten ersichtlich, waren weder Ludwig Steiner noch die KSZE-Abteilung oder die KSZE-Delegation über diese Weisung informiert, die aus einem Schreiben der Botschaft in Paris eindeutig hervorgeht: ÖStA/AdR, BMfaA, 800/2-II.7/75, „Außenminister Sauvagnargues über die KSZE“, 5. 12. 1974, S. 1.

813 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1021-6a/74, „Darstellung über Stand und Alternativen weiterer Verhandlungstaktik“, 18. 10. 1974, S. 6.

setzt werden müsse. Bliebe man bei der bisherigen Verhandlungsweise, sei zwar mit der dritten Phase der KSZE „frühestens im späteren Frühjahr 1975" zu rechnen. Man könne so aber „zweifellos in allen Bereichen des Mandats [den] noch gegebene[n] Verhandlungsspielraum des Ostens" voll ausschöpfen. Beschleunigend könnten sich möglicherweise Initiativen der Neutralen, wie im Falle des Package Deals, auswirken. Bereits „für die allernächste Zeit" seien neue derartige Vermittlungsbemühungen geplant[814].

Der Ruf Liedermanns verhallte offenbar nicht völlig ungehört, denn als Kreisky am 23. Oktober 1974 bei einer Rede in Wiesbaden auf die Frage nach einem KSZE-Gipfeltreffen zu sprechen kam, wandte er ein: „Viele glauben, und dieser Auffassung kann die Berechtigung nicht abgesprochen werden, daß bei einer solchen Konferenz nichts herauskommen könne, wenn man sich vorher nicht über substanzielle Fragen geeinigt hat." Doch von einer wirklichen Einsicht des Bundeskanzlers zeugte dies nicht, denn er stellte sogleich die Gegenfrage, wozu man die Regierungschefs so vieler Staaten zu einer Konferenz zusammenbringen solle, wenn man sich vorher schon über die substanziellen Fragen geeinigt habe. „Das kann doch dann nur eine Veranstaltung werden, bei der eine Reihe mehr oder weniger schöne Reden gehalten werden." Kreisky blieb bei seiner Überzeugung, dass Konzessionen, wenn überhaupt, nur auf einer Gipfelkonferenz möglich seien. Immerhin unterstützte er die Delegation an zwei Punkten: Zum einen gab er zu verstehen, dass Zugeständnisse kaum bedeutsam seien, wenn sie nur „die Wiederholung verschiedener Konventionen" brächten, dass also nicht nur die Prinzipiendeklaration in Korb I, sondern auch die konkreten, praktischen Vereinbarungen in Korb II und III vorangebracht werden müssten. Zum anderen zeigte er Verständnis für die Verzögerungen der Verhandlungen, die er darauf zurückführte, dass einige von Breschnews Gesprächspartnern „einfach nicht mehr als solche da sind."[815]

So richtig diese Beobachtung war, so falsch war seine Einschätzung, dass in Genf kaum nennenswerte Ergebnisse erreicht werden könnten. An dieser hielt er jedoch bis Juni 1975 beharrlich fest[816]. Seine Wiesbadener Rede blieb noch weitgehend unbeachtet. Wellen schlug er jedoch, als er am 26. November im Internationalen Pressezentrum in Wien Zweifel daran äußerte, dass die derzeitige Phase der KSZE „etwas Substanzielles" bringen würde. Dies komme nicht bei einer Konferenz zustande, die relativ junge Diplomaten bestreiten, „so etwas hebt man sich für eine bedeutendere Gelegenheit auf"[817]. Damit fand er in

[814] Ebenda.

[815] Kreisky, Globale Koexistenz – Illusion oder reale Chance. Wiesbaden, 23. 10. 1974, in: Kreisky Reden II, S. 450.

[816] Zuletzt plädierte er noch Ende Juni 1975 im Gespräch mit Hans-Dietrich Genscher für eine derartige Vorgehensweise, stieß damit jedoch auf Ablehnung. ÖStA/AdR, BMfaA, 800/240-II.7/75, „KSZE; Behandlung anlässlich des Gesprächs des Herrn Bundeskanzlers mit Aussenminister Genscher (BRD) am 23. 6. 1975", 3. 7. 1975, einliegendes Protokoll, S. 3; Aufzeichnung von van Well, 23. 6. 1975, in: AAPD 1975, Dok. 174, S. 815–819, hier S. 817.

[817] Zitiert nach Stephan Vajda, Gehirn-Poker auf österreichisch, in: profil (Nr. 49/1974), S. 21–23, hier S. 21. Vgl. Kanzler variiert Gipfelidee. Ergebnisse der Sicherheitskonferenz für Ab-

Österreich genauso wie im Ausland große, wenn auch zumeist kopfschüttelnde Beachtung[818]. Die „jungen Diplomaten" widerlegten Kreiskys These prompt, denn am 28. November konnte in Genf unter Vermittlung der österreichischen Delegation mit dem Abschnitt zur Familienzusammenführung einer der bedeutendsten Texte von Korb III fertig gestellt werden. Damit ernteten sie ein wesentlich positiveres internationales Presseecho als Kreisky mit seiner Ansprache zwei Tage zuvor[819].

Für den politischen Direktor im Wiener Außenministerium, Ludwig Steiner, war Kreiskys Äußerung nicht nur ärgerlich, sie brachte ihm sogar unmittelbare Schwierigkeiten ein. Steiner war sehr genau über die Genfer Verhandlungen informiert, unterstützte die Arbeit der Delegation und hielt ihr gegenüber dem Bundeskanzler und seit dem Wechsel an der Spitze des Außenministeriums zunehmend auch gegenüber dem Außenminister den Rücken frei[820]. Die meisten Weisungen an die Delegation in Genf wurden von ihm erteilt, oftmals ohne Rücksprache mit dem Außenminister[821]. Beispielsweise wurde die Verhandlung des Package Deals im Juli 1974 ausschließlich mit der KSZE-Abteilung und mit Steiner besprochen. Der frisch vereidigte Außenminister Bielka wurde über den Deal erst informiert, als die erste schriftliche Fassung vorlag, also bereits Fakten geschaffen worden waren[822]. Steiner kam somit eine zentrale Funktion in der österreichischen KSZE-Politik zu. Der große Handlungsspielraum, den die österreichische Delegation in Genf genoss, war in erster Linie ihm zu verdanken.

Diese Schlüsselrolle Steiners war auch einigen östlichen Botschaftern in Wien bewusst. Der polnische Botschafter in Wien, Ryszard Karski, der offenbar für seine „Intrigenkapazität" bekannt war, versuchte Steiner unter Verweis auf die Zeitungsberichte über Kreiskys Rede zu einer konzilianteren Haltung gegenüber den östlichen Forderungen zu bewegen. Steiner wies dies mit der Bemerkung zurück, es sei im diplomatischen Dienst Österreichs nicht üblich, Weisungen über die Presse zu erhalten. Karski wandte sich prompt an Kreisky und gab Steiners Äußerung „brühwarm" mit den Worten wieder: „Von Kreisky nehme ich keine Weisungen entgegen." Es gelang ihm damit jedoch nicht, beim Bundeskanzler Zweifel an der Loyalität Steiners zu säen, der als ÖVP-Mitglied ohnehin nicht

schluß „aufheben"?, in: Die Presse, 28. 11. 1974; Steiner, Diplomatie – Politik, S. 50 f. Da Kreisky offenbar frei sprach, ist kein Redemanuskript überliefert.

818 Zum inländischen Presseecho vgl. u. a. Vajda, Gehirn-Poker auf österreichisch, S. 21; Kanzler variiert Gipfelidee. Ergebnisse der Sicherheitskonferenz für Abschluß „aufheben"?, in: Die Presse, 28. 11. 1974. Besondere Aufmerksamkeit erregte die Rede in Finnland, welches als designierter Gastgeber kein Interesse an der Behandlung substanzieller Fragen während des feierlichen Abschlussgipfels hatte. UMA, 7B ETYK 31, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 909, 29. 11. 1974.

819 Vgl. S. 201 f. sowie Vajda, Gehirn-Poker auf österreichisch, S. 21.

820 Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.

821 Es ist allerdings davon auszugehen, dass sich Steiner vor einer Weisung an die Delegation in wichtigen Fragen mit dem Außenminister absprach.

822 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/763-6a/74, „Vermittlungsvorschlag (‚deal') der Neutralen und Blockfreien betr. die Frage der Präambel zu TOP III", 15. 7. 1974. Zur Verhandlung des Package Deals vgl. Kapitel I.4.3.6.

immer einer Meinung mit Kreisky war[823]. Allerdings illustriert diese Episode, dass Kreiskys Kritik an der „Beamtenkonferenz" und sein offenes Werben für ein baldiges Ende der KSZE dem Osten unnötig in die Hände spielte und die Arbeit der österreichischen Diplomaten erschwerte.

Auch wenn die WVO-Staaten aus den Eskapaden des Bundeskanzlers kein Kapital schlagen konnten, war ihm zumindest die UdSSR für seine Schützenhilfe sehr dankbar[824]. Allerdings dürfte der sowjetischen Führung diese Freude schnell vergangen sein, als Kreisky am 10. Mai 1975 öffentlich vorschlug, man möge nach der Einnahme Saigons durch die kommunistischen Truppen Nordvietnams das Gipfeltreffen in den September vertagen[825]. In diesem Fall lag Kreisky mit seiner Einschätzung nicht völlig falsch. Selbst in Delegationskreisen in Genf wurde darüber gemutmaßt, dass es dem amerikanischen Präsidenten nur schwer möglich sei, so kurz nach den spektakulären Ereignissen in Vietnam in Helsinki auf höchster politischer Ebene die Entspannung zu zelebrieren[826].

Kreiskys Haltung zum Abschluss der KSZE war äußerst ambivalent: Einerseits drängte er in seinen öffentlichen Äußerungen permanent auf einen baldigen Abschluss der KSZE und erntete dafür in Wien Kritik von der Opposition[827]. Andererseits verzichtete er darauf, seine diesbezüglichen Handlungsmöglichkeiten voll auszuschöpfen. Stattdessen ließ er Außenministerium und Delegation gewähren – vermutlich, weil ihm bewusst war, dass bei den Genfer Verhandlungen eine ideologische Auseinandersetzung ausgetragen wurde, die den Westen und die Neutralen erstmals in die Offensive und die UdSSR in die Defensive brachte und somit einen Wendepunkt für den Ost-West-Konflikt bedeuten könnte[828]. Möglicherweise erkannte er aber auch, dass er weder dem Ansehen Österreichs nützen, noch den Verhandlungsverlauf in Genf positiv beeinflussen würde, hätte er ernsthaft versucht, der österreichischen Delegation Zügel anzulegen. Nicht zuletzt dürfte Ludwig Steiner einen beträchtlichen Anteil daran gehabt haben, dass die Delegation trotz alledem relativ unabhängig agieren konnte. Deren Einschätzung erwies sich letztlich als richtig, während Kreisky und seine Außenminister durch den Verlauf der KSZE eines Besseren belehrt wurden.

[823] Steiner, Diplomatie – Politik, S. 50f., Zitate S. 51. In den Memoiren wird Karski fälschlicherweise „Karsky" geschrieben, es handelt sich dabei aber zweifelsfrei um dieselbe Person.

[824] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/125-II.7/75, „KSZE; Beurteilung der österreichisch-sowjetischen Beziehungen im sowj. Aussenministerium", 21. 4. 1975.

[825] KSZE-Abschlußkonferenz erst im September?, in: FAZ, 10. 5. 1975. Am 1. 5. 1975 hatten die Truppen des kommunistischen Nordvietnams die Hauptstadt Südvietnams eingenommen und damit den Vietnamkrieg beendet.

[826] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/143-II.7/75, „KSZE; Information zum Stand Anfang Mai 1975", 2. 5. 1974, S. 2.

[827] Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1031-6a/74, „Sitzung des Budgetausschusses vom 12. 11. 1974; Informationen für den Herrn Bundesminister", 28. 10. 1974, darin Information vom 18. 10. 1974 bezüglich einer Anfrage des ÖVP-Abgeordneten Franz Karasek zur KSZE; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/241-II.7/75, „KSZE; Äußerungen von Abg. Dr. Karasek in der Debatte des Nationalrates anläßlich der Zustimmung zum Konsularvertrag mit der DDR", 7. 7. 1975.

[828] Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.

4.3.8 Korb III nimmt Form an – Österreich vermittelt (September 1974 bis März 1975)

Die Feststellung von Thomas Fischer, es habe bei den Verhandlungen über die umstrittensten Fragen des Dritten Korbes zwischen Juli 1974 und Mai 1975 praktisch keine Fortschritte gegeben, trifft nicht zu[829]. Ganz im Gegenteil kamen in diesem Zeitraum gerade bei den menschlichen Kontakten mehrere bedeutende Texte zustande, woran Österreich einen beträchtlichen Anteil hatte.

Nachdem mit der Präambel für Korb III dank des Package Deals der N+N-Staaten eine der Schlüsselfragen der KSZE weitgehend gelöst war, stand nach der Sommerpause schnelleren Fortschritten zumindest theoretisch nichts mehr im Wege. Tatsächlich gab es hoffnungsvolle Signale. Als der Generalsekretär des Wiener Außenministeriums, Heinrich Haymerle, bei politischen Gesprächen in Moskau im August 1974 ausführlich über Korb III referierte, ging sein Gegenüber, Walerian Sorin, mit keinem Wort auf diesen Fragenkomplex ein[830]. Dies fiel vor allem deshalb positiv auf, weil sich Sorin bei den MV in Dipoli als sowjetischer Unterhändler für den Dritten Korb einen Namen als unbeweglicher Hardliner gemacht hatte und unmittelbar vor Beginn der Genfer Verhandlungen eigens nach Wien gereist war, um die Österreicher vor allem im humanitären Bereich zu einer nachgiebigen Haltung zu bewegen[831]. Ebenso ermutigend war, dass Gromyko im September 1974 bei verschiedenen bilateralen Gesprächen erklärte, dass Korb III keine Schwierigkeiten bereiten werde[832].

Diesmal trog das Bild nicht. Bis Weihnachten waren in vielen zentralen Fragen, die seit Anfang 1974 nur minimal vorangekommen waren, unerwartet große Fortschritte möglich. Schon am 15. Oktober konstatierte Helmut Liedermann, „dass seit beginn der konferenz 1973 das verhandlungsklima in korb iii noch nie so guenstig und erfolgversprechend war wie jetzt." Er führte dies völlig zu Recht auf den Package Deal der N+N zurück und ergänzte – vermutlich mit Blick auf Kreiskys Vorstellungen zur KSZE: „es steht […] nunmehr ausser frage, dass die 2. phase der ksze auf expertenebene zu einem erfolgreichen abschluss gefuehrt werden kann."[833]

Anfang Oktober gelang es, im Informationsbereich den bereits seit mehreren Monaten offenen Text zum Zugang zu gedruckter Information vorläufig zu registrieren. Der Text enthielt jedoch nach wie vor einige Klammerausdrücke und war trotz der langwierigen Verhandlungen inhaltlich so schwach, dass er für die west-

829 Fischer, Neutral Power, S. 307.

830 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/887-6a/74, „Meinungsaustausch zwischen Generalsekretär Haymerle und Botschafter Sorin vom 21. 8. 1974", 22. 8. 1974, Aktenvermerk.

831 Vgl. S. 135f.

832 Gespräch zwischen Genscher und Gromyko, 15. 9. 1974, in: AAPD 1974, Dok. 263, S. 1158–1163; Memorandum of Conversation, 20. 9. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 247, S. 719–724, hier S. 722. Zumindest von Gromykos Äußerung gegenüber Genscher erfuhr auch das BMfAA: ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/951-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 18. 9. 1974.

833 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/11-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 15. 10. 1974.

lichen und neutralen Staaten „enttäuschend" war. Der österreichische Delegierte Helmut Bauer verhehlte bei der Annahme des Textes nicht, dass sich seine Delegation einen etwas reichhaltigeren Text erhofft hatte. Er gestand aber zugleich ein, dass man offenbar „die Schwierigkeiten in dieser wichtigen Frage unterschätzt" habe[834].

Tatsächlich war das Unterkapitel „Information" für die WVO-Staaten, vor allem die UdSSR, in vielen Punkten wesentlich heikler als die menschlichen Kontakte. Bei Letzterem handelte es sich zumindest aus Moskauer Sicht in erster Linie um die Ausreise einer überschaubaren Anzahl an Menschen, die dem Regime meist ohnehin nur Schwierigkeiten bereiteten[835]. Die Kontrolle über den Informationsfluss im eigenen Lande ist jedoch für jedes autoritäre Regime ein essentielles Machterhaltungsinstrument. Für eine kommunistische Diktatur in einem vergleichsweise abgeschotteten Land wie die UdSSR war dies umso notwendiger. Es ist daher kaum verwunderlich, dass in dem vereinbarten Text die entscheidende Frage, wer genau Zugang zu importierten Publikationen haben würde, weiterhin offen war[836]. Zudem wurde die Möglichkeit für Abonnements aus dem Ausland, die von Anatoli Kowaljow am 12. Juni als eine von drei großen sowjetischen Konzessionen geradezu inszeniert worden war, durch die Einschränkung „gemäss den jedem Land eigenen Modalitäten" abgeschwächt. Auch sonst war der verabschiedete Text so unpräzise, „dass der verbesserte Zugang des Einzelnen zu westlichen Publikationen im Osten wieterhin [!] vom guten Willen der Regierungen dieser Staaten abhängt."[837] Neben diesem Text konnte im Informationsbereich erst in der letzten Sitzung vor Weihnachten am 19. Dezember 1974 ein weiteres, kaum kontroverses Dokument verabschiedet werden, das von allen Seiten, auch von Österreich, ausdrücklich begrüßt wurde[838].

In der verhältnismäßig unstrittigen Unterkommission 11 zur Zusammenarbeit im Bildungssektor wurde am 19. Dezember ein dreiseitiger Text zum „Studium fremder Sprachen und Zivilisationen" angenommen, über den seit Anfang September verhandelt wurde und in den auch ein österreichischer Vorschlag Eingang fand[839]. Trotz der eher umfangreichen Formulierungen wurde der Text

[834] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/6-6a/74, „Zugang zu gedruckter Information", 11. 10. 1974, einliegende Intervention von Helmut Bauer, 4. 10. 1974.

[835] Breschnew brachte diese Haltung im Gespräch mit Nixon und Kissinger im März 1974 auf den Punkt, als er scherzhaft anmerkte: „[I]n addition to Solzhenitsyn, we can give you a few more Solzhenitsyns. That's free movement!" Memorandum of Conversation, 26. 3. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 195, S. 587–590, hier S. 590.

[836] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/6-6a/74, „Zugang zu gedruckter Information", 11. 10. 1974, S. 2.

[837] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/6-6a/74, „Zugang zu gedruckter Information", 11. 10. 1974, S. 2. Zu Kowaljows Konzessionen vom 12. 6. 1974 vgl. S. 158.

[838] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/91-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 20. 12. 1974. Darin ging es um die Zusammenarbeit im Informationsbereich.

[839] CSCE/II/L/133/Rev.1, 17. 12. 1974. Den darin eingegangenen österreichischen Vorschlag zu Sprachlehrmethoden in der Erwachsenenbildung hatte die Delegation am 22. 10. 1973 als CSCE/II/L/6 eingebracht. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/96-6a/74, „proviso-

von den meisten, auch westlichen Delegationen als „recht positives Ergebnis" gewertet[840].

In der kulturellen Zusammenarbeit, die sich bereits seit Beginn der Genfer Verhandlungen als unerwartet schwierig herausgestellt hatte, kamen zwischen Oktober und Dezember 1974 zahlreiche Texte zustande, die zumindest provisorisch vereinbart werden konnten, darunter auch ein österreichischer[841]. Besondere Schwierigkeiten bereiteten einerseits das rein französische Anliegen, Lesesäle und Kulturinstitute in anderen Teilnehmerstaaten, vor allem der UdSSR, einzurichten.[842] Andererseits erwies sich, ähnlich wie bei der Information, die Frage des Zugangs zu kulturellen Gütern als Kernproblem, das seit April 1974 ungeklärt war. Frankreich präsentierte am 8. November eine Formel, die das Ergebnis wochenlanger bilateraler Verhandlungen mit der UdSSR darstellte, nach österreichischer Auffassung allerdings „zwei schwerwiegende schoenheitsfehler" enthielt[843]. Während die EG-Delegationen den französischen Text trotz mancher Bedenken akzeptierten, widersetzten sich alle vier Neutralen diesen Einschränkungen[844].

Franz Ceska, der für Bildung und Kultur zuständige österreichische Delegierte, gab zwar gegenüber Wien zu bedenken, dass sich die Neutralen mit ihrer Haltung isolieren könnten, hielt ein sofortiges Einlenken aber dennoch für unzweckmäßig. Den neutralen Delegationen ging es hier nicht allein um die inhaltlichen Schwächen des Dokumentes, sondern vielmehr ums Prinzip, genauer gesagt, um das Konsensprinzip und damit um ihr eigenes Mitspracherecht bei den Verhandlungen. Es sei prinzipiell nicht hinnehmbar, wenn zwei einflussreiche Teilnehmerstaaten – in diesem Fall Frankreich und die UdSSR – den übrigen Delegationen

rische ‚Registrierung im Geiste' des vollständigen Kapitels ‚Studium fremder Sprachen und Zivilisationen' (Punkt 51c des Mandates)", 19. 12. 1974.

840 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/96-6a/74, „provisorische ‚Registrierung im Geiste' des vollständigen Kapitels ‚Studium fremder Sprachen und Zivilisationen' (Punkt 51c des Mandates)", 19. 12. 1974.

841 Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/3-6a/74, „Film- und audiovisuelle Archive", 7. 10. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/7-6a/74, „Massenmedien", 11. 10. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/25-6a/74, „Schaffung eines Repertoires von Fernsehfilmen", 31. 10. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/31-6a/74, „Absatz 49c", 5. 11. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/35-6a/74, „Urheberrechtskonventionen", 11. 11. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/45-6a/74, „betreffend Verringerung finanzieller Belastungen des Kulturaustausches und verbesserten Schutz für Kunstwerke", 22. 11. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/95-6a/74, „Filmverleih", 17. 12. 1974. Der österreichische Vorschlag (CSCE/II/K/5, 30. 10. 1973) befasste sich mit der Verbreitung von literarischen Werken. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/53-6a/74, „Förderung des kommerziellen Austausches von Büchern", 25. 11. 1974.

842 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/67-6a/74, „Bereich Kultur; derzeitiger Stand", 10. 12. 1974, S. 2f. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/89-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 20. 12. 1974.

843 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/33-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 11. 11. 1974, Zitat S. 2. Vgl. CSCE/II/K/152 (Frankreich), 8. 11. 1974.

844 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/33-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 11. 11. 1974.

eine bilaterale Lösung aufzwängen und irritiert reagierten, wenn man nicht bereit sei, „ihre formeln kritiklos zu akzeptieren."[845]

Letztlich gewannen die vier Neutralen diese Machtprobe mit Frankreich und der UdSSR – nicht zuletzt dank ihres geschlossenen Auftretens. Nach vierzehntägigen Verhandlungen unter Leitung Ceskas gelang es ihnen am 22. November, eine „bedeutend günstigere formulierung" gegenüber dem Osten durchzusetzen[846]. Eines der schwierigsten Probleme der Unterkommission 10 war damit gelöst. Zugleich hatten die Neutralen ihre Verhandlungsposition deutlich stärken können. Dies galt insbesondere für Österreich, das mit Franz Ceska die Führung bei diesen Verhandlungen übernommen hatte. Zwar war die Koordination der informellen Verhandlungen über kulturelle Zusammenarbeit eigentlich Finnland zugeteilt worden. Faktisch nahm aber hier – und zum Teil auch im Bildungssektor – Ceska immer häufiger eine koordinierende Rolle ein und entwickelte einen bedeutenden Teil der letztlich vereinbarten Formulierungen. Das Gewicht Österreichs erwies sich gegenüber den beiden nordischen Neutralen oftmals als ausschlaggebend[847].

Nicht zuletzt entstanden auch bei den menschlichen Kontakten in Unterkommission 8 unter österreichischer Vermittlung zahlreiche konsensfähige Texte. Zwar kamen die Verhandlungen in den ersten Wochen nicht von der Stelle, da die UdSSR zuerst eine Formulierung zu „gegenseitig annehmbaren Bedingungen" in dem Einleitungstext für die menschlichen Kontakte durchsetzen wollte. Anfang Oktober zeichnete sich hier jedoch eine richtungsweisende Entwicklung ab. Um die festgefahrenen Verhandlungen in der Unterkommission zu entzerren, kamen die sowjetische und die EG-Delegationen überein, fünf informelle Gesprächsrunden parallel zu führen[848]. Auf der einen Seite wurde fortan über die drei zentralen Themen, also Familienzusammenführung, Eheschließung sowie Reisen aus persönlichen und beruflichen Gründen, auf der anderen Seite über den dänischen Vorschlag für einen Einleitungstext des Unterkapitels sowie über die östliche Forderung nach einer Klausel über „gegenseitig annehmbare Bedingungen" in dieser Einleitung verhandelt. Helmut Liedermann übernahm die Koordination aller fünf Verhandlungsrunden, die im täglichen Wechsel stattfanden[849].

[845] Ebenda, S. 4 f., Zitat S. 5.

[846] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/43-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 23. 11. 1974; CSCE/II/K/152/Rev.1 (Frankreich, Österreich, ČSSR, Finnland, Schweden, Schweiz), 22. 11. 1974.

[847] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/8-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 7. 1. 1975. Zur Verantwortung Ceskas für die Unterkommissionen 10 und 11 vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/88-6a/74, „Anregung zu Sprechtagen von Ministre-Conseiller Dr. Franz Ceska", 20. 12. 1974.

[848] Diese Idee ging offenbar auf Frankreich zurück. UMA, 7B ETYK 22, Delegation Genf an Helsinki, Schreiben R-434/222, beiliegender Bericht, S. 13.

[849] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1003-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 3. 10. 1974, S. 3 f.; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1002-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 7. 10. 1974. Vgl. UMA, 7B ETYK 22, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 792/R-772, 18. 10. 1974. Ab Mitte September fanden bereits parallele Verhandlungen über Familienzusammenführung und Eheschließung mit Liedermann als Koordinator statt. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/931-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 13. 9. 1974.

Der Text über Familienzusammenführung war bereits vor der Sommerpause recht weit gediehen. Kaum war der neue Verhandlungsmodus vereinbart, bahnte sich schon eine Lösung der wenigen noch offenen Fragen an[850]. Offenbar wollte der Osten diesen Bereich des Mandats, dem der Westen und die Neutralen besonders große Bedeutung beimaßen, nun schnell voranbringen. Den WVO-Delegationen war bewusst, dass ein Konsens über dieses „schluesselproblem" der menschlichen Kontakte den Verhandlungen einen sehr positiven Impuls geben würde[851]. Nach unzähligen Diskussionen mit diversen Delegationen konnte Helmut Liedermann am 20. November in den informellen Gesprächen einen umfassenden Text zur Familienzusammenführung präsentieren, der nur noch an zwei kleineren Stellen einer letzten Klärung bedurfte[852]. Nach einer weiteren Verhandlungswoche war schließlich „das wichtigste und schwierigste Problem des Aufgabenbereiches ‚menschliche Kontakte' gelöst"[853], wobei zuletzt die Übersetzungen ins Deutsche und Russische die Hauptschwierigkeit darstellten[854]. Am 27. November brachte Helmut Liedermann den Text, um den seit März gerungen wurde, in der Unterkommission 8 als österreichisches Dokument ein. Nachdem aus Moskau endgültig grünes Licht gekommen war, konnte der Text am 3. Dezember provisorisch registriert werden[855].

Nicht nur in Genf, sondern auch in der österreichischen wie in der internationalen Presse wurden dieser Durchbruch und Österreich als Vermittler regelrecht gefeiert[856]. Obgleich auch dieses Dokument keine konkreten oder gar verbind-

850 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1007-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 10. 10. 1974. Wie aus finnischen Quellen zu entnehmen ist, waren die UdSSR und die Bundesrepublik Deutschland in dieser Frage weiterhin in regem Kontakt, um eventuelle Lösungsmöglichkeiten anzubahnen. UMA, 7B ETYK 32, Delegation Genf an Helsinki, Bericht Nr. 370, 15. 10. 1974, S. 1.

851 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/38-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 15. 11. 1974.

852 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/40-6a/74, „wesentliche Fortschritte bei der Ausarbeitung eines Textes zum Thema ‚Familienzusammenführungen'", 21. 11. 1974.

853 Ebenda.

854 Dies lässt sich indes nur indirekt rekonstruieren: Die beiden o. g. offenen Fragen stellten keinen großen Streitpunkt mehr da. Am 25. 11. berichtete Liedermann, dass er den Text, der auf Englisch verhandelt wurde, möglichst auch auf Deutsch, Russisch und Französisch einbringen wolle. Am 26. 11. wurde bis in die Nacht verhandelt, vermutlich über die deutsche und die russische Fassung. Zu den KSZE-typischen Problemen bei den Übersetzungen ins Russische vgl. Maresca, To Helsinki, S. 61 f. Zu den Problemen mit deutschen Übersetzungen vgl. u. a. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/60-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 17. 3. 1975.

855 CSCE/II/I/129 (Österreich), 27. 11. 1974; CSCE/II/I/130 (provisorisch registrierter Text), 3. 12. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/48-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 27. 11. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/55-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 3. 12. 1974.

856 Zu den österreichischen Reaktionen vgl. u. a. Ost-West-Familienzusammenführung in Genf akzeptiert, in: Arbeiter-Zeitung, 29. 11. 1974, S. 1; Manfred Scheuch, Auch Sicherheit ist konkret, in: Arbeiter-Zeitung, 6. 12. 1974, S. 2; Vajda, Gehirn-Poker auf österreichisch; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/47-6a/74, „Berichterstattung in der ‚Presse' am 28. 11. 1974", 18. 11. 1974. Zur internationalen Berichterstattung vgl. u. a. Soviet Consession Is Seen at Europe Talks, in: International Herald Tribune, 30. 11./1. 12. 1974; René Maheu, Pour la coopération paneuropéenne, in: Le Monde, 4. 12. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/69-6a/74, „österr. Vorschlag betr. Familienzusammenführung; Pressestimmen", 6. 12. 1974.

lichen Maßnahmen festhielt, so handelte es sich doch um sehr greifbare Vereinbarungen in einem Bereich, über den noch nie zuvor auf internationaler Ebene verhandelt worden war. Gesuche[857] auf Familienzusammenführung seien demnach „in positivem und humanitärem Geist" sowie „so zügig wie möglich" zu behandeln, wobei Dringlichkeitsfälle, etwa bei alten oder kranken Personen, besondere Beachtung finden sollten[858]. Darüber hinaus wurde vereinbart, dass etwaige Gebühren nötigenfalls auf eine „gemässigte" Höhe gesenkt und nur bei genehmigten Gesuchen erhoben, abgelehnte Gesuche erneut eingereicht und „in angemessen kurzen Zeitabständen von neuem geprüft" werden, Personen im Falle einer Genehmigung „ihr Haushaltsgut und ihre persönliche Habe mitführen oder versenden" dürfen sowie, dass es „zu keiner Veränderung der Rechte und Pflichten des Gesuchstellers oder seiner Familienmitglieder" kommt[859].

Auch in die Verhandlungen über die anderen beiden Kernfragen, die von Liedermann koordiniert wurden, kam nun Bewegung. Bei den informellen Gesprächen über Reisen aus persönlichen und beruflichen Gründen legte er am 28. November ein Non-Paper vor, das alle vom Westen gewünschten Gedanken enthielt und von Ost und West als Verhandlungsgrundlage akzeptiert wurde. Bis zur Weihnachtspause näherten sich die Positionen weiter an, was zum einen durch sowjetische Zugeständnisse, zum anderen durch eine flexible Herangehensweise der EG-Delegationen möglich wurde. Zu einer endgültigen Einigung über diesen Text kam es jedoch vorerst nicht[860].

Dafür gelang es, das Thema „Eheschließung zwischen Bürgern verschiedener Staaten" noch vor Weihnachten abzuschließen. Helmut Liedermann stellte am 9. Dezember ein Non-Paper hierzu vor, das die Ergebnisse seiner informellen Konsultationen widerspiegelte und auf keinerlei Widerspruch stieß[861]. Als er den Text zwei Tage später in Unterkommission 8 offiziell als österreichisches Dokument einbrachte, machte als Einziges Rumänien Einwände geltend. Weder die anderen Delegationen noch Österreich als Koordinator zeigten sich bereit, auf die rumänischen Wünsche einzugehen[862]. Wie Liedermann zu Recht annahm, war das rumänische Verhalten nicht nur inhaltlich begründet, sondern auch als Kritik

857 Der Begriff „Gesuch" wurde vermutlich von der ostdeutschen Delegation durchgesetzt, um die Ausnahmestellung solcher „Gesuche" zu unterstreichen. Der Begriff „Antrag" hätte unter Umständen einen formellen Mechanismus für oder gar ein Recht auf Familienzusammenführungen implizieren können.

858 Ähnlich wurde dies im Text über familiäre Kontakte geregelt, der im März 1974 unter österreichischer Vermittlung zustande gekommen war. Vgl. S. 158 f.

859 CSCE/II/I/130, 3. 12. 1974. Identisch in: KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 268.

860 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/50-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 28. 11. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/51-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 29. 11. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/59-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 5. 12. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/68-6a/74, „Reisen aus persönlichen oder berufl. Gründen", 10. 12. 1974.

861 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/72-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 10. 12. 1974.

862 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/80-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 12. 12. 1974.

an der Verhandlungsmethode zu verstehen[863]. Rumänien hatte sich mehrfach gegen Verhandlungen in kleinem Kreise zur Wehr gesetzt. Paradoxerweise war nun die österreichische Delegation in der Situation, diesen Verhandlungsmodus zu verteidigen, wo sie doch an anderen Stellen oftmals ähnliche Kritik am Verhalten der größeren Teilnehmerstaaten geäußert und sogar das Konsensprinzip gefährdet gesehen hatte[864]. War die österreichische Delegation zumindest mit Unterstützung der anderen Neutralen oder N+N-Staaten in manchen Fällen dazu in der Lage, sich dagegen erfolgreich zur Wehr zu setzen, gab Rumänien am 16. Dezember seinen Widerstand auf[865].

In den letzten Wochen vor der Weihnachtspause hatten die Verhandlungen somit deutlich an Fahrt gewonnen und mit den Texten über Familienzusammenführung und Eheschließung „die bisher spektakulärsten Fortschritte[] innerhalb der KSZE" zustande gebracht[866]. Dieses Tempo ließ sich jedoch nicht über den Jahreswechsel retten. In den neun Verhandlungswochen vom 20. Januar bis 26. März 1975 kamen kaum Ergebnisse zustande. Insbesondere bei den menschlichen Kontakten verhärtete sich die sowjetische Haltung wieder[867]. Einzig in den weniger diffizilen Themen „Begegnungen der Jugend" sowie „Tourismus auf individueller und kollektiver Grundlage" gelang es bis März 1975, einvernehmliche Texte zu formulieren[868].

Im Unterkapitel „Information" wurde seit Jahresbeginn nur ein relativ belangloser Text registriert. Das eigentliche Tauziehen fand hier – von den Einleitungstexten abgesehen – um die Abschnitte zur „Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Journalisten" und zu „Rundfunk und Fernsehen" statt. Während Letzterer Ende März recht weit gediehen und nur bei den strittigen Fragen über die östlichen Störsender und der staatlichen Verantwortlichkeit für Radio- bzw. Fernsehsendungen blockiert war, standen bei Ersterem noch etwa zwei Drittel des Textes aus[869]. Österreich hatte selbst einen Vorschlag zu den Arbeitsbedingungen von Journalisten vorgelegt[870]. Im Mittelpunkt standen hier aber die Dokumente

863 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/83-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 14. 12. 1974. Zur rumänischen Kritik an der Verhandlungsmethode vgl. UMA, 7B ETYK 31, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 967, 17. 12. 1974.

864 Vgl. S. 199f.

865 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/84-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 17. 12. 1974.

866 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/41-II.7/75, „Stand Anfang Feber 1975", 10. 2. 1975, S. 5.

867 Ebenda, S. 6.

868 CSCE/II/I/136 (Österreich), 17. 3. 1975; CSCE/II/I/137 (Österreich, Spanien, Jugoslawien), 26. 3. 1975. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/96-II.7/75, „Kurzinformation zum Stand vom 26. März 1975", 2. 4. 1975, S. 6f. In das Dokument über Jugendbegegnungen flossen auch Teile eines österreichischen Vorschlages (CSCE/II/I/14, 30. 11. 1973) ein.

869 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/96-II.7/75, „Kurzinformation zum Stand vom 26. März 1975", 2. 4. 1975, S. 7.

870 CSCE/II/J/131, 25. 9. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/953-6a/74, „österreichischer Vorschlag betreffend Information", 25. 9. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/973-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 26. 9. 1974.

der Bundesrepublik Deutschland[871] und der Schweiz[872], wobei Letzteres selbst die westlichen und neutralen Delegationen höchst kritisch sahen[873].

Bei den beiden weniger bedeutenden Unterkapiteln zu Kultur und Bildung gingen die Verhandlungen bis März 1975 höchst unterschiedlich voran. Während im Bildungsbereich die noch offenen Abschnitte kurz vor der Fertigstellung standen[874], waren bei der kulturellen Zusammenarbeit noch etliche Fragen offen. Dort konnten nur sehr wenige, kurze und kaum bedeutende Texte vereinbart werden. Vor allem französische Forderungen blockierten weiterhin die Verhandlungen[875].

Insgesamt betrachtet, hatten die Verhandlungen über Korb III zwischen Oktober 1974 und März 1975 gewaltige Fortschritte gemacht, auch wenn der Stand in den einzelnen Unterkapiteln unterschiedlich war. Die österreichische Delegation konnte als Vermittler bei den bisher spektakulärsten Ergebnissen im Unterkapitel „menschliche Kontakte" glänzen. Hierbei zahlten sich auch die geduldigen und letztlich nur scheinbar fruchtlosen Vermittlungsbemühungen Österreichs in der ersten Jahreshälfte 1974 aus. Viele der Texte, die bis März 1975 vereinbart werden konnten, waren unter österreichischer Koordination bereits bis zur Sommerpause 1974 so weit ausgearbeitet, dass vielfach nur noch wenige, klar umrissene Fragen offen geblieben waren. Dies erleichterte die Verhandlungen im Herbst 1974 erheblich. Neben der Vermittlung bei den menschlichen Kontakten konnte sich Österreich auch bei den Unterkapiteln „Kultur" und „Bildung" zunehmend als zentraler Akteur profilieren. Allerdings gilt hier, wie bei allen anderen Vermittlungsbemühungen der Neutralen, dass diese nicht allein aufgrund des Verhandlungsgeschicks der neutralen Diplomaten gelangen, sondern weil bei den Hauptkontrahenten die notwendige Kompromissbereitschaft vorlag. Die USA unterstützten ab Herbst 1974 offener denn zuvor die Positionen der Westeuropäer. Die UdSSR hatte bereits durch die Package-Deal-Verhandlungen eingesehen, dass es auch mit amerikanischer Unterstützung keine günstigeren Ergebnisse in Korb III erreichen würde. Zuletzt spielte bei den langsamen, aber stetigen Fortschritten im Kulturbereich eine gewisse Annäherung Frankreichs und der UdSSR die entscheidende Rolle[876].

871 CSCE/II/J/17, 12. 12. 1973.

872 CSCE/II/J/10, 19. 11. 1973. Der österreichische Vorschlag beruhte auf einem österreichischen Gesamtvorschlag zum Thema „Rundfunk und Fernsehen", der am 21. 1. 1974 als CSCE/II/J/18 registriert wurde.

873 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/20-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 30. 1. 1975. Zu dem Vorschlag vgl. Philip Rosin, Neutral und westlich? Die Menschenrechtspolitik der Schweiz im Rahmen des KSZE-Folgeprozesses in Belgrad und Madrid (1977–1983), in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 51–61, hier S. 53. Rosin stellt den schweizerischen Vorschlag recht unkritisch und angesichts der österreichischen Quellen zu positiv dar.

874 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/96-II.7/75, „Kurzinformation zum Stand vom 26. März 1975", 2. 4. 1975, S. 8.

875 Ebenda, S. 7 f.

876 Zu den Hintergründen dieser Annäherung vgl. Heyde, Multilaterale Konferenzdiplomatie, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 30–35.

4.3.9 Neue Präambelprobleme und die Grenzen neutraler Vermittlungsbemühungen (September 1974 bis März 1975)

Im September und Oktober 1974 zeigte sich, dass das Präambelproblem trotz des Package Deals der N+N vom 26. Juli noch nicht gänzlich beseitigt war, sondern in den so genannten Minipräambeln, also den Einleitungstexten der vier Unterkapitel zu menschlichen Kontakten, Information, Kultur und Bildung, weitergeführt wurde. Im Rückblick ist die Bedeutung dieser Einleitungstexte ihrem Namen entsprechend sehr gering – unbeschadet der Tatsache, dass diese Frage damals von beinahe allen beteiligten Delegationen als überaus wichtig erachtet wurde[877]. Eine nähere Betrachtung dieser Verhandlungen lohnt sich für die hiesige Fragestellung vor allem deshalb, weil hier die Grenzen neutraler Vermittlungsbemühungen in Korb III besonders deutlich werden.

Da es der UdSSR vor der Sommerpause nicht gelungen war, in der Präambel von Korb III restriktive Klauseln durchsetzen, versuchte sie dies nun in den Minipräambeln der vier Unterkapitel zu erreichen. Die N+N hatten dies bereits im Juli 1974 antizipiert und gerade deshalb versucht, in ihrem Package Deal zugleich kurze Minipräambeln ohne restriktive Bestimmungen zu vereinbaren, was jedoch an Frankreich gescheitert war[878]. Nun bestand die sowjetische Delegation in diesen Einleitungstexten auf Klauseln über „gegenseitig annehmbare Bedingungen", die praktisch zur Folge hätten haben können, dass diese „Bedingungen" nach der KSZE erst bilateral ausgehandelt werden müssen, die Bestimmungen von Korb III also nicht unmittelbar und unilateral anzuwenden wären. Bereits in Dipoli hatte diese östliche Forderung für reichlich Gesprächsstoff gesorgt[879]. Die westlichen und neutralen Delegationen hatten eine solche Klausel über „gegenseitig annehmbare Bedingungen" lange Zeit kategorisch abgelehnt. Ab Herbst 1974 schien es ihnen aber unausweichlich, eine Formulierung hierzu in die Minipräambeln aufzunehmen.

In den beiden kritischsten Bereichen des Dritten Korbes, also den menschlichen Kontakten und der Information, sah es anfangs danach aus, als würde die UdSSR keinerlei substanzielle Zugeständnisse machen, bevor sie bei den Minipräambeln ihren Willen durchgesetzt hatte[880]. Österreich und die Schweiz spielten daher zeitweise mit dem Gedanken eines neuen Package Deals, fanden Unterstützung bei den N+N und wurden von einigen westlichen Staaten sowie von Polen sogar zu einem solchen Schritt ermutigt[881]. Jedoch kamen die Verhandlungen im

[877] Vgl. Renk, Weg der Schweiz, S. 125 und S. 130. Renk zufolge wurde teilweise sogar von Maxi-, Midi- und Minipräambeln gesprochen.

[878] Vgl. Kapitel I.4.3.6.

[879] Vgl. S. 109 sowie ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/4-6a/75, „Unterkommission 8 (Menschliche Kontakte); introduktiver Teil des Textes", 9. 10. 1974, S. 2.

[880] Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1003-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 3. 10. 1974.

[881] Ebenda, S. 2f.; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1041-6a/74, „Vorsprache von Ges. Cattani am 30. Oktober 1974", 30. 10. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/15-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 28. 10. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12,

Oktober langsam wieder etwas in Fluss[882], weshalb sie diese Idee ruhen ließen[883]. Zugleich gab die sowjetische Delegation unmissverständlich zu verstehen, dass sie an einer neutralen Paketlösung „zumindest derzeit nicht interessiert" sei[884].

Besonders deutlich wurde ihre Haltung in der mit Bildungsfragen befassten Unterkommission 11. Dort hatten die N+N-Delegationen Mitte Oktober auf Grundlage eines österreichischen Entwurfes einen Kompromisstext erarbeitet[885]. Die UdSSR und die anderen WVO-Staaten wiesen diese Minipräambel jedoch kategorisch zurück[886]. Daraufhin lehnten auch die westlichen Delegationen den Vorschlag ab; offenbar hatten auch sie derzeit kein Interesse an den Vermittlungsdiensten der N+N[887]. Der Versuch der N+N, im relativ unkontroversen Bildungsbereich die zu erwartenden Auseinandersetzungen über die Minipräambeln etwas zu entschärfen, war damit zwar vorläufig gescheitert. Als allerdings am 7. Februar 1975 eine endgültige Einigung über die Minipräambel des Unterkapitels „Bildung" zustande kam, entsprach diese nahezu vollständig dem Entwurf der N+N vom Oktober 1974[888]. Der sowjetischen Delegation war es also keineswegs um die von den N+N unterbreiteten Inhalte gegangen, sondern einzig darum, die Gruppe zu schwächen und ihr den Mut für weitere gemeinsame Aktionen im Dritten Korb zu nehmen.

Die UdSSR war durch die Verhandlungen über den Package Deal der N+N im Frühsommer 1974 ein gebranntes Kind. Schon ihre bilaterale Vereinbarung mit den USA war nicht gerade leicht zu verhandeln gewesen. Als sich die N+N diese Vereinbarung zu Eigen gemacht hatten, um daraus ein umfangreiches Paket zu schnüren, war die weitere Entwicklung kaum noch von der sowjetischen Delegation zu kontrollieren und das am 26. Juli abgesegnete Ergebnis entsprach kaum dem, was sie sich ursprünglich von der Präambel für Korb III erhofft hatte. Würden sich die Neutralen oder die N+N abermals der Präambelproblematik im Dritten Korb annehmen, wären erneut komplizierte und langwierige Verhandlungen und ein Ergebnis zu befürchten, das nicht den sowjetischen Vorstellungen entspräche. Es scheint, als habe die UdSSR seit Herbst 1974 systematisch versucht, zumindest im Dritten Korb jegliche konzertierte Aktion der N+N oder der vier Neutralen zu unterbinden und diese dritte Gruppe als Machtfaktor weitgehend auszuschalten. Einzeln waren diese Staaten leichter zu beeinflussen und konnten, auch in ihrer Rolle als Koordinatoren, vergleichsweise wenig ausrichten.

Zl. 806/22-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 4. 11. 1974; UMA, 7B ETYK 22, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 809/792, 26. 10. 1974; UMA, 7B ETYK 32, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 795, 22. 10. 1974; Fischer, Neutral Power, S. 291–293.

882 Vgl. S. 197.

883 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/10-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 15. 10. 1974.

884 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/15-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 28. 10. 1974. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 292 f.

885 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/10-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 15. 10. 1974.

886 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/21-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 30. 10. 1974.

887 Ebenda.

888 CSCE/II/L/135, 7. 2. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/27-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 7. 2. 1975.

Anstatt den N+N bei den Minipräambeln das Feld zu überlassen, versuchte die UdSSR daher ein weiteres Mal, auf bilateralem Weg eine Einigung herbeizuführen und gegenüber den anderen Teilnehmerstaaten durchzusetzen. Die Amerikaner schieden hierfür nach dem Desaster mit dem Package Deal aus. Stattdessen näherte sich die UdSSR nun an Frankreich an, das unter Valéry Giscard d'Estaing der sowjetischen Führung in Korb III weit stärker entgegenzukommen bereit war als noch unter Georges Pompidou[889]. Schon bei der kulturellen Zusammenarbeit in Unterkommission 10 hatte sich diese franko-sowjetische Entente gezeigt[890]. Nun versuchten sie, bei der Minipräambel für das Unterkapitel „menschliche Kontakte" eine gemeinsame Lösung herbeizuführen[891]. Ohne das Wissen der anderen Delegationen hatten sie einen Präambeltext erarbeitet und „bis zum letzten komma" ausformuliert[892]. Um den so entstandenen Text durchzusetzen, holten sie den finnischen Delegationsleiter Jaakko Iloniemi als neutralen Helfer ins Boot, der von den Franzosen en détail über die ihm zugedachte Rolle ins Bild gesetzt wurde[893]. Im ersten Schritt gelang es ihnen, in langwierigen „Scheinverhandlungen"[894] Wort für Wort das durchzusetzen, was Frankreich und die UdSSR bereits am 3. Dezember vereinbart hatten[895]. Helmut Liedermann hielt den so errungenen Text sogar für einen brauchbaren Kompromiss[896]. Darüber hinaus ging der Plan jedoch nicht auf, weil die westlichen und neutralen Delegationen die restriktive Sprache des Textes ablehnten und das Ausmaß der französisch-sowjetischen Kooperation zumindest ahnten[897].

889 Heyde, Multilaterale Konferenzdiplomatie, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 31.

890 Vgl. S. 199f.

891 Vgl. S. 200 sowie Heyde, Multilaterale Konferenzdiplomatie, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 34f.

892 UKA, Henkilökohtaisia, salaisia kirjeitä, muistioita y.m. IV:3, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 921, 4. 12. 1974, S. 1. Vgl. außerdem Letter from Mr. Hildyard (UKMIS Geneva) to Sir J. Killick, 24. 12. 1974, in: DBPO Ser. III Vol. II (CSCE, 1972–75), Dok. 107, S. 363–367, hier S. 364, Anm. 4.

893 UKA, henkilökohtaisia, salaisia kirjeitä, muistioita y.m. IV:3, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 921, 4. 12. 1974.

894 So in dem Bericht der eingeweihten finnischen Delegation: UMA, 7B ETYK 31, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 967, 17. 12. 1974, S. 3. Vgl. Letter from Mr. Hildyard (UKMIS Geneva) to Sir J. Killick, 24. 12. 1974, in: DBPO Ser. III Vol. II (CSCE, 1972–75), Dok. 107, S. 363–367, hier S. 364, Anm. 4.

895 Zur französisch-sowjetischen Fassung vom 3. 12. vgl. UKA, henkilökohtaisia, salaisia kirjeitä, muistioita y.m. IV:3, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 921, 4. 12. 1974, S. 3f. Zum identischen Ergebnis vom 13. 12. vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/82-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 14. 12. 1974, S. 2.

896 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/82-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 14. 12. 1974, S. 1–3.

897 Vgl. die rückblickende Darstellung in ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/23-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 4. 2. 1975 sowie ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/82-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 14. 12. 1974, S. 3; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/86-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 17. 12. 1974, S. 1. Vgl. Heyde, Multilaterale Konferenzdiplomatie, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 34.

Für Österreich sowie die Neutralen insgesamt bedeuteten die Auseinandersetzungen um das französisch-sowjetische Dokument den sicheren Weg in die relative Bedeutungslosigkeit. Ihre Vorstellungen und Herangehensweisen klafften zu weit auseinander, als dass sie hierbei noch eine bedeutende Rolle hätten spielen können. Helmut Liedermann sah sich als eigentlicher Koordinator der Verhandlungen zunehmend in einer unbequemen Lage, da er von der französischen und der sowjetischen Delegation regelmäßig unter Druck gesetzt wurde, sich von ihnen aber keinesfalls instrumentalisieren lassen wollte, wie Jaakko Iloniemi dies bereitwillig tat[898]. Die Schweiz gab sich bei diesen Verhandlungen wiederum als Hardliner und machte zahlreiche Änderungswünsche geltend, die Liedermann für „unrealistische wunschvorstellungen" hielt. Ihre „in vielem nicht verstaendliche[] haltung" hatte das Verhältnis zur österreichischen und den anderen neutralen Delegationen halbwegs zerrüttet[899]. Die Finnen wiederum stellten weniger mit ihrer ohnehin sowjetfreundlichen Haltung, sondern in erster Linie wegen ihrer Komplizenschaft in den sowjetisch-französischen Geheimabsprachen ein Hindernis für ein koordiniertes Vorgehen der Neutralen dar[900]. Schließlich war die schwedische Delegation von Stockholm schon im Herbst an die Kandare genommen worden und stimmte neutralen Initiativen nur dann zu, wenn dies unvermeidbar schien. Wie der schwedische Delegationsleiter Richard Hichens-Bergström zu verstehen gab, verbinde Schweden mit der KSZE kaum eigene Interessen und wolle daher keine unnötige Aktivität entfalten[901].

Die weitere Behandlung des französisch-sowjetischen Dokuments offenbarte jedoch nicht nur den deutlich geschwundenen Zusammenhalt unter den Neutralen, sondern auch innerhalb des Westens. Als der fragliche Text am 19. Dezember abermals zur Diskussion stand, meldeten sich beinahe alle westlichen Delegationen zu Wort und lieferten ein beeindruckendes Spektrum an Auffassungen ab. Liedermann hielt sichtlich verwundert fest: „es ist dies das erste mal, dass die egdelegationen in einer so bedeutenden frage wie dieser in offener sitzung meinungsverschiedenheiten zur schau trugen."[902] Allerdings fanden die westlichen Staaten anders als die Neutralen nach dem Jahreswechsel wieder zu einer gemeinsamen Linie zurück und setzten im Finale der KSZE gegenüber dem Osten vieles

898 Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/23-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 4. 2. 1975.

899 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/82-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 14. 12. 1974, S. 3f.

900 Dies geht aus den finnischen und österreichischen Protokollen eines Neutralentreffens deutlich hervor: ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/3-II.7/75, „Besprechung der Generalsekretäre der Außenministerien Österreichs, Finnlands, Schwedens und der Schweiz in Zürich am 18. 12. 1974", 7. 1. 1975, 1. Einlageblatt; UMA, 7B ETYK 32, Delegation Genf, „Puolueettomien valtiosihteerikokous Zürichissä 18. 12. 1974", 8. 1. 1975, S. 3.

901 UMA, 7B ETYK 32, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 795, 22. 10. 1974. Zu einer genaueren Einschätzung der auffallenden Zurückhaltung Schwedens vgl. UMA, 7B ETYK 32, Delegation Genf an Helsinki, Bericht Nr. 370, 15. 10. 1974; UMA, 7B ETYK 32, Delegation Genf an Helsinki, Telegramm Nr. 803, 24. 10. 1974.

902 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/93-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 19. 12. 1974, S. 2.

durch, was die Neutralen nicht einmal zu fordern gewagt hätten. Den Anfang machte Großbritannien, als es alle westlichen und neutralen Delegationen am 17. Februar zusammenrief, um seine Änderungswünsche an dem französisch-sowjetischen Text abzustimmen[903].

Die Verhandlungen über die Minipräambeln führten Österreich und den anderen Neutralen die Grenzen ihrer Möglichkeiten sehr deutlich vor Augen. Package Deals der N+N oder auch nur gemeinsame Vorschläge der vier Neutralen waren bei den KSZE-Verhandlungen keine Selbstläufer. Nur in Ausnahmesituationen konnte es diesen Staaten gelingen, mit derart komplexen Kompromisslösungen den Verhandlungen aus Pattsituationen zu helfen. Dabei war der Erfolg stets von zwei entscheidenden Bedingungen abhängig, die bei den Minipräambeln nicht erfüllt waren: Einerseits hätten die Neutralen bzw. die N+N an einem Strang ziehen müssen. Andererseits hätte es bei den Hauptakteuren in Ost und West eines ausreichenden Interesses an einer Vermittlung bedurft. Dies war auf westlicher Seite nicht genügend und bei der UdSSR überhaupt nicht gegeben. Letztere hatte im Gegenteil ihre Lektion aus dem Package Deal vom 26. Juli 1974 gelernt und den Einfluss der Neutralen erfolgreich zurückgedrängt.

4.3.10 Neutrale Zaungäste und ein westlicher Package Deal im Finale von Korb III (März bis Juli 1975)

Durch die verhärteten Positionen von Ost und West in den ersten Monaten des Jahres 1975 waren die Verhandlungen zwar bis März „in allen wesentlichen bereichen blockiert“[904], jedoch keineswegs an einem toten Punkt, wie dies im Frühjahr und Sommer 1974 der Fall gewesen war. Vielmehr richteten sich die meisten Akteure neu aus, um für das bevorstehende Finale der KSZE gut gewappnet zu sein[905]. Endgültig eingeläutet wurde es von Leonid Breschnew, der Anfang März 1975 in einem Brief an die Regierungschefs Großbritanniens, Frankreichs, der USA, Italiens und der Bundesrepublik Deutschland für einen Abschlussgipfel der KSZE am 30. Juni 1975 warb und damit unerwartet positive Resonanz fand[906]. Zu diesem Zeitpunkt erwarteten und erhofften auch die meisten westlichen und

[903] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/31-II.7/75, „TOP III – Introduktiver Teil; Abänderungsvorschläge“, 18. 2. 1975.

[904] So ein Delegierter der ČSSR gegenüber Helmut Liedermann. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/68-II.7/75, „Gespräch Ges. Liedermann – Mitglied der csl. Delegation“, 4. 3. 1975.

[905] Dass von einer echten Totalblockade nicht die Rede sein kann, bestätigt die Darstellung John Marescas, der die Konferenzatmosphäre im März 1975 überaus positiv darstellt. Maresca, To Helsinki, S. 142.

[906] Vgl. ebenda. Letter From President Ford to Soviet General Secretary Brezhnev, 1. 3. 1975, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 276, S. 810f.; Letter From Soviet General Secretary Brezhnev to President Ford, 8. 3. 1975, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 277, S. 811f. In Wien sprach lediglich der sowjetische Geschäftsträger Mamontow im BMfAA vor, um für ein baldiges Ende der KSZE zu werben. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/72-II.7/75, „Vorsprache des sowjetischen Geschäftsträgers beim Leiter der Sektion II“, 11. 3. 1975.

neutralen Staaten ein Ende der Verhandlungen bis Mitte des Jahres[907]. Besonders deutlich kam dies im Kommuniqué der EG-Regierungschefs vom 11. März zum Ausdruck, das erstmals einen baldigen Abschluss der KSZE auf höchster Ebene in Aussicht stellte[908]. Offenbar war diese Reaktion auch durch Gerüchte über den schlechten Gesundheitszustand Breschnews und einen Machtkampf im Kreml beeinflusst. Man glaubte, die moderaten Kräfte in der sowjetischen Führung stärken zu können, indem man Breschnew seinen lang ersehnten Abschlussgipfel zugestand[909].

Als die Verhandlungen nach der Osterpause am 1. April wieder aufgenommen wurden, hielt der Optimismus unter den westlichen und neutralen Delegationen zunächst an, erwies sich jedoch als verfrüht[910]. Nach wie vor waren viele Punkte offen – bei den Vertrauensbildenden Maßnahmen, beim Prinzipienkatalog und nicht zuletzt in Korb III. Vor allem dort zeigte sich die sowjetische Seite bis Mitte Mai völlig unnachgiebig. Sie hielt ihre zugegebenermaßen zahlreichen Konzessionen, die sie seit September 1974 gemacht hatte, für ausreichend und hoffte nun, dass der Westen bei entsprechendem Verhandlungsdruck die meisten noch offenen Punkte fallen lassen würde. Die positiven Reaktionen auf Breschnews Brief dürften für diese Auffassung ausschlaggebend gewesen sein. Ein Abschlussgipfel mit Beteiligung der westlichen Staats- und Regierungschefs schien dem Osten bereits ein Fait accompli zu sein[911].

Bei den von Österreich koordinierten Verhandlungen über das Unterkapitel „menschliche Kontakte" waren zwar bis Ostern alle Standpunkte so weit geklärt, dass es „bei entsprechendem politischen Willen" möglich gewesen wäre, alle noch offenen Fragen in kürzester Zeit zu lösen[912]. Mit dem Abschnitt über Reisen aus persönlichen und beruflichen Gründen war aber neben dem Einleitungstext nach wie vor eine zentrale Frage offen, die Liedermann gemeinsam mit den anderen drei Neutralen zu lösen versuchte, damit jedoch abermals am vehementen Widerstand der sowjetischen Delegation und dem mangelnden Zusammenhalt unter den Neutralen scheiterte. Insbesondere die Schweiz erschwerte die Arbeit mit ihren – diesmal sowjetfreundlichen – Querschüssen, gegen die sich Österreich

907 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/77-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 15. 3. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/82-II.7/75, „Pressemeldungen zum jüngsten Vorschlag von GS Breschnjew", 18. 3. 1975. Juni oder Juli 1975 geisterte bereits seit Herbst 1974 in Delegationskreisen als realistischer Termin für den Abschlussgipfel. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/96-II.7/75, „Kurzinformation zum Stand vom 26. März 1975", 2. 4. 1975, S. 1. Giscard d'Estaing hatte Breschnew einen Abschluss bis Sommer 1975 bereits zugesagt. Heyde, Multilaterale Konferenzdiplomatie, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 31f.

908 Maresca, To Helsinki, S. 142. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/79-II.7/75, „Erklärung der Regierungschefs der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft vom 11. März 1975", 13. 3. 1975. Abweichend davon gibt Fischer an, die westlichen Staaen hätten erst im Juni 1975 einem Gipfeltreffen zugestimmt. Fischer, Neutral Power, S. 308.

909 Maresca, To Helsinki, S. 142.

910 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/129-II.7/75, „Stand 23. April 1975", S. 1.

911 Maresca, To Helsinki, S. 144.

912 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/96-II.7/75, „Kurzinformation zum Stand vom 26. März 1975", 2. 4. 1975, S. 7.

heftig zur Wehr setzte[913]. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der Neutralen war unter diesen Umständen nicht denkbar. Sie spielten zu diesem Zeitpunkt aber ohnehin nur noch eine marginale Rolle. Seit Herbst 1974 versuchte die UdSSR systematisch, die Gruppe der Neutralen bzw. der N+N als Machtfaktor in der KSZE auszuschalten – zumindest in Korb III mit zunehmendem Erfolg. Zwar waren sie bis zuletzt als Koordinatoren an den Verhandlungen im Dritten Korb beteiligt, die Initiative ging jedoch zunehmend an die westlichen Staaten über. Insbesondere die USA hatten sich seit Ende 1974 aufgrund innenpolitischer Zwänge immer aktiver in die Verhandlungen eingeschaltet und sich zu einem westlichen Hardliner entwickelt, insbesondere in Korb III. In gleichem Maße verschlechterte sich das Verhältnis zwischen den beiden Supermächten[914].

Noch wichtiger als die USA war im Finale der Korb-III-Verhandlungen die britische Delegation, vor allem der Diplomat Michael Alexander[915]. Er sah in Breschnews Wunsch, die KSZE bis Ende Juni zu beenden, eine Chance, um dem Osten letzte Konzessionen in den noch offenen Fragen bei den Unterkapiteln „menschliche Kontakte" und „Information" abzuringen. Seit Mitte April versuchte er die anderen westlichen Delegationen zu einer Art westlichem Package Deal über diese beiden Bereiche zu bewegen, der die kleinteiligen Diskussionen beenden und Globalverhandlungen über die noch offenen Fragen einleiten sollte[916]. Bereits im Februar hatte er in diese Richtung gearbeitet, als er die westlichen Forderungen bei der Minipräambel für das Unterkapitel „menschliche Kontakte" auf acht Punkte zusammenführte[917]. Dabei griff er womöglich auf die von Kissinger bereits im Sommer 1974 initiierten Bemühungen zurück, ein Gesamtpapier mit allen verbleibenden westlichen Forderungen zu erstellen und der sowjetischen Delegation als Verhandlungsgrundlage zu überreichen. Kissingers Bemühungen waren bei den Europäern auf deutliche Skepsis gestoßen und hatten daher nicht gefruchtet[918].

913 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/34-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 24. 2. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/43-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 28. 2. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/57-II.7/75, „‚Reisen aus persönlichen und beruflichen Gründen' – neuer Text der schweizerischen Delegation", 14. 3. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/69-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 9. 4. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/70-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 10. 4. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/79-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 2. 5. 1975.

914 In Bezug auf die KSZE ist die abgekühlte Atmosphäre in den sowjetisch-amerikanischen Beziehungen im Gespräch beider Außenminister am 16. 2. 1975 in Genf besonders augenfällig. Memorandum of Conversation, 16. 2. 1975, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 270, S. 791–800.

915 Vgl. Michael Alexander, Managing the Cold War. A View from the Front Line, London 2005, S. 45–57; Maresca, To Helsinki, S. 147; Sir D. Hildyard (UKMIS Geneva) to Mr. Callaghan, in: DBPO Ser. III Vol. II (CSCE, 1972–75), Dok. 124, S. 413–415, hier S. 413.

916 Alexander, Managing, S. 45–49.

917 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/31-II.7/75, „TOP III – Introduktiver Teil; Abänderungsvorschläge", 18. 2. 1975. Zu Verhandlungen kam es darüber jedoch vorerst nicht. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/42-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 28. 2. 1975.

918 Vgl. S. 180.

Michael Alexander stand im April und Mai 1975 vor ganz ähnlichen Problemen. Schon im eigenen Außenministerium stieß er auf starke Bedenken. Dort stellte man nicht nur die Zweckmäßigkeit eines solchen Vorstoßes allgemein in Frage, sondern warnte auch davor, Beschwerden Rumäniens oder der Neutralen über direkte Absprachen zwischen den Blöcken unnötig Vorschub zu leisten. Noch schwieriger war es, die anderen EG- und NATO-Delegationen von dieser Idee zu überzeugen. Es dauerte bis zum 13. Mai, bis sich die EG- und NATO-Delegationen auf diese Vorgehensweise und einen entsprechenden Package Deal einigen konnten[919]. Trotz der Warnung aus London wurden die Neutralen, soweit aus den Akten ersichtlich, erst zu diesem Zeitpunkt in die Überlegungen einbezogen. Am 14. Mai fand unter Vorsitz Helmut Liedermanns eine informelle Besprechung mit Vertretern der EG- und NATO-Staaten sowie einem Delegationsmitglied der Schweiz statt, wo den beiden Neutralen der bereits ausformulierte Text vorgelegt wurde. Das Dokument umfasste zwölf Seiten und stellte einen Gesamttext der Unterkapitel „menschliche Kontakte" und „Information" dar, der sowohl die bereits akkordierten Texte als auch westliche Vorschläge für alle noch offenen Punkte umfasste. Liedermann und sein Schweizer Kollege sagten zwar „ihre grundsätzliche Bereitschaft zur Unterstützung der westlichen Positionen" zu, lehnten es aber „aus prinzipiellen Gründen" ab, den Text allein oder im Rahmen der Neutralen der sowjetischen Delegation zu überreichen[920]. Da sie an dem Dokument nicht mitgewirkt hatten, war dies nur konsequent. Die Vermittlertätigkeit der neutralen Diplomaten wäre andernfalls auf einen Botendienst reduziert, ihre Funktion nicht mehr als die eines neutralen Feigenblatts gewesen.

Am 15. Mai übergab Michael Alexander daher gemeinsam mit Vertretern Dänemarks, Irlands und der USA den westlichen Package Deal an Juri Dubinin[921]. Alexander erläuterte den Text und dessen Kompromisscharakter sehr ausführlich, verwies auf den Zeitfaktor und die bevorstehenden Treffen von EG und NATO am 26. bzw. 29. Mai und legte zugleich die westlichen Verhandlungsbedingungen offen, womit er den Osten massiv unter Druck setzte: Der Westen sei nur dann zu Verhandlungen bereit, wenn eine detaillierte Reaktion des Ostens zu dem gesamten Dokument vorliege, die zudem die Ausgewogenheit des Dokumentes in Rechnung stelle. Zwar sei der Text kein ultimatives Angebot. Sollte die UdSSR jedoch zu viele Änderungen verlangen, werde der Westen zu dem bisherigen Verhandlungsmodus zurückkehren und für alle noch offenen Fragen separate Entwürfe

[919] Alexander, Managing, S. 48–50; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 320 f.; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/87-II.7/75, „Unterkommissionen 8 und 9; Gesamtlösung der noch offenen Fragen in westlicher Sicht", 15. 5. 1975, 12-seitiger Entwurf vom 13. 5. 1975 als Anlage. Vgl. Minute from Mr. Tickell on CSCE: Basket III, in: DBPO Ser. III Vol. II (CSCE, 1972–75), Dok. 122, S. 408–410, hier S. 408.

[920] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/87-II.7/75, „Unterkommissionen 8 und 9; Gesamtlösung der noch offenen Fragen in westlicher Sicht", 15. 5. 1975, 12-seitiger Entwurf vom 13. 5. 1975 als Anlage, S. 1 (Zitat).

[921] Vgl. Minute from Mr. Tickell on CSCE: Basket III, in: DBPO Ser. III Vol. II (CSCE, 1972–75), Dok. 122, S. 408–410, hier S. 408.

mit westlichen Maximalpositionen vorlegen. Dubinin kommentierte die westlichen Forderungen zunächst nicht, war aber über die westliche Strategie alles andere als erbaut[922]. Die westliche Drohung, mit neuen Maximalvorschlägen den anvisierten Zeitplan für die KSZE zu torpedieren, zeigte jedoch Wirkung[923].

Die sowjetische Reaktion ließ eine Woche auf sich warten. Grund dafür war ein für den 19./20. Mai 1975 anberaumtes Treffen zwischen Kissinger und Gromyko in Wien. Trotz der bereits spürbar verschlechterten Beziehungen beider Staaten hoffte die sowjetische Regierung, den amerikanischen Außenminister zu wesentlichen Änderungen an dem Package Deal zu bewegen. Zwar wäre Kissinger anscheinend zu einer bilateralen Einigung mit Gromyko in Einzelfragen bereit gewesen, wurde aber von seinen Mitarbeitern nachdrücklich vor einem solchen Schritt gewarnt. Bei seinem Gespräch mit Gromyko zeigte er weniger Verständnis für die sowjetischen Sorgen denn je zuvor und gab keine der westlichen Positionen preis[924].

Der sowjetischen Delegation blieb daher nichts weiter übrig, als sich auf dieses Spiel einzulassen. Am 21. Mai teilte Dubinin den anderen Delegationen die sowjetischen Änderungswünsche mit. In einer informellen Sitzung, an der neben Delegationen der WVO sowie der EG und NATO auch Helmut Liedermann und ein Schweizer Vertreter teilnahmen, machte er insgesamt 46 Änderungswünsche geltend, 27 davon bei den menschlichen Kontakten und weitere 19 im Unterkapitel „Information“[925]. Zwar waren die WVO-Delegationen insbesondere im Informationsbereich „peinlich bemüht, ein positives Bild von der Ernsthaftigkeit ihrer Bemühungen um Kompromisse“ zu zeichnen, nachdem ihre Vorstellungen zu den menschlichen Kontakten denkbar schlecht vom Westen aufgenommen worden waren[926]. Dennoch erklärten die NATO-Delegationen diese „long list of trivial

922 Alexander, Managing, S. 51; Maresca, To Helsinki, S. 147 f.; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/87-II.7/75, „Unterkommissionen 8 und 9; Gesamtlösung der noch offenen Fragen in westlicher Sicht“, 15. 5. 1975, S. 2. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 307.

923 Vgl. Memorandum From Denis Clift of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger, 16. 5. 1975, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 282, S. 819 f. Darin heißt es wörtlich: „In fact, their obvious need to fulfill Brezhnev's timetable of Stage III conclusion this summer had the Soviets in a corner“. Ebenda, S. 818.

924 Memorandum of Conversation, 19. 5. 1975, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 284, S. 822–838; Memorandum of Conversation, 20. 5. 1975, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 286, S. 839–842; Telegram From Secretary of State Kissinger to the Mission in Geneva, 20. 5. 1975, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 288, S. 844 f. Vgl. Alexander, Managing, S. 51 f.; Maresca, To Helsinki, S. 149; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 323.

925 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/90-II.7/75, „Unterkommission 8 (menschliche Kontakte); Gesamtregelung der noch offenen Fragen“, 22. 5. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/91-II.7/75, „Unterkommission 9 (Information); Gesamtregelung der noch offenen Fragen“, 22. 5. 1975; Alexander, Managing, S. 52; Maresca, To Helsinki, S. 150; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 322. Die genauen Zahlen gehen auf Ferraris zurück und decken sich mit zwei entsprechenden Listen in ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/93-II.7/75, „Unterkommissionen 8 und 9; Versuch einer Gesamtregelung der noch offenen Fragen“, 28. 5. 1975, beiliegende Listen.

926 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/91-II.7/75, „Unterkommission 9 (Information); Gesamtregelung der noch offenen Fragen“, 22. 5. 1975, S. 1.

(and occasionally absurd) amendments" als „highly unsatisfactory"[927]. Die sowjetischen Diplomaten reagierten in privaten Gesprächen geradezu ungehalten über dieses westliche Urteil. Der sowjetische Delegationsleiter Sergei Kowaljow geriet im Gespräch mit seinem amerikanischen Amtskollegen, Albert Sherer, außer sich und warf ihm vor, der westliche Package Deal sei mehr ein Ultimatum denn ein Kompromiss. Tatsächlich war er, wie Michael Alexander richtig urteilte, beides zugleich[928].

Österreich und die anderen Neutralen beurteilten die östliche Reaktion auf den Package Deal „weniger negativ" als der Westen, da sie doch einige Zugeständnisse enthalte, die „eine konstruktive Diskussion der noch offenen Fragen" ermöglichen sollten[929]. Insgeheim teilten Michael Alexander und vermutlich auch andere westliche Diplomaten diese Auffassung, nur wagten sie es nicht, dies auszusprechen – nicht einmal gegenüber den Neutralen. Das Risiko war schlicht zu groß, dass eine solche Äußerung zu den östlichen Delegationen durchdringen würde. Stattdessen war Alexander bemüht, die westlichen Reihen geschlossen und den Druck gegenüber dem Osten aufrecht zu erhalten, denn nur so glaubte er, noch weitere Zugeständnisse zu bekommen[930].

Helmut Liedermann führte die Enttäuschung des Westens „zumindest teilweise" auf dessen „unrealistische[] Wunschvorstellungen" zurück. Es sei kaum zu erwarten gewesen, dass die UdSSR „ihre Karten bis zu ihrer letzten Minimalposition" aufdecken würde[931]. Liedermann erwartete nun „längerdauernde Verhandlungen", die er gemeinsam mit der Schweiz zu beschleunigen versuchte[932]. Am 23. Mai schlugen sie vor, die UdSSR möge sechs „essentials" nennen, über die informell verhandelt werden solle. Damit wollten sie es der sowjetischen Delegation erleichtern, andere Punkte „ohne Gesichtsverlust fallenzulassen". Diese zeigte zwar Interesse an einer solchen Vorgangsweise. Die westlichen Delegationen, insbesondere die der USA, lehnten dies jedoch ab. Auch der Vorschlag der beiden neutralen Diplomaten, zunächst mit der Behandlung von zweitrangigen Fragen zu beginnen, die nach sowjetischer Aussage keine Schwierigkeiten bereiten würden, scheiterte am Widerstand des Westens[933].

927 Letter from Mr. M. Alexander (UKMIS Geneva) to Mr. Burns, 30. 5. 1975, in: DBPO Ser. III Vol. II (CSCE, 1972–75), Dok. 123, S. 410–413, hier S. 410 f., Anm. 1 und 7. Vgl. Alexander, Managing, S. 52; Fischer, Neutral Power, S. 307 f.

928 Alexander, Managing, S. 52 f. Vgl. Maresca, To Helsinki, S. 150.

929 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/90-II.7/75, „Unterkommission 8 (menschliche Kontakte); Gesamtregelung der noch offenen Fragen", 22. 5. 1975, S. 4 (Zitate); ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/91-II.7/75, „Unterkommission 9 (Information); Gesamtregelung der noch offenen Fragen", 22. 5. 1975, S. 5.

930 Alexander, Managing, S. 52.

931 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/91-II.7/75, „Unterkommission 9 (Information); Gesamtregelung der noch offenen Fragen", 22. 5. 1975, S. 5.

932 Ebenda.

933 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/93-II.7/75, „Unterkommissionen 8 und 9; Versuch einer Gesamtregelung der noch offenen Fragen", 28. 5. 1975, Zitate S. 1 f.

Die Bemühungen Österreichs und der Schweiz dürften dem Wunsch geschuldet sein, ihrer Vermittlerrolle weiterhin gerecht zu werden. Faktisch waren die Verhandlungen über Korb III zu diesem Zeitpunkt aber primär eine Block-zu-Block-Angelegenheit, in der die Neutralen nicht viel mehr als Zaungäste waren. Zwar wollte der Westen ihnen die Vermittlerrolle nicht prinzipiell streitig machen; mehr als rein prozedurales Koordinieren war zu diesem Zeitpunkt aber nicht erwünscht. Die neutralen Verfahrensvorschläge waren für die westliche Strategie in erster Linie gut gemeintes Störfeuer, das es zu unterbinden galt. Auch vom Poltern der sowjetischen Diplomaten zeigte sich der Westen unbeeindruckt und nutzte die nächstbeste Gelegenheit, das Schlusskommuniqué des EG-Außenministertreffens am 26. Mai, um ihre Enttäuschung nachdrücklich zu unterstreichen[934]. Bereits am 29. Mai stand ein Gipfeltreffen der NATO bevor, das vermutlich zu ähnlichen Ergebnissen gekommen wäre, doch soweit ließ es die UdSSR nicht kommen. Während eines Mittagessens am 28. Mai, zu dem Frankreich Vertreter Großbritanniens, der USA und der UdSSR geladen hatte, kam die entscheidende Weisung aus Moskau und brachte die anwesenden sowjetischen Diplomaten sichtlich in Verlegenheit. Der Chefdelegierte Kowaljow erklärte – „in tones that were a mixture of triumph and spiteful anger" –, dass seine Delegation trotz des Ultimatums und der übertriebenen Forderungen des Westens flexibel und kompromissbereit sei und als großzügige Geste des guten Willens zahlreiche Konzessionen machen werde, die er anschließend „in defiant tones" verlas. Von den ursprünglich 46 Änderungswünschen blieb genau die Hälfte bestehen, neun bei den menschlichen Kontakten und 14 im Informationsbereich[935].

Am 29. Mai kamen die westlichen Delegationen überein, dass dies genüge, um mit dem Osten in Globalverhandlungen zu treten. Österreich und der Schweiz wurde es überlassen, hierfür noch am selben Tag informelle Gespräche einzuberufen und diese zu koordinieren. Bei den menschlichen Kontakten wurden innerhalb kürzester Zeit beinahe alle noch offenen Fragen geklärt; insbesondere die Minipräambel und den Text über Reisen aus persönlichen und beruflichen Gründen akzeptierte der Osten so, wie sie in dem westlichen Package Deal vorgeschlagen worden waren[936]. Bei der Familienzusammenführung gab der Osten wenige Tage später nach[937]. Für zwei Sonderwünsche Rumäniens und des Heiligen Stuhls zeichnete sich am 18. Juni eine Lösung ab[938]. Eine vor allem taktische Forderung des Ostens nach einem Text über Sport wurde auf einen völlig belanglosen Satz

934 Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/90-II.7/75, „Unterkommission 8 (menschliche Kontakte); Gesamtregelung der noch offenen Fragen", 22. 5. 1975, Innenseite des Umschlagblatts vom 28. 5. 1975.

935 Maresca, To Helsinki, S. 150f. (Zitate); Alexander, Managing, S. 53–55; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 323; Letter from Mr. M. Alexander (UKMIS Geneva) to Mr. Burns, 30. 5. 1975, in: DBPO Ser. III Vol. II (CSCE, 1972–75), Dok. 123, S. 410–413, hier S. 411.

936 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/95-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 30. 5. 1975.

937 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/101-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 4. 6. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/95-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 30. 5. 1975.

938 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/111-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 19. 6. 1975. Vgl. KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 269.

zurechtgestutzt und seiner Bedeutung entsprechend an vorletzter Stelle des Unterkapitels platziert[939]. Als auch sämtliche Übersetzungsschwierigkeiten ausgeräumt waren, konnte Österreich als Koordinator den fertigen Text am 1. Juli in der für den Dritten Korb zuständigen Kommission III in allen sechs KSZE-Sprachen offiziell vorlegen[940].

Schwieriger sah es im Unterkapitel „Information" aus. Dort kam es zunächst nur „auf wenigen einzelgebieten" zu Fortschritten, was von den USA deutlich bemängelt wurde[941]. Diese Reaktion zeigte Wirkung, denn bereits am 2. Juni konnten zwei Absätze über die Arbeitsbedingungen von Journalisten vereinbart werden, wobei „die aktive teilnahme der usa und das rasche eingehen der sowjetischen delegation auf die amerikanischen wuensche" auffielen[942]. Bereits zwei Tage später gelang es, den gesamten Text hierüber zu vereinbaren, der die westlichen Vorstellungen dank der unnachgiebigen US-Delegation „in betraechtlich groesserem ausmass" berücksichtigte, als dies Österreich und manch andere Beobachter erwartet hatten[943]. Am 6. Juni konnte sich der Westen auch bei der Minipräambel für das Unterkapitel weitgehend durchsetzen[944]. Bis schließlich alle offenen Fragen geklärt und die Übersetzungen in alle sechs KSZE-Sprachen abgestimmt waren, verstrichen weitere drei Wochen, so dass der Schweizer Koordinator den Gesamttext erst am 1. Juli in Kommission III präsentieren konnte[945].

Mit den erdrutschartigen Verhandlungsfortschritten in den Unterkommissionen 8 und 9 Anfang Juni kamen auch die Gespräche über die kulturelle Zusammenarbeit in Bewegung. Am 4. Juni gelang es, den Text über den Zugang zu kulturellen Gütern weitgehend zu vereinbaren. Auch hier akzeptierte die UdSSR im Wesentlichen die westlich-neutralen Vorstellungen, darunter den niederländischen Vorschlag über Kontakte zwischen Autoren und Verlagshäusern sowie die österreichischen Absätze über die Verbreitung von Büchern, während die französische Delegation ihre Forderung nach Lesesälen fallen ließ. Auch die Gespräche über die Minipräambel, die bis dato von Frankreich blockiert worden waren, machten schnelle Fortschritte[946]. Um die restlichen Fragen möglichst rasch zu lösen, erstellte der Westen wie schon bei den menschlichen Kontakten und der Information eine Art Package Deal, den Frankreich der sowjetischen Delegation am 13. Juni unterbreitete. Völlig überraschend nahm diese das Gesamtpaket noch am selben

939 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/85-II.7/75, „Erweiterung der Kontakte und der Wettkämpfe, besonders auf dem Gebiet des Sports", 12. 5. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/102-II.7/75, „Sport", 3. 6. 1975; KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 270.

940 CSCE/II/I/139 (Österreich), 1. 7. 1975.

941 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/95-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 30. 5. 1975.

942 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/100-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 3. 6. 1975.

943 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/103-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 6. 6. 1975.

944 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/104-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 9. 6. 1975.

945 CSCE/II/J/149 (Schweiz), 1. 7. 1975.

946 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/105-II.7/75, „Unterkommission Kultur", 5. 6. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/106-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 11. 6. 1975.

Tag beinahe unverändert an[947]. Im vierten und unspektakulärsten Unterkapitel des Dritten Korbes über „Zusammenarbeit und Austausch im Bereich der Bildung" konnten fast alle noch offenen Punkte am 20. Juni geklärt werden[948]. Wie schon bei den beiden ersten Unterkapiteln blieb es auch bei Kultur und Bildung den neutralen Koordinatoren überlassen, die Gesamttexte in ihrem Namen vorzulegen[949]. Auf Drängen Jugoslawiens wurde in letzter Minute am Ende beider Dokumente jeweils ein Absatz über „Nationale Minderheiten oder Regionalkulturen"[950] ergänzt. Damit war der Weg frei für den endgültigen Abschluss der Verhandlungen über den Dritten Korb. In einer Abendsitzung von Kommission III am 4. Juli wurden auch die letzten beiden Unterkapitel von Korb III registriert[951]. Dieses von allen Seiten lang ersehnte Ereignis wurde nicht nur mit zahlreichen Erklärungen, sondern am Schluss sogar mit einem Applaus der Delegierten gewürdigt, „was in dieser konferenz bisher noch nicht vorgekommen ist."[952]

Die letzten Verhandlungsmonate führten Österreich und den anderen Neutralen ganz klar die Grenzen ihrer Vermittlungsmöglichkeiten vor Augen. Während sie im Sommer 1974 das Verhandlungsgeschehen phasenweise dominiert hatten und in der zweiten Jahreshälfte in Korb III als Vermittler wesentlich zu den vereinbarten Texten beigetragen hatten, verloren sie 1975 rasch an Bedeutung. Dies war weniger der Uneinigkeit unter den Neutralen geschuldet als schlicht der Tatsache, dass Ost wie West kein Interesse an ihren Vermittlungsdiensten hatten, weil sie darin keinen Vorteil für sich erblickten. Die UdSSR hatte bereits seit Herbst 1974 koordinierte Aktionen der Neutralen bzw. der N+N vehement abgelehnt, weil sie unnötig komplizierte Verhandlungen und ungünstige Ergebnisse befürchtete und in dieser dritten Gruppe einen zu starken Akteur sah. Den westlichen Delegationen waren die Vermittlungsversuche Österreichs und der Schweiz im Finale von Korb III vor allem deshalb nicht genehm, weil sie die westliche Position zu diesem Zeitpunkt nur hätten schwächen und die Verhandlungen verkomplizieren können. Letztlich gelang es dem Westen vor allem dank der britischen Delegation, Maximalpositionen in einem Umfang durchzusetzen, den die Neutralen nicht zu fordern bereit gewesen wären.

4.4 Zurückhaltung bei den Menschenrechts- und Selbstbestimmungsprinzipien

Während der MV in Dipoli hatte Österreich bei der Verhandlung über das Siebte Prinzip „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" eine klare, aber zu-

947 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/110-II.7/75, „Unterkommission Kultur; package deal über die noch ausstehenden Punkte", 13. 6. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/109-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 16. 6. 1975.

948 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/113-II.7/75, „Unterkommission L", 20. 6. 1975.

949 CSCE/lI/K/167 (Finnland), 3. 7. 1975; CSCE/II/L/140 (Schweden), 1. 7. 1975.

950 KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 278 und 283.

951 CSCE/II/K/169 (Finnland), 4. 7. 1975; CSCE/II/L/142/Rev.1 (Schweden), 4. 7. 1975. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 308.

952 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/120-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 5. 7. 1975.

rückhaltende Linie verfolgt. Aufgrund der Auffassung Außenminister Kirchschlägers, dass die Prinzipiendiskussion der KSZE kaum bessere Ergebnisse als in den einschlägigen UNO-Dokumenten hervorbringen und für Österreich zu keinem spürbaren Sicherheitszuwachs führen würde, hatte die Delegation am Prinzipienkatalog insgesamt kein besonderes Interesse gezeigt. In der Menschenrechtsfrage hatte sie zwar, wenn nötig, die Haltung des Westens unterstützt, um nicht in Widerspruch zu ihrem Engagement für Korb III zu geraten, sich aber nicht aktiv an den Verhandlungen beteiligt. Aus den Verhandlungen über das Selbstbestimmungsprinzip hatte sich Österreich gänzlich herausgehalten[953]. Bei den Genfer Verhandlungen gab es keinen Anlass, von dieser Position abzurücken. Der Leiter des Völkerrechtsbüros des Wiener Außenministeriums Erik Nettel bekräftigte im November 1973 vielmehr, dass es bezüglich des Prinzipienkatalogs „keine speziellen österreichischen Anliegen bzw. Formulierungsvorschläge" gebe, die in Genf vorgetragen werden sollten. Nettel stand ähnlich wie Außenminister Kirchschläger den Arbeiten der UN und der KSZE in diesem Bereich grundsätzlich skeptisch gegenüber[954].

Am 23. November 1973 begann die erste Diskussion über das Prinzip der Menschenrechte. Die UdSSR versuchte gar nicht erst, die Legitimität dieses Prinzips in Frage zu stellen. Gleiches galt für das Prinzip der Selbstbestimmung, gegen das sie sich in Dipoli anfangs ebenso zur Wehr gesetzt hatte, das aber bei den Genfer Verhandlungen keine größere Rolle spielte[955]. Anders sah dies bei den Menschenrechten aus, die allein schon aufgrund ihrer inhaltlichen Nähe zu Korb III von Bedeutung waren. Statt gegen dieses Prinzip Front zu machen, versuchten die Oststaaten, ihrer Lesart Nachdruck zu verleihen, indem sie vor allem die sozialen Rechte in den Vordergrund rückten, die individuellen Rechte klein redeten und vor Einmischungen in innere Angelegenheiten warnten. Dem stellten nahezu alle westlichen und neutralen Delegationen, auch die österreichische, ihre weitgehend übereinstimmenden Vorstellungen von Menschenrechten gegenüber, betonten die Gleichwertigkeit der Prinzipien und verwahrten sich dagegen, das Prinzip der Nichteinmischung gegen das der Menschenrechte auszuspielen[956]. Bei diesem Verhandlungsstand blieb es bis Sommer 1974, da bei der Prinzipiendeklaration zunächst andere Probleme ausgehandelt werden mussten, allen voran das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen. Dies stellte eines der Hauptinteressen des Ostens dar, das sich der Westen nur durch befriedigende Ergebnisse im Dritten Korb abringen lassen würde[957].

953 Vgl. Kapitel I.3.3.

954 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 49584-6a/73, „Material zum Prinzipienkatalog", 16. 11. 1973.

955 Ferraris, Report on a Negotiation, S. 106 f.

956 Ebenda. Österreich tat dies beispielsweise am 30. 11. 1973 in Kommission III. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 256609-6a/73, „Statement der österr. Delegation vom 30. 11. 1973", 30. 11. 1973.

957 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257602-6a/73, „Bericht über den weiteren Verlauf", 21. 12. 1973, darin „1. Fortsetzung (Stand Mitte Dezember 1973)", S. 5.

Die sich bis zum Frühjahr 1974 bei den Prinzipien abzeichnenden Ergebnisse schienen die Grundskepsis Österreichs zu bestätigen. Bei einer Besprechung der N+N-Delegationen am 30. April zeigten sich mehrere Delegierte, auch die Österreichs und der Schweiz, enttäuscht darüber, dass man kaum über die UN-Charta und die „Friendly Relations"-Deklaration hinausgehe[958]. Während Österreich ohnehin nur geringe Erwartungen in die Prinzipiendeklaration setzte, hatte die Schweiz schon bei den MV in Dipoli größeres Interesse an den Prinzipien, insbesondere am Menschenrechtsprinzip, gezeigt. Bei einer Besprechung der Neutralen am 12. Dezember 1973 hatte sie einen gemeinsamen Prinzipienentwurf vorgeschlagen, was aber von Österreich, Schweden und Finnland abgelehnt wurde[959]. Als im Frühjahr die Behandlung des Menschenrechtsprinzips in greifbare Nähe rückte, stellte sie den N+N-Delegationen am 30. April einen eigenen Vorschlag hierzu vor, den sie zwei Tage später offiziell einbrachte[960].

Allerdings erfasste der beinahe völlige Verhandlungsstillstand im Frühjahr und Sommer 1974 auch die Arbeit an der Prinzipiendeklaration in Korb I. Genau genommen standen die Prinzipien gemeinsam mit Korb III im Mittelpunkt dieser Pattsituation. Gerade das Sechste Prinzip „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten", dessen Redaktion am 30. Mai begann, bereitete große Schwierigkeiten – weniger wegen seiner möglichen Auswirkung auf das folgende Menschenrechtsprinzip, sondern vor allem wegen dessen Verklammerung mit den Bestimmungen des Dritten Korbs. Die westlichen Staaten drängten seit etwa Mitte Juni darauf, zur Redaktion des Siebten Prinzips überzugehen. Auch die N+N-Staaten unterstützten diese Forderung und hatten zunächst sogar vor, dies als Forderung in ihren Package Deal aufzunehmen, was die sowjetische Delegation in Alarmbereitschaft versetzte[961]. Offenbar stand sie unter strikter Weisung, erst über das Menschenrechtsprinzip zu verhandeln, wenn das Prinzip der Nichteinmischung endgültig vereinbart und dessen Verhältnis zu Korb III geklärt war. Am 1. Juli gab sie dem Druck jedoch nach und erklärte sich zu informellen Gesprächen über die Menschenrechte bereit[962]. Die N+N verzichteten im Gegenzug darauf, in ihrem Package Deal formell den Beginn der Verhandlungen über Menschenrechte zu verlangen[963].

Am 5. Juli wurden diese Besprechungen aufgenommen und dauerten bis zum Ende der Sommerpause an, brachten aber vorerst nicht mehr als ein Abstecken der jeweiligen Grundpositionen. Der östliche Verhandlungsführer war hier Lew Mendelewitsch, der vor allem darauf bedacht war, nicht mehr zu geben, als in den

958 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/444-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 1. 5. 1974.
959 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257638-6a/73, „Caucus der Neutralen in Genf am 12. 12. 1973", 13. 12. 1973, S. 1; Fischer, Neutral Power, S. 243.
960 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/444-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 1. 5. 1974; CSCE/II/A/27 (Schweiz), 2. 5. 1975; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 132.
961 Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 25. 6. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 221, S. 662 f.; Fischer, Neutral Power, S. 286. Vgl. S. 179.
962 Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, 1. 7. 1974, in: The Road to Helsinki (CWIHP Document Reader), S. 556–558, hier S. 556.
963 Vgl. S. 183.

Helsinki-Schlussempfehlungen, vor allem aber in den vergleichsweise restriktiven UN-Menschenrechtspakten festgelegt war[964]. Entsprechend forderte er explizite Referenzen auf diese internationalen Abkommen, was von den westlichen und neutralen Staaten kaum abgelehnt werden konnte, obgleich ihnen völlig klar war, dass derartige Verweise dem Osten als Schutzklauseln dienen sollten. Den östlichen Forderungen standen neben dem Vorschlag der Schweiz Dokumente Großbritanniens und der Niederlande sowie ein Text des Heiligen Stuhls über die Religionsfreiheit und ein jugoslawischer Passus über Minderheitenrechte gegenüber[965]. Soweit ersichtlich, hielt sich die österreichische Delegation in dieser Phase aus der Diskussion heraus. Einzig den Vorschlag des Vatikans, den Lew Mendelewitsch vergeblich abzuwehren versuchte, dürfte sie verteidigt haben, da sich Helmut Liedermann Ende Juni aus Wien „Unterlagen für Interventionen zugunsten von Anträgen des Hl. Stuhls" zusenden ließ[966]. Dies war nur konsequent, hatte Österreich doch auch bei den MV in Dipoli die vatikanischen Vorstellungen offen unterstützt[967]. Die jugoslawische Forderung wurde in dieser Phase noch nicht näher behandelt[968].

Helmut Liedermann ging davon aus, dass die eigentliche Redaktion des Menschenrechtsprinzips, die im September 1974 begann, „mit einigen Leerformeln" enden würde, da sich die UdSSR durch die von ihr ratifizierten UN-Menschenrechtspakte absichern könne[969]. Diese Befürchtung war zwar nicht völlig unbegründet, bewahrheitete sich jedoch nicht. Anfang September kam es offenbar zu einem Gentlemen's Agreement zwischen Ost und West, wonach die UdSSR im Wesentlichen alle westlichen Vorstellungen akzeptieren werde, die westlichen Staaten im Gegenzug einem Verweis auf die Menschenrechtspakte zustimmen würden[970]. Diese Übereinkunft, die Österreich offenbar verborgen blieb, war für die überraschend schnelle Einigung über den Großteil des Menschenrechtsprinzips verantwortlich. Die UdSSR bekam damit zwar ihre Absicherung in Form der UN-Menschenrechtspakte; was der Westen als Gegenleistung herausholte, ging aber über Leerformeln weit hinaus.

964 Die Menschenrechtspakte hatte die UdSSR mit Blick auf die beginnenden Genfer Verhandlungen im Herbst 1973 ratifiziert. Vgl. S. 139. Zu den Menschenrechtspakten und ihrem restriktiven Charakter vgl. Volger, Geschichte der Vereinten Nationen, S. 139–141; Henze, Neue Aufgaben, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 81.

965 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/859-6a/74, „Beginn der Diskussion über das Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten", 26. 7. 1974; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 131f.

966 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/666-6a/74, „Unterlagen betr. Religionsfreiheit", 27. 6. 1974. Am 8. Oktober konnte dieser Text nach langwierigen Beratungen zwischen den Delegationen der UdSSR und des Heiligen Stuhls mit nur geringfügigen Änderungen vereinbart werden. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/5-6a/74, „Unterkommission A/1 – derzeitiger Stand der Arbeiten", 10. 10. 1974, S. 1f.; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 137.

967 Vgl. Kapitel I.3.3.

968 Dieser Aspekt wird im folgenden Kapitel näher beleuchtet.

969 ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/920-6a/74, „Notiz für den Herrn Sektionsleiter", 13. 9. 1974.

970 Ferraris, Report on a Negotiation, S. 133.

Bereits in den ersten Septemberwochen konnten drei Absätze vereinbart werden, die laut Luigi Ferraris den westlich-neutralen Vorstellungen voll und ganz entsprachen und mit nur geringfügigen Änderungen in die Schlussakte eingingen[971]. Der Verweis auf bestehende internationale Verträge und Abkommen bereitete nur scheinbare Schwierigkeiten. Österreich und die Schweiz kritisierten die östliche Forderung nach einer Erwähnung der Menschenrechtspakte und schlugen eigene Texte vor, die andere Dokumente, etwa die UN-Charta und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, in den Vordergrund rückten und das Gewicht der Menschenrechtspakte zu relativieren versuchten[972]. Diese Vorstöße wiesen zwar in die richtige Richtung, waren aber für die Einigung nicht entscheidend. Ende September verständigte man sich weitgehend über einen Text, in dem der Verweis auf die Menschenrechtspakte an letzter Stelle des gesamten Prinzips aufschien[973]. Er war so wichtigeren UN-Dokumenten untergeordnet und in die Gesamtheit der „internationalen Erklärungen und Abkommen auf diesem Gebiet" eingebettet. Mit dieser Lösung konnten alle Seiten leben[974]. Helmut Liedermann schien diese Einigung nicht ganz nachvollziehbar. Nachdem die EG-Delegationen, die USA und auch die Schweiz ihre Bedenken zurückgezogen hatten, gab es aber auch für seine Delegation keinen Grund mehr, sich gegen die Erwähnung der Menschenrechtspakte auszusprechen[975].

Liedermann sah den Grund für das schnelle Nachgeben des Westens und „das sehr erfolgreiche Vorgehen der sowjetischen Delegation" einmal darin, dass außerhalb der offiziellen Sitzungen der für Prinzipien zuständigen Unterkommission „so gut wie keine Beratungen" stattfänden. Hinzu kam aus seiner Sicht die offenbar überzeugende Arbeit Mendelewitschs, der „auf westlicher Seite keine adäquaten Gegenspieler" habe und daher seine Ziele „praktisch im Alleingang" verfolgen könne. Einige der westlichen Delegationen engagierten sich kaum, andere würden zwar häufig, aber ohne Nachdruck intervenieren, was sich auch auf die Aktivität der Neutralen auswirke: „Diese reduzierte Präsenz von EG und NATO […] beeinträchtigt die Manövrierfähigkeit der neutralen Staaten, insbesondere Oesterreichs und der Schweiz (Schweden und Finnland treten kaum in Erscheinung), die im Alleingang wenig Chancen hätten, ihre Vorstellungen durchzusetzen."[976]

971 Ebenda, S. 134.

972 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/989-6a/74, „derzeitiger Stand der Arbeiten zum Prinzip ‚Menschenrechte'", 24. 9. 1974.

973 Es sei bemerkt, dass die UdSSR ursprünglich versucht hatte, diesen Verweis gleich in den ersten Satz des Prinzips zu verankern. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/19-6a/74, „Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten; Fertigstellung der Redaktionsarbeiten", 15. 11. 1974, S. 2.

974 KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 242 (Zitat); Ferraris, Report on a Negotiation, S. 135f.

975 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/1-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 2. 10. 1974.

976 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/5-6a/74, „Unterkommission A/1 – derzeitiger Stand der Arbeiten", 10. 10. 1974, S. 1f. Die Verhandlungsstärke Mendelewitschs geht auch aus den Schilderungen von Ferraris hervor: Ferraris, Report on a Negotiation, S. 132.

Dem ist indes entgegenzuhalten, dass zumindest Österreich bei dem Menschenrechtsprinzip keine eigenen Vorstellungen hatte, die es durchzusetzen trachtete. Es hatte hier keine eigenen Texte unterbreitet, sondern lediglich die Forderungen der westlichen Staaten sowie der Schweiz unterstützt, solange dies nicht völlig inopportun erschien. Liedermanns Einschätzung scheint eher seinen eigenen maximalistischen Erwartungen an das Menschenrechtsprinzip geschuldet. Zwar mag es stimmen, dass die westlichen Delegationen in dieser Frage kein besonders großes Engagement zeigten und nicht gerade ihre Spitzendiplomaten in die entsprechenden Verhandlungen entsandten. Dies war aber kaum einer Unachtsamkeit des Westens geschuldet. Es lag eher daran, wie Liedermann in einem späteren Bericht richtig feststellte, dass die westlichen Delegationen die Menschenrechte und Grundfreiheiten „zu den weniger Konferenz-relevanten Prinzipien" zählten[977]. Ihnen war es vor allem darum gegangen, überhaupt ein solches Prinzip in der Schlussakte durchzusetzen, das hinter die damals existierenden Menschenrechtsdokumente nicht zurückfallen durfte. An diesen Erwartungen gemessen war das Ergebnis so schlecht nicht. Die spätere Wirkung des Menschenrechtsprinzips gab ihnen Recht. Mit noch überzeugenderen Formulierungen, die auch bei großem Verhandlungsaufwand nur schwer erreichbar gewesen wären, hätte das Prinzip kaum eine größere Durchschlagskraft entfaltet[978]. Auch die Feststellung Liedermanns, dass über das Menschenrechtsprinzip fast ausschließlich in offiziellen Sitzungen verhandelt worden sei, ist nicht korrekt, wie die Überlieferung von Luigi Ferraris belegt[979]. Vielmehr dürfte die österreichische Delegation hier einfach nicht vollständig im Bilde gewesen sein.

Die nun noch offenen Fragen waren schnell geklärt. Ende Oktober zog die Schweiz ihren Vorschlag über „die persönliche Freiheit als wesentliche Vorbedingung für alle anderen Menschenrechte und Grundfreiheiten" nahezu vollständig zurück. Er war schlicht zu weitgehend und richtete sich so offen gegen den Osten, dass er selbst von westlichen Delegationen nur zögerlich unterstützt wurde[980]. Nachdem sich die Delegierten auch auf einen von Jugoslawien geforderten Absatz über die Rechte von Minderheiten hatten einigen können, wurde das Menschenrechtsprinzip am 14. November „nach mehrmonatigen (!) Verhandlungen" fertig gestellt und am 20. November provisorisch registriert[981]. Mit insgesamt 36 Kommissionssitzungen hat es damit trotz der relativ unkontroversen Verhandlungen mehr Zeit beansprucht als jedes der zuvor behandelten Prinzipien[982].

977 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/12-6a/74, „Misserfolg des Schweizer Vorschlages betreffend persönliche Freiheit", 28. 10. 1974, S. 2.

978 Vgl. Maresca, To Helsinki, S. 154f.; John Maresca, Die KSZE seit 1975. Mythos und Realität, in: OSZE-Jahrbuch 2005, S. 29–39, hier S. 32.

979 Vgl. insbesondere Ferraris, Report on a Negotiation, S. 134–137.

980 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/12-6a/74, „Misserfolg des Schweizer Vorschlages betreffend persönliche Freiheit", 28. 10. 1974; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 137 und S. 140.

981 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/19-6a/74, „Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten; Fertigstellung der Redaktionsarbeiten", 15. 11. 1974, S. 1; CSCE/II/A/136, 20. 11. 1974.

982 Ferraris, Report on a Negotiation, S. 138.

Helmut Liedermann hielt das Ergebnis insgesamt für „zufriedenstellend". Allerdings sah er den wesentlichen Erfolg des Westens weniger in dem nun vereinbarten Text als im Ergebnis der MV, wo es gelungen war, dieses Prinzip mit dem aussagekräftigen Titel „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit" durchzusetzen. Diese Auffassung ist zwar richtig und wurde auch von westlichen Beobachtern geteilt, schließlich war es nie zuvor gelungen, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu einem Prinzip zwischenstaatlicher Beziehungen zu erklären[983]. Dies darf aber nicht über die Qualität und Bedeutung des Verhandlungsergebnisses hinwegtäuschen.

Letztlich scheint die österreichische Strategie hier gar nicht so weit von der der westlichen Staaten entfernt gewesen zu sein. Anstatt sich mit Verve auf die eher theoretische Behandlung der Menschenrechte zu stürzen, die bereits in zahlreichen internationalen Abkommen und Verträgen hinreichend definiert waren, konzentrierten sie sich auf die wahrhaft innovativen Bereiche der KSZE in Korb III, die in enger Verbindung zum Menschenrechtsprinzip standen. In den Unterkapiteln zu menschlichen Kontakten und Information, wo sehr greifbare und lebensnahe Aspekte des Siebten Prinzips auf konkrete und nachvollziehbare Maßnahmen heruntergebrochen wurden, fanden die eigentlich bedeutenden Auseinandersetzungen über Menschenrechte statt. Die Prinzipiendeklaration war zumindest in diesem Punkt nur ein Nebenschauplatz der KSZE.

Dies galt noch mehr für das Achte Prinzip „Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker", das überraschend unkompliziert vereinbart wurde. Gleich zu Beginn der Verhandlungen am 15. November legte Ungarn einen Text vor, der die westlichen Vorschläge weitgehend berücksichtigte und, wie sich bald herausstellte, mit der UdSSR, den USA und den beiden deutschen Staaten schon im Vorfeld vereinbart worden war. Einige Delegationen, darunter Jugoslawien, Rumänien, Griechenland und die Niederlande, verhinderten mit ihren Änderungswünschen eine schnelle Einigung. Nach einem Monat stand der Text jedoch und konnte nur aufgrund eines rein taktischen Vetos der rumänischen Delegation vorerst nicht registriert werden[984]. Österreich exponierte sich bei diesen Verhandlungen gar nicht, was vor allem der österreichischen Interessenlage bei den Prinzipien geschuldet war. Rudolf Kirchschläger hatte schon während der MV die Richtlinie vorgegeben, dass die Delegation sich keinesfalls für die Prinzipien engagieren werde, die sich gegen die Hegemonie der UdSSR über Osteuropa richteten[985].

Österreich war bei den Verhandlungen zu den Menschenrechts- und Selbstbestimmungsprinzipien somit wie schon bei den MV in Dipoli mehr Beobachter als

983 So schreibt John Maresca: „The most important aspect of the human rights principle was that it was included at all." Maresca, To Helsinki, S. 22.

984 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/30-6a/74, „Prinzip ‚Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker'; Registrierung", 20. 12. 1974; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 139–142.

985 Vgl. S. 118.

aktiver Verhandlungsteilnehmer. Zwar meldete sich die Delegation bei den Menschenrechten zu Wort, unterstützte die westlichen Positionen und versuchte punktuell zu vermitteln, spielte jedoch keine nennenswerte Rolle.

4.5 Die Minderheitenfrage im Zeichen bilateraler Spannungen mit Jugoslawien

Während der MV in Dipoli hatte Jugoslawien im Mandat für Korb III in den weniger bedeutenden Unterkapiteln „Kultur" und „Bildung" jeweils einen Minderheitenpassus durchgesetzt – insbesondere mit Blick auf die Situation der slowenischen und kroatischen Minderheiten in Österreich. Die Delegationen beider Länder waren jedoch sehr darauf bedacht, daraus keinen offenen Konflikt entstehen zu lassen. Österreich hatte den jugoslawischen Vorschlag zuletzt sogar offen unterstützt, da es in der KSZE ein geeignetes Mittel zur Pflege der bilateralen Beziehungen zu erkennen begann[986]. Erwartungsgemäß versuchte Jugoslawien auch bei den Genfer Verhandlungen, Formulierungen über Minderheitenrechte durchzusetzen, und zwar nicht nur in Korb III, sondern auch beim Menschenrechtsprinzip in Korb I, obgleich sie dort nicht wie die Religionsfreiheit explizit im Mandat der Helsinki-Schlussempfehlungen erwähnt wurden[987]. Für die österreichische Delegation galt es, auf eventuelle offene Angriffe der Jugoslawen gut vorbereitet zu sein, sich aber im Sinne der Beziehungspflege zugleich wohlwollend zu zeigen, solange diese ausblieben.

Im Gegensatz zur MV in Dipoli unterstützte Österreich die jugoslawischen Minderheitentexte für Korb III in Genf von Anfang an[988]. Ähnlich sah dies bei der Resolution über den Schutz nationaler Minderheiten aus, welche die jugoslawische Delegation im November 1973 in der für den Ersten Korb zuständigen Kommission I einbrachte[989]. Sie fand nur „wenig positives Echo" und wurde einzig von Italien und Österreich begrüßt[990]. Seinen überarbeiteten Entwurf stellte Jugoslawien im Februar 1974 Helmut Liedermann vor, der sich dazu freundlich äußerte, aber zugleich um eine Einschätzung seines Außenministeriums bat[991]. Eine nähere Analyse schien vor allem deshalb notwendig, weil die Minderheiten-

986 Vgl. Kapitel I.3.2.3.

987 KSZE-Schlußempfehlungen vom 8. 6. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 155.

988 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 46969-6a/73, „Unterkommission 10 (Kultur); Jugoslawisches Arbeitspapier", 12. 10. 1973; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257090-6a/73, „Unterkommission J/9 (Information); Intervention von Ges. Dr. Liedermann vom 5. Dezember 1973", 6. 12. 1974.

989 CSCE/II/C.1/7 (Jugoslawien), 29. 11. 1973; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 256605-6a/73, „Vorschlag Jugoslawiens betr. nationale Minderheiten", 29. 11. 1973.

990 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/148-6a/74, „jugoslawischer Resolutionsentwurf betreffend nationale Minderheiten", 13. 2. 1974, Innenseite des Umschlagblattes (Zitat); ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 258013-6a/73, einliegend „Intervention von LS Dr. Siegl am 30. November 1973", 28. 12. 1973.

991 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/148-6a/74, „jugoslawischer Resolutionsentwurf betreffend nationale Minderheiten", 13. 2. 1974, einliegendes Telegramm, Delegation Genf an BMfAA, 12. 2. 1974.

frage in Österreich nach dem „Ortstafelsturm“ vom Herbst 1972 nach wie vor virulent und insbesondere die Umsetzung des „Ortstafelgesetzes“ noch immer ungeklärt war[992]. Das Völkerrechtsbüro des Außenministeriums und der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts[993] hielten ein weiteres internationales Instrument zum Schutz der Minderheiten aus juristischer Sicht zwar für unnötig, den jugoslawischen Vorschlag jedoch für kaum bedenklich. Die politische Sektion des Außenministeriums betrachtete es vor dem Hintergrund der bilateralen Beziehungen als „zweckmäßig und sogar notwendig“, den jugoslawischen Entwurf in Genf „positiv zu kommentieren“, was von Außenminister Kirchschläger bestätigt wurde[994].

In Genf stieß indes auch die neue Fassung des jugoslawischen Minderheitentexts auf deutliche Kritik zahlreicher Delegationen und wurde deshalb vorerst nicht weiterbehandelt. Österreich erntete mit seiner positiven Haltung den Dank der Jugoslawen, den es nicht nur von der Delegation in Genf, sondern auch über die jugoslawischen Medien erfuhr. Die staatliche Nachrichtenagentur TANJUG meldete Anfang März, dass Belgrad die Unterstützung Österreichs und Italiens begrüße, appellierte jedoch zugleich: „Noch besser wäre es, wenn die akzeptierten Prinzipien parallel zum Ablauf der Europakonferenz auch konkret und konsequent in die Tat umgesetzt würden.“[995]

Dieser Hinweis wurde im Außenministerium sehr genau verstanden. Seit Ende 1973 hatte sich der Ton in den österreichisch-jugoslawischen Auseinandersetzungen nicht nur über die Anwendung des „Ortstafelgesetzes“ verschärft[996]. Die Diskussion über die Minderheitenfrage in den Medien war intensiver und heftiger geworden[997]. Dies wurde auch auf offizieller Seite spürbar, als der neue jugoslawische Botschafter Gustav Vlahov am 8. Januar 1974 bei Außenminister Kirchschläger vorsprach. Vlahov monierte, dass die Entwicklung der bilateralen Beziehungen stillstehe, und drängte darauf, verschiedene, teils seit vielen Jahren offene Fragen in Angriff zu nehmen, darunter das Problem der slowenischsprachigen Ortstafeln in Kärnten[998]. Außerdem forderte er eine Reaktion auf das noch im-

992 Vgl. Kapitel I.3.2.3. sowie Theodor Veiter, Die Kärntner Ortstafelkommission. Arbeit und Ergebnisse der Studienkommission für Probleme der slowenischen Volksgruppe in Kärnten 1972 bis 1975, Klagenfurt 1980.

993 Zu Völkerrechtsbüro und Verfassungsdienst vgl. S. 43.

994 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/148-6a/74, „jugoslawischer Resolutionsentwurf betreffend nationale Minderheiten“, 13. 2. 1974, Innenseite des Umschlagblattes (Zitate) sowie einliegendes Telegramm, Delegation Genf an BMfAA, 12. 2. 1974.

995 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/249-6a/74, „jugoslaw. Resolutionsentwurf betreffend nationale Minderheiten – Aussendung der ‚Tanjug‘“, 11. 3. 1974 (Zitat); ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 256653-6a/73, Delegation Genf an BMfAA, 30. 11. 1973.

996 Vgl. Matscher, Die Minderheitenregelungen, in: Suppan/Stourzh/Mueller (Hrsg.), Der österreichische Staatsvertrag, S. 815.

997 ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/459-6a/74, „Unterlagen betr. allfällige jugoslawische Initiativen zum Thema ‚nationale Minderheiten‘“, 18. 6. 1974, darin Dokument 510.02.00/38-6/74, „zu den österr.-jugosl. Beziehungen“, 14. 2. 1974.

998 Ebenda. Zu den anderen offenen Fragen vgl. ebenda, 3.–5. Einlageblatt.

mer unbeantwortete jugoslawische Non-Paper vom 17. Mai 1973[999]. Vermutlich als Zeichen des guten Willens ging das Außenministerium auf letztere Forderung ein, da sie als einzige ohne größere Komplikationen zu lösen war und darin zugleich auf die anderen jugoslawischen Gravamina eingegangen werden konnte[1000]. In einem sachlichen und deeskalierenden Ton wurden darin der Stand der beiderseitigen Beziehungen sowie die von Jugoslawien monierten Punkte aus österreichischer Sicht dargestellt und die bisherigen österreichischen Bemühungen zur Lösung der noch bestehenden Probleme betont. Außerdem wurde die „sehr gute und enge Zusammenarbeit" der KSZE-Delegationen beider Staaten gerade „in Bezug auf den Schutz und die Förderung der Minderheiten" gewürdigt[1001]. Letzteres dürfte zugleich als verdeckte Warnung vor offenen Anschuldigungen in Genf zu verstehen gewesen sein.

Für eine solche Warnung hatte Österreich allen Grund, gab es doch genügend Indizien, die einen solchen Schritt Jugoslawiens in den Bereich des Möglichen rückten[1002]. Während einer Tagung des UNO-Komitees zur Beseitigung rassischer Diskriminierung im April 1974 wurde Österreich „in sehr scharfer Form" vorgeworfen, die slowenischen und kroatischen Minderheiten zu diskriminieren[1003]. Die Triest-Frage, über die zwischen Jugoslawien und Italien weiterhin Uneinigkeit bestand, hatte die jugoslawische KSZE-Delegation in Genf bereits zur Sprache gebracht. Helmut Liedermann hielt einen solchen Schritt Jugoslawiens auch gegenüber Österreich für möglich, insbesondere, wenn es in der Minderheitenfrage in Österreich zu „besondere[n] Vorkommnisse[n]" kommen sollte[1004]. Nicht zuletzt wurden die österreichischen Befürchtungen auch durch den in Genf vorliegenden Minderheitentext bestärkt, der, wie die jugoslawische Delegation gegenüber westlichen Kreisen recht unverblümt zu verstehen gab, „als aktionsbasis gegen oesterreich und italien" gedacht sei. Jugoslawien werde die KSZE nicht verlassen, ohne dass die Minderheitenfrage im Schlussdokument aufgenommen worden sei[1005].

[999] Vgl. S. 114.

[1000] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/459-6a/74, „Unterlagen betr. allfällige jugoslawische Initiativen zum Thema ‚nationale Minderheiten'", 18. 6. 1974, darin „Österr. Antwort auf No[n]-Paper, überreicht am 8. 4. 74"; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/381-6a/74, „KSZE; Erwähnung in österr. Antwort auf jüngstes jugoslawisches ‚No[n] Paper' betr. Minderheitenfrage", 10. 4. 1974.

[1001] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/381-6a/74, „KSZE; Erwähnung in österr. Antwort auf jüngstes jugoslawisches ‚No[n] Paper' betr. Minderheitenfrage", 10. 4. 1974, 2. Einlageblatt.

[1002] Vgl. Matscher, Die Minderheitenregelungen, in: Suppan/Stourzh/Mueller (Hrsg.), Der österreichische Staatsvertrag, S. 815.

[1003] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/459-6a/74, „Unterlagen betr. allfällige jugoslawische Initiativen zum Thema ‚nationale Minderheiten'", 18. 6. 1974, darin „9. Tagung des Komitees zur Beseitigung rassischer Diskriminierung in der Zeit vom 28. März bis 10. April 1974", 16. 4. 1974, Zitat S. 1.

[1004] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/400-6a/74, „Frage der slowenischen Minderheit in Kärnten", 30. 4. 1974.

[1005] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/593-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 7. 5. 1974. Letzteres wurde dem österreichischen Botschafter in Belgrad, Alexander Otto, im jugoslawischen Außenministerium bekräftigt. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/624-6a/74, Botschaft Belgrad an BMfAA, 14. 6. 1974.

Wegen des großen Widerstands von Ost und West kam die jugoslawische Delegation auf ihre Minderheitenresolution zwar nicht mehr zurück, legte dafür aber am 26. Juli 1974 einen ergänzenden Absatz über Minderheitenrechte für das im Prinzipienkatalog zu verankernde Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten vor. Dies erwies sich als vernünftige Entscheidung. Bis auf Frankreich erklärten sich alle Delegationen grundsätzlich bereit, über den jugoslawischen Vorschlag zu verhandeln. Auffällig war, dass sich gleich mehrere WVO-Staaten positiv äußerten. Dieses Votum war für Jugoslawien äußerst bedeutend, hatte sich doch der Osten bisher gegen den jugoslawischen Vorstoß gestellt[1006].

Als die Verhandlungen über den Minderheitenpassus im September 1974 wieder aufgenommen wurden, kam vor allem von Seiten Frankreichs, Spaniens und Griechenlands Widerstand. Die von dem Text eigentlich angesprochenen Staaten Österreich und Italien hingegen unterstützten den jugoslawischen Standpunkt mit Nachdruck[1007]. Die österreichische Delegation tat dies nicht nur verbal, sondern auch ganz praktisch, etwa indem der österreichische Diplomat Christian Zeileissen in Unterkommission 1 informelle Verhandlungen über den Minderheitentext vorschlug und selbst die Verhandlungsführung hierbei übernahm[1008]. Mehr Engagement für den jugoslawischen Vorschlag konnte man von Österreich kaum erwarten. Für die Delegation hatte die Koordination der Verhandlungen zugleich den Vorteil, dass sie in dieser Rolle für die Mediation zwischen den verschiedenen Standpunkten zuständig war und sich so eigener Stellungnahmen enthalten konnte. Die jugoslawische Delegation zeigte sich für dieses österreichische Engagement äußerst dankbar[1009].

Am 6. November kamen die Verhandlungen über den Minderheitenpassus zu einem vorläufigen Schluss. Zwar waren noch einige jugoslawische Forderungen offen. Die Grundstruktur und die wesentlichen Inhalte des Textes standen aber bereits fest. Am 20. November wurde das gesamte Menschenrechtsprinzip samt des noch unfertigen Minderheitentextes vorläufig registriert[1010]. Bei dessen Endredaktion im Juli 1975 ließ Jugoslawien fast alle Forderungen fallen, nachdem Frankreich in bilateralen Verhandlungen als Gegenleistung versprochen hatte, sich aktiv für Belgrad als Tagungsort des ersten Folgetreffens einzusetzen[1011]. Für Jugoslawien war dies somit ein doppelter Erfolg. Zum einen erreichte es über das

[1006] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/854-6a/74, „Jugoslawischer Vorschlag über den Schutz von Minderheiten", 26. 7. 1974.

[1007] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/930-6a/74, „Jugoslawischer Minderheitenvorschlag", 17. 9. 1973, darin Delegation Genf an BMfAA, 16. 9. 1974; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 136.

[1008] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/1-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 2. 10. 1974.

[1009] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/15-6a/74, „vorläufiger Abschluss der Behandlung des jugoslawischen Antrages betreffend Minderheiten", 7. 11. 1974.

[1010] Ebenda; Ferraris, Report on a Negotiation, S. 138f. Vgl. S. 222.

[1011] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 803/76-II.7/75, „Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten; Minderheitenpassus", 8. 7. 1975. Vgl. KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 241.

in den Helsinki-Schlussempfehlungen festgelegte Mandat hinaus einen Minderheitenpassus im Menschenrechtsprinzip. Zum anderen konnte es seine Forderungen sehr effektiv als Verhandlungsmasse ein- und sich damit beim Rennen um die Gastgeberschaft des Folgetreffens durchsetzen[1012].

Die Minderheitenfrage stand nicht nur in Korb I, sondern auch in Korb III zur Debatte. Im Gegensatz zur Erwähnung der Minderheiten im Menschenrechtsprinzip sahen die Helsinki-Schlussempfehlungen derartige Formulierungen für zwei der vier Unterkapitel des Dritten Korbes (Kultur und Bildung) vor. Die jugoslawische Delegation versuchte allerdings auch hier über das Mandat hinaus eine zusätzliche Erwähnung der besonderen Belange von Minderheiten im Unterkapitel „Information" durchzusetzen. Einen entsprechenden Vorschlag hatte sie bereits Anfang Oktober 1973 eingebracht[1013]. Das Außenministerium hielt die jugoslawischen Formulierungen zwar für „bedenklich", erachtete es jedoch für „zweckmäßig", sich allgemein positiv zu äußern, da von zahlreichen anderen Delegationen ausreichend Widerstand gegen das Dokument zu erwarten sei[1014]. Diese Einschätzung erwies sich als vollkommen zutreffend. Schon bevor der Vorschlag das erste Mal behandelt wurde, erfuhr die jugoslawische Delegation in privaten Gesprächen von vielen Seiten so massive Kritik, dass sie ihren Text deutlich abschwächte[1015]. Als dieser am 29. November informell beraten wurde, fand er einzig bei Österreich und der Schweiz Unterstützung. Alle anderen Vertreter lehnten ihn unter Verweis auf das fehlende Mandat kategorisch ab[1016].

Letztlich musste Jugoslawien dieses Vorhaben fallen lassen und konzentrierte sich nach der Weihnachtspause darauf, seine vom Mandat gedeckte Forderung nach einem Abschnitt zu Minderheiten in den Unterkapiteln „Kultur" und „Bildung" durchzusetzen[1017]. Zum Schluss hielt diese Frage im Sommer 1975 sogar die Fertigstellung der ansonsten vollständigen Texte in Korb III auf, die erst am 4. Juli 1975 registriert werden konnten[1018]. Österreich blieb auch beim Minderheitenpassus in Korb III bei seiner konsequenten Unterstützung der jugoslawischen Delegation. Diese dankte es, indem sie gegenüber Belgrad „wiederholt auf die stets sehr gute zusammenarbeit mit der oesterreichischen delegation" hingewiesen habe. Wie Helmut Liedermann im Mai 1975 von den jugoslawischen Dip-

[1012] Vgl. S. 239.

[1013] CSCE/II/J/4 (Jugoslawien), 5. 10. 1973. Vor Behandlung dieses Textes legte Jugoslawien eine wesentlich kürzere Fassung des Textes vor: CSCE/II/J/4/Rev.1 (Jugoslawien), 24. 9. 1974.

[1014] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/970-6a/74, „jugoslawischer Vorschlag betreffend Information", 26. 9. 1974, Zitate Innenblatt.

[1015] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/20-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 20. 11. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/21-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 26. 11. 1974.

[1016] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/22-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 29. 11. 1974.

[1017] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/56-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 12. 3. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/73-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 17. 4. 1975.

[1018] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 803/76-II.7/75, „Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten; Minderheitenpassus", 8. 7. 1975. Vgl. S. 217.

lomaten außerdem erfuhr, hätten sie die Weisung, auch in Zukunft eng mit Österreich zusammenzuarbeiten, was die bilateralen Beziehungen positiv beeinflussen werde[1019].

Ungeachtet derartiger Beteuerungen und der tatsächlich reibungsfreien Zusammenarbeit bei den Genfer Verhandlungen hielten die Spannungen zwischen beiden Ländern an. Am 27. Mai 1975 kam es – rechtzeitig zum 20. Jahrestag des österreichischen Staatsvertrages – zu heftigen jugoslawischen Anschuldigungen gegen Österreich, begleitet von einer Pressekampagne bisher ungekannten Ausmaßes. Zu diesem Zeitpunkt war man in Genf auf das Wohlwollen des nördlichen Nachbarn nicht mehr angewiesen. Doch schon vorher, im Herbst 1974, als die jugoslawische KSZE-Delegation noch um ihre Minderheitentexte rang, trieben die bilateralen Auseinandersetzungen weitere Blüten. In der besonders strittigen Frage der zahlenmäßigen Erfassung der slowenischen und kroatischen Minderheiten traf Bundeskanzler Kreisky am 17. September 1974 mit Parteienvertretern ein „Parteienübereinkommen in Richtung einer Minderheitenzählung besonderer Art", was eine Woche später mit einer „energischen Demarche" Jugoslawiens beantwortet wurde[1020]. Kreisky erklärte dem jugoslawischen Botschafter daraufhin persönlich, dass der Staatsvertrag keinerlei Bestimmung enthalte, die einer solchen Volkszählung entgegenstünde. Nichtsdestoweniger gab Jugoslawien seiner Verstimmung dadurch Ausdruck, dass es einige bereits anberaumte bilaterale Treffen absagte und die österreichischen Medien einer „antijugoslawische[n] Kampagne" bezichtigte[1021]. Damit nicht genug erhielt das österreichische Außenministerium am 29. Oktober eine offizielle Beschwerdenote mit einer ganzen Reihe von Vorwürfen, die es am 2. Dezember mit einer 24-seitigen Verbalnote zurückwies[1022]. Die jugoslawische KSZE-Delegation schien Helmut Liedermann hierüber vorab informiert zu haben, offenbar um negativen Auswirkungen des Notenwechsels auf die Zusammenarbeit in Genf vorzubeugen[1023].

[1019] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/88-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 22. 5. 1975.

[1020] Vgl. Petritsch, Bruno Kreisky, S. 213.

[1021] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/9-6a/74, „Unterredung zwischen Gesandten Liedermann und dem Jugosl. Delegationsleiter Botschafter Nincic; Unterlagen", 28. 10. 1974, einliegendes Dokument „Sektion II; Jugoslawien", 28. 10. 1974, Zitate S. 1 f. und 5.

[1022] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1086-6a/74, „Informierung der österr. Delegation über den Inhalt der Verbalnote v. 2. 12. 1974 an das jugoslawische Bundessekretariat f. Auswärtige Angelegenheiten", 2. 12. 1974. Vgl. Matscher, Die Minderheitenregelungen, in: Suppan/Stourzh/Mueller (Hrsg.), Der österreichische Staatsvertrag, S. 815.

[1023] Zwar ist ein solches Gespräch nicht belegt, allerdings bat die jugoslawische Delegation Helmut Liedermann am 28. 10. 1974 „fuer die naechsten tage" um eine Unterredung, wofür Liedermann Unterlagen über die bisherigen Entwicklungen der bilateralen Beziehungen aus Wien anforderte. Dieses Gespräch, so es stattfand, dürfte allein schon aufgrund der Koinzidenz mit der jugoslawischen Note vor allem dem Zweck gedient haben, die österreichische Delegation ins Bild zu setzen. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 803/9-6a/74, „Unterredung zwischen Gesandten Liedermann und dem Jugosl. Delegationsleiter Botschafter Nincic; Unterlagen", 28. 10. 1974.

Die KSZE spielte für die österreichisch-jugoslawischen Beziehungen in dieser Zeit eine nicht zu unterschätzende Rolle[1024]. Dies geht auch aus der Tatsache hervor, dass Helmut Liedermann 1977 als Botschafter nach Belgrad entsandt wurde[1025]. Liedermann hatte als Delegationsleiter in Dipoli und Genf ganz gezielt den Kontakt zur jugoslawischen Delegation gesucht, insbesondere zum Delegationsleiter Djura Ninčić, der offenbar ein Vertrauter Titos war, sowie zu dem Spitzendiplomaten Ljubivoje Aćimović, der während des Belgrader Folgetreffens die jugoslawische Delegation leiten würde. Bei seinen ersten Kontakten mit Ninčić gab Liedermann deutlich zu verstehen, dass er gerade in einer so bedeutenden internationalen Konferenz wie der KSZE Möglichkeiten sehe, einander wieder näher zu kommen, da beide Staaten trotz der belasteten bilateralen Beziehungen auf multilateralem Gebiet viele gemeinsame Interessen hätten. Liedermann initiierte „regelmäßige Mittagessen" mit Ninčić und Aćimović, was „im Laufe der Zeit eine wichtige Vertrauensbasis" für beide Delegationen geschaffen habe[1026].

So sehr sich die Spannungen beider Länder in dieser Zeit auch zuspitzten, gaben sie sich durch ihre enge und geradezu demonstrativ freundschaftliche Zusammenarbeit in Genf zu verstehen, dass sie den Streit nicht vollends eskalieren lassen wollten und ungeachtet der bestehenden Meinungsverschiedenheiten prinzipiell an möglichst guten Beziehungen interessiert waren. Obgleich die KSZE die geschilderten Auseinandersetzungen nicht zu verhindern vermochte, half sie doch, die Wogen wieder zu glätten[1027]. So überzogen manche Vorwürfe Jugoslawiens auch gewesen sein mögen, war sich die österreichische Regierung darüber im Klaren, dass tatsächliche Defizite vorlagen und daher einige der Kritikpunkte eine berechtigte Grundlage hatten. Gerade im „Ortstafelstreit" waren ihr aber in gewisser Weise die Hände gebunden, denn der Versuch, gegen den Willen der kärntnerischen Mehrheitsbevölkerung slowenische Ortstafeln aufzustellen, war 1972 gründlich gescheitert. Über das grundsätzliche Ziel, das „Ortstafelgesetz" umzusetzen, war man sich mit Jugoslawien einig, nur nicht über den Weg dorthin. Solange Österreich in dieser Frage keine konkreten Ergebnisse vorzuweisen hatte, konnte es Jugoslawien wenigstens bei den KSZE-Verhandlungen mit Gesten des guten Willens entgegenkommen.

Eine von der jugoslawischen Führung besonders geschätzte Geste war es, als Bruno Kreisky in seiner Pressekonferenz nach der Ministerratssitzung am 15. Juli 1975 die Ergebnisse der KSZE kommentierte und in diesem Zusammenhang erklärte: „Alle müssen ihre Verpflichtungen einhalten, auch wir bei den Ortstafeln

[1024] Vgl. u. a. Fischer, Neutral Power, S. 347–349; Ceska, Détente, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 518; Liedermann, Österreichs Rolle, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 496; Höll, Zusammenarbeit Österreich-Jugoslawien, in: Höll (Hrsg.), Österreich – Jugoslawien, S. 155; Bielka, Österreich, in: Bielka/Jankowitsch/Thalberg (Hrsg.), Ära Kreisky, S. 214f.

[1025] Vgl. Liedermann, Österreichs Image, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 533.

[1026] Ebenda, S. 527f., Zitate S. 528.

[1027] Vgl. Willibald Pahr, Österreich in der Welt, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 1–16, hier S. 7.

[…]. Bei uns vergißt man immer wieder, daß auch wir Verpflichtungen haben … da ist man sehr großzügig."[1028] Bildete die Zusammenarbeit im Rahmen der KSZE den Boden für eine Klimaverbesserung zwischen beiden Staaten, so war Kreiskys Äußerung ein in Belgrad offenbar lang erwartetes Signal dafür, dass nicht nur die österreichischen Diplomaten, sondern auch die Bundesregierung an besseren Beziehungen mit Jugoslawien interessiert war. Wie vom österreichischen Botschafter in Belgrad, Alexander Otto, wenige Tage später zu erfahren war, habe es in der jugoslawischen Führung einen „sinneswandel" im Umgang mit Österreich gegeben, der von Tito, dessen Chefideologen Edvard Kardelj und Außenminister Miloš Minić beschlossen worden sei[1029]. Auf Initiative der Jugoslawen trafen sich Kreisky und Tito am Rande des KSZE-Gipfeltreffens in Helsinki, was dieses neue Klima zwischen beiden Staaten unterstrich[1030]. Als sie nach ihrem zwanzigminütigen Gespräch vor die Presse traten, fasste Tito das jugoslawische Verhältnis zu Österreich kurz und bündig zusammen: „Unsere Beziehungen sind besser geworden, sie müssen aber noch besser werden."[1031] Aus dem Belgrader Außenministerium war später zu erfahren, dass Tito das Gespräch als „sehr gut und nuetzlich" bezeichnet habe. Auch sei aus jugoslawischer Sicht der menschliche Kontakt zwischen beiden positiv zu bewerten, da Tito „wiederholt mit dem bundeskanzler deutsch gesprochen habe, obwohl viele seiner mitarbeiter […] deutsch nicht verstehen." Für Tito bleibe jedoch die „lieblingsfremdsprache" Deutsch – „oder wie es staatspraesident tito nennen wuerde ‚oesterreichisch'."[1032]

Dieser durch die KSZE eingeleitete Klimawandel war allerdings noch nicht tragfähig. Im Juli 1976 wurden in Österreich von allen drei im Nationalrat vertretenen Parteien ein „Volksgruppengesetz" und eine Änderung des bereits bestehenden „Volkszählungsgesetzes" einstimmig beschlossen. Dies hatte eine geheime Erhebung der Muttersprache der österreichischen Bevölkerung zur Folge, die als Grundlage für die Anbringung zweisprachiger Ortstafeln dienen sollte, von der Mehrheit der Slowenen aber boykottiert wurde[1033]. Diese Volkszählung löste „noch vehementere Kontroversen" als zwischen 1972 und 1975 aus. Allerdings spielten nicht nur auf österreichischer, sondern auch auf jugoslawischer Seite innenpolitische Erwägungen für die Gestaltung der bilateralen Beziehungen eine

[1028] Kreisky zu Genf: Gute Arbeit, in: Die Presse, 16. 7. 1975.

[1029] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 808/94-II.SL/75, „Kontakte des Herrn Bundeskanzlers mit den Leitern anderer Delegationen", 18. 7. 1975, darin Botschaft Belgrad an BMfAA, 17. 7. 1975.

[1030] Ebenda. Vgl. SBKA, VII.8 KSZE 1, darin undatierte, handschriftliche Notiz: „Anruf Botschafter Steiner: Die Jugoslawen haben vorgefühlt, ob es in Helsinki zu einem Gipfel Tito/Kreisky kommen könnte. Tito wird jedenfalls selbst zur KSZE fahren. (Detto: CSSR)"

[1031] Kreisky sprach in Helsinki 20 Minuten mit Tito, in: Salzburger Nachrichten, 31. 7. 1975, S. 2. Vgl. Steiner, Diplomatie – Politik, S. 53. Ein fünfseitiges Gesprächsprotokoll des Gesprächs ist zu finden in SBKA, VII.1 Jugoslawien 1.

[1032] SBKA, VII.8 KSZE 2, Botschaft Belgrad an BMfAA, 4. 8. 1975.

[1033] Bielka, Österreich, in: Bielka/Jankowitsch/Thalberg (Hrsg.), Ära Kreisky, S. 214f.; Berger, Kurze Geschichte Österreichs, S. 353f.; Matscher, Die Minderheitenregelungen, in: Suppan/Stourzh/Mueller (Hrsg.), Der österreichische Staatsvertrag, S. 802–804; Petritsch, Bruno Kreisky, S. 213.

wichtige Rolle[1034]. Tito hatte mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten infolge des Ölpreisschocks, den Forderungen verschiedener Nationalitäten, insbesondere des „Kroatischen Frühlings" Anfang der 1970er Jahre, sowie mit reformkommunistischen Tendenzen in einigen Teilrepubliken zu kämpfen, er versuchte eine orthodoxere Linie durchzusetzen und zugleich den Forderungen durch eine neue Verfassung zu begegnen. Die Spannungen mit Österreich dürften ihm dabei als Ablenkungsmanöver gedient haben[1035].

4.6 Die Konferenzfolgen – Österreich zwischen skeptischem Abwarten, N+N-Initiativen und der Frage nach dem Tagungsort

Die österreichische Haltung zu den Konferenzfolgen hatte während der MV in Dipoli eine beachtliche Wendung vollzogen. Bis Ende 1972 befürwortete es diese offen und trat gar für mehrere aufeinander folgende Konferenzen ein, passte sich aber schnell der großen Skepsis der westlichen Staaten an und vertrat ab Anfang 1973 die Auffassung, dass die Konferenzfolgen in Abhängigkeit von Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen bestimmt werden sollten. Helmut Liedermann erwog zwar im April 1973 eine österreichische Initiative, was Außenminister Kirchschläger jedoch ablehnte[1036]. Diese skeptische und abwartende Haltung Österreichs war auch für die gesamten Genfer Verhandlungen prägend. Dort spielte der Vierte Korb lange Zeit nur eine Nebenrolle. Wie im Mandat der Helsinki-Schlussempfehlungen vereinbart, würden die Teilnehmerstaaten erst bei erkennbaren Verhandlungsfortschritten über mögliche Konferenzfolgen verhandeln[1037].

Die Diskussionen hierüber begannen indes bereits Ende 1973, etwa bei einer Besprechung der vier Neutralen am 12. Dezember 1973, wo die Schweiz mit einem gemeinsamen neutralen Vorschlag liebäugelte, hierfür bei den anderen Neutralen aber keine Unterstützung fand[1038]. Auch die EG-Außenminister befassten sich im Dezember erstmals näher mit den Konferenzfolgen. Sie erörterten dabei Möglichkeiten, die Durchführung der Konferenzbeschlüsse, insbesondere von Korb III, zu überwachen, was von westdeutschen Diplomaten bereits im Frühjahr 1973 erwogen worden war[1039]. Dominierend war jedoch eine große Skepsis gegenüber dem Vierten Korb, da man in einer Folgeinstitution oder einem politi-

[1034] Bielka, Österreich, in: Bielka/Jankowitsch/Thalberg (Hrsg.), Ära Kreisky, S. 215.
[1035] Vgl. Marie-Janine Calic, Geschichte Jugoslawiens im 20. Jahrhundert, München 2010, S. 251–263.
[1036] Vgl. Kapitel I.3.4.
[1037] KSZE-Schlußempfehlungen vom 8. 6. 1973, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 160. Vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 344f.
[1038] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257638-6a/73, „Caucus der Neutralen in Genf am 12. 12. 1973", 13. 12. 1973, S. 3.
[1039] Vgl. S. 124.

schen Konsultationsmechanismus weiterhin zu große Einflussmöglichkeiten der UdSSR auf Westeuropa befürchtete[1040].

Dass sich westliche und neutrale Staaten bereits so früh mit den Konferenzfolgen befassten, lag gewiss an dem sowjetischen Drängen, die KSZE möglichst schnell abzuschließen und daher auch mit der Verhandlung über Korb IV zu beginnen. Österreich zögerte genauso wie die allermeisten westlichen Staaten vor allem deshalb, weil die Einwilligung in solche Verhandlungen unweigerlich eine Aussage über den Verhandlungsfortschritt implizieren würde, der bis Sommer 1974 sehr einseitig war: Während vor allem die Prinzipiendeklaration sowie die wirtschaftlichen Fragen in Korb II gut vorankamen, traten die Verhandlungen über die für den Westen und die Neutralen interessanten Themen, also Korb III und die Vertrauensbildenden Maßnahmen, auf der Stelle[1041]. Ende Februar erklärten sich die westlichen Delegationen dennoch dazu bereit, erste Gespräche über Korb IV zu beginnen, vermutlich auch als Entgegenkommen gegenüber dem Osten, der Anfang Februar durch die Vermittlung der Neutralen zumindest in einen Verhandlungsmodus für Korb III eingewilligt hatte[1042].

Bei der ersten Sitzung der für Korb IV zuständigen Arbeitsgruppe[1043] am 28. Februar 1974 erläuterte zunächst die tschechoslowakische Delegation ihren seit Juli 1973 vorliegenden und bisher einzigen Vorschlag zu diesem Fragenkomplex, der das bereits deutlich reduzierte Interesse des Ostens an den Konferenzfolgen widerspiegelte. Der Vorschlag sah im Kern einen Beratenden Ausschuss vor, der jedoch nur dann zusammentreten würde, wenn die Teilnehmerstaaten dies als zweckmäßig erachteten[1044]. Die dänische Delegation erläuterte darauf die Grundzüge der westlichen Position und gab damit die Marschrichtung der Verhandlungen vor. Statt eines Folgeorgans brachte Dänemark ein neues Treffen „on the level of high officials" vor, das nach einer „intermediary period" abgehalten werden könnte. Ein solches Treffen würde die Implementierung der Beschlüsse der KSZE sowie die politische Situation insgesamt auswerten. Darüber hinaus könnte es neue Vorschläge zur Umsetzung der Konferenzbeschlüsse behandeln und gegebenenfalls weitere Treffen hoher Beamter oder sogar eine neue Konferenz vereinbaren. Die Zeit bis zu einem neuen Treffen müsse lang genug sein, um die Beschlüsse der Konferenz verarbeiten und deren Implementierung beurteilen zu können,

[1040] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 258012-6a/73, „Konferenz der EG-Aussenminister in Kopenhagen – Frage der ‚Konferenzfolgen'", 21. 12. 1973. Zur NATO-Diskussion hierüber vgl. Krapf an AA, 14. 1. 1974, in: AAPD 1974, Dok. 7, S. 26–30, hier S. 28 f.

[1041] Vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 345.

[1042] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/225-6a/74, „TOP 4; erste Sitzungen der Arbeitsgruppe", 5. 3. 1974, Aktenvermerk im Innenblatt. Vgl. S. 152 f.

[1043] Diese Arbeitsgruppe wurde erst im Februar 1974 eingerichtet. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 345 f.

[1044] CSCE/I/5 (ČSSR), 4. 7. 1973, veröffentlicht in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 228. Am 18. 10. 1973 brachte die Delegation den Vorschlag abermals als CSCE/CC/22 ein. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/225-6a/74, „TOP 4; erste Sitzungen der Arbeitsgruppe", 5. 3. 1974, darin Delegation Genf an BMfAA (Nr. 25059), 1. 3. 1974.

„but without losing the momentum of the multilateral process which has been initiated."[1045] Ende April legte Dänemark diese Position als offizielles Dokument vor, welches bereits die Struktur und die wesentlichen Inhalte des späteren Vierten Korbes determinierte[1046].

Die Haltung der Neutralen war zu diesem Zeitpunkt alles andere als einheitlich. Während sich Finnland und die Schweiz positiv über die Konferenzfolgen äußerten, da sie hier beide eigene Ambitionen verfolgten, hielten sich Schweden und Österreich zunächst zurück. War dies im Falle Schwedens eher auf die allgemeine Inaktivität der Delegation zurückzuführen, lag es bei Österreich an den nach wie vor erheblichen Befürchtungen gegenüber einem Folgemechanismus. Den vergleichsweise schwachen tschechoslowakischen Vorschlag hielt man in Wien für sehr weitgehend und sah in dem darin vorgesehenen Beratenden Ausschuss „einen ersten Schritt zu einem europäischen Sicherheitssystem", das – so offenbar die Befürchtung – von der UdSSR dominiert sein würde[1047]. Nicht minder beunruhigend war aus österreichischer Sicht ein jugoslawischer Vorschlag, der in vielem über die Vorstellungen des Ostens hinausging und „im diametralen gegensatz zum konzept der eg-staaten" stehe[1048]. Dieser sah einen ständigen Ausschuss („Continuing Committee") vor, der mindestens zwei Mal pro Jahr zusammenkommen würde; das erste Treffen fände spätestens sechs Monate nach Ende der KSZE statt[1049].

Jugoslawien versuchte hierfür die Unterstützung anderer N+N-Staaten zu gewinnen. Die Neutralen hatten jedoch ihre Schwierigkeiten mit dem jugoslawischen Vorschlag, teils aus inhaltlichen Gründen, teils wegen des ungünstigen Timings. Finnland und die Schweiz zeigten sich zunächst interessiert, beteiligten sich aber schließlich nicht an der jugoslawischen Initiative. Im Falle Finnlands lag das vermutlich daran, dass man an einer eigenen Initiative für Korb IV arbeitete[1050]. Bei der Schweiz war dies der Zurückhaltung des Politischen Departements geschuldet; die Delegation wäre an einer neutralen Initiative durchaus interessiert gewesen[1051]. Schweden hätte sich aus den Konferenzfolgen am liebsten gänzlich herausgehalten, nahm aber, wenn erforderlich, verhalten positiv Stellung. Helmut Liedermann hegte erhebliche Bedenken gegenüber dem Vorschlag und appellierte

[1045] Ebenda, darin „Speaking notes, Danish Delegate in Working Group on Item IV, February 28, 1974", Zitate S. 3f. Einen schriftlichen Gegenentwurf legte Dänemark erst Ende April 1974 vor: CSCE/CC/WG/IV/2 (Dänemark), 26. 4. 1974.

[1046] CSCE/CC/WG/IV/2 (Dänemark), 26. 4. 1974. Vgl. KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 283f. Zu dem dänischen Vorschlag ausführlicher in Ferraris, Report on a Negotiation, S. 347–349.

[1047] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/225-6a/74, „TOP 4; erste Sitzungen der Arbeitsgruppe", 5. 3. 1974, darin Aktenvermerk im Innenblatt (Zitat); ebenda, darin, Delegation Genf an BMfAA (Nr. 25059), 1. 3. 1974.

[1048] Ebenda, darin Delegation Genf an BMfAA (Nr. 25058), 1. 3. 1974.

[1049] Ebenda, darin Aktenvermerk im Innenblatt sowie Delegation Genf an BMfAA (Zl. 215-KSZE/74), 27. 2. 1974; CSCE/CC/WG/IV/1 (Jugoslawien), 28. 3. 1974.

[1050] Finnland legte am 7. 6. 1974 einen eigenen Gegenvorschlag vor (CSCE/CC/WG/IV/3).

[1051] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/267-6a/74, „schwedische Intervention", 8. 3. 1974, darin auch zur Haltung der Schweiz. Vgl. Renk, Weg der Schweiz, S. 153f.

an die jugoslawische Delegation, mit ihrem Dokument vorerst zu warten[1052]. Außenminister Kirchschläger wies die Delegation schließlich an, sich an dem Vorstoß Jugoslawiens nicht zu beteiligen[1053].

Die Skepsis Österreichs gegenüber institutionellen Konferenzfolgen nahm im Sommer 1974 aufgrund zunehmender Pressionsversuche der sowjetischen Delegation sogar weiter zu. Mitte Juli wies Liedermann das Außenministerium warnend darauf hin, was das sowjetische Verhalten für ein eventuelles Folgeorgan bedeuten könne:

„Es ist […] offenkundig, dass der Osten bewusst das Konsensprinzip missbraucht, um Delegierte mundtot zu machen oder missliebige Entwicklungen zu verhindern. Die Vorgangsweise des Ostens lässt Rückschlüsse darauf zu, wie die praktische Handhabung des Prinzips der souveränen Gleichheit im Rahmen eines – bekanntlich vom Osten gewünschten – institutionalisierten und periodisch tagenden politischen Folgeorgans der KSZE aussehen würde."[1054]

Diese Befürchtungen hielten auf österreichischer Seite bis weit in das Jahr 1975 an[1055]. Dabei verkannte man, wie sehr das sowjetische Interesse an den Konferenzfolgen bereits geschwunden war und welches Potential diese wiederum für die westlich-neutralen Staaten beinhalteten. Den österreichischen Auffassungen standen die der Schweizer Delegation diametral gegenüber. Obwohl auch sie von sowjetischer Seite immer wieder unter Druck gesetzt wurde, erhofften sich die Eidgenossen von einem politischen Folgeorgan auch für die kleineren Staaten mehr Einfluss auf die Entwicklung in Europa und hielten die damit verbundenen Risiken für vertretbar. Vermutlich hofften sie auch, ihr Streitschlichtungsprojekt im Rahmen der Konferenzfolgen umsetzen zu können[1056].

Zwischen Ostern und Sommer 1974 waren die Verhandlungen in den allermeisten Bereichen blockiert, so auch bei den Konferenzfolgen[1057]. Nach der Sommerpause wurde immerhin die Arbeit an der Präambel von Korb IV aufgenommen, wobei sich alle Beteiligten darüber im Klaren waren, dass dies „lediglich ein Mittel sei, beim gegenwärtigen Stand der Konferenz, wo ein Fortschritt beim TOP IV nicht zu erwarten ist, Zeit zu gewinnen."[1058] So dauerte es bis Ende Februar

[1052] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/225-6a/74, „TOP 4; erste Sitzungen der Arbeitsgruppe", 5. 3. 1974, darin Delegation Genf an BMfAA (Zl. 215-KSZE/74), 27. 2. 1974 sowie Delegation Genf an BMfAA (Nr. 25060), 1. 3. 1974. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 268 f.

[1053] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/225-6a/74, „TOP 4; erste Sitzungen der Arbeitsgruppe", 5. 3. 1974, darin Aktenvermerk in Innenseite. Vgl. S. 135 sowie die gegenteilige Einschätzung Thomas Fischers, der jugoslawische Vorschlag habe im Wesentlichen den Vorstellungen der vier Neutralen entsprochen: Fischer, Neutral Power, S. 268.

[1054] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/791-6a/74, „das Konsensprinzip als Mittel östlicher Pressionsversuche", 17. 7. 1974, S. 2.

[1055] Vgl. u. a. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/41-II.7/75, „Stand Anfang Feber 1975", 10. 2. 1975, S. 6 f.; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/129-II.7/75, „Stand 23. April 1975", 23. 4. 1974, S. 2.

[1056] Vgl. Renk, Weg der Schweiz, S. 153–155; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1095-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 6. 12. 1974; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/2-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 30. 1. 1975.

[1057] Ebenda, S. 5. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 272.

[1058] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 807/1-6a/74, „TOP IV (Folgen der Konferenz)", 3. 10. 1974, Zitat S. 1 f.

1975, bis die Präambel für den Vierten Korb fertig gestellt war[1059]. Österreich tat sich hierbei nicht sonderlich hervor[1060].

Indessen sah sich Österreich innerhalb der Gruppe der N+N mit den Aktivitäten anderer Delegationen und der Idee einer gemeinsamen Initiative konfrontiert. Die Schweizer Delegation hatte im Januar 1975 aus Bern offenbar grünes Licht für einen Vorstoß in Korb IV erhalten[1061]. Finnland wiederum, das bereits im September 1974 ein Aide-mémoire zu den Konferenzfolgen übermittelt hatte[1062], regte Ende April 1975 eine gemeinsame Initiative der vier Neutralen an[1063]. Zuletzt entwickelte auch Schweden, das sich in dieser Frage neben Österreich bisher am stärksten zurückgehalten hatte, ein gewisses Interesse, wie Generalsekretär Heinrich Haymerle bei Gesprächen im schwedischen Außenministerium erfuhr. Haymerle sprach sich bei dieser Gelegenheit eindeutig für den dänischen Vorschlag aus[1064]. Zwar hatte sich Österreich schon vorher an die westlichen Vorstellungen angelehnt; es war dies aber das erste Mal, dass es sich ausdrücklich dazu bekannte und damit eine Haltung zu erkennen gab, die über generelle Offenheit bei Skepsis gegenüber einem Folgeorgan hinausging.

Helmut Liedermann sah sich offenbar durch den Aktivismus der anderen Neutralen zu eigenen Überlegungen veranlasst. Ende April skizzierte er eine „realistische Lösungsmöglichkeit", die auf dem dänischen Vorschlag basierte, diesen aber mit Elementen aus dem finnischen Dokument und eigenen Gedanken anreicherte[1065]. Von diesen Überlegungen ausgehend einigten sich die Neutralen bis zum 12. Mai auf ein gemeinsames Papier[1066], mit dem sie aber auf wenig Resonanz stießen. Der Osten äußerte sich nur verhalten dazu. Von einem amerikanischen Diplomaten erfuhr Liedermann wiederum, dass der Entwurf der Neutralen „keine chancen" gegen den dänischen Text habe; eine „bescheidene anreicherung" sei allerdings möglich. Beispielsweise könne man aus dem neutralen Papier die Idee

[1059] Die Präambel wurde am 28. 2. 1975 als CSCE/CC/WG/IV/106 registriert. Ferraris spricht von März 1975, was sich jedoch vermutlich auf den Zeitpunkt bezieht, zu dem das bereits vereinbarte, registrierte Dokument in der Arbeitsgruppe formell angenommen wurde. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 346. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/5-II.7/75, „Arbeitsgruppe zum follow-up; Abschluss der Praeambel", 18. 3. 1975.

[1060] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257602-6a/73, „Bericht über den weiteren Verlauf", 21. 12. 1973, darin „4. Fortsetzung (Stand vom 20. Dezember 1974)", S. 3.

[1061] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/2-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 30. 1. 1975.

[1062] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/1011-6a/74, „Finnisches Aide Memoire vom 25. 10. 1974 [!]", 14. 10. 1974. Das Datum im Aktentitel ist nicht korrekt, da das einliegende Aide-mémoire auf den 25. 9. datiert ist.

[1063] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/13-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 2. 5. 1975.

[1064] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/123-II.7/75, „Arbeitsgespräche in Stockholm", 18. 4. 1975. Die Gespräche fanden am 3. und 4. 4. statt.

[1065] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/12-II.7/75, „TOP IV; mögliche Vorgangsweise der österreichischen Delegation", 30. 4. 1975, Aktenvermerk im Innenblatt.

[1066] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/15-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 12. 5. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/16-II.7/75, „TOP IV (Folgen der Konferenz); Entwurf der Delegationen der Neutralen für den operativen Teil", 13. 5. 1975.

eines Vorbereitungstreffens übernehmen und von einem „ersten“ Treffen hoher Beamter sprechen[1067].

Für die österreichische Delegation, die sich den weitreichenden Vorstellungen der anderen Neutralen vor allem im Interesse des Gruppenzusammenhalts angenähert hatte, war der neutrale Entwurf damit praktisch gestorben. So waren es vor allem die anderen Neutralen, die das Dokument weiter verfolgten, um ihre Ideen irgendwie durchzusetzen. Dabei zeigte sich immer deutlicher, dass Korb IV „kaum ein Ost-West-Problem“ darstellte, sondern vor allem „durch die Haltung der rumänischen, schweizerischen und jugoslawischen Delegation pointiert“ werde[1068].

Beachtlich war die Haltung des Ostens zu seiner eigenen Forderung, ohne die es wohl keinen Korb IV gegeben hätte und die KSZE womöglich mit dem Gipfeltreffen in Helsinki geendet wäre. Schon während der MV in Dipoli war zu beobachten, wie das Interesse der UdSSR an den Konferenzfolgen stetig zurückzugehen schien[1069]. Wurde dies anfangs von östlicher Seite dementiert[1070] und auch von manchen westlichen und neutralen Beobachtern bezweifelt[1071], gaben es spätestens seit April 1975 selbst sowjetische Diplomaten offen zu. So erklärte Juri Dubinin gegenüber Helmut Liedermann, dass von seiner Delegation in Bezug auf Korb IV „keine schwierigkeiten“ zu erwarten seien. Er deutete überdies an, dass die UdSSR nicht mehr an einem Folgeorgan, sondern lediglich an einer Folgekonferenz interessiert sei. Die sowjetische Haltung näherte sich somit immer stärker den dänischen Vorstellungen an. Zugleich wehrte sich der Osten gegen alles, was nach einer Kontrollinstanz im Rahmen der Konferenzfolgen aussah, während die westlichen und neutralen Delegationen diesen Gedanken zunehmend für interessant hielten[1072]. Zugleich gab die sowjetische Delegation im Mai und Juni immer

[1067] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/21-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 2. 6. 1975.

[1068] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/25-II.7/75, „TOP IV (Folgen der Konferenz); revidierter Vorschlag der dänischen Delegation“, 20. 6. 1975, S. 2. Ähnlich in ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/21-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 2. 6. 1975.

[1069] Vgl. S. 124. Zum weiteren Rückgang des östlichen Interesses in Genf vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/1-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 28. 1. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/5-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 18. 3. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/6-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, „Haltung der EG-Staaten zur Frage des ‚follow-up‘“, 17. 4. 1975.

[1070] So beispielsweise die Delegation der ČSSR in: ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/622-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 14. 6. 1974.

[1071] Neben Österreich traf dies beispielsweise auf Schweden und die USA zu: ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/2-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 30. 1. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/41-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 10. 2. 1975.

[1072] So beispielsweise in: ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 258012-6a/73, „Konferenz der EG-Aussenminister in Kopenhagen – Frage der ‚Konferenzfolgen‘“, 21. 12. 1973; Krapf an AA, 14. 1. 1974, in: AAPD 1974, Dok. 7, S. 26–30, hier S. 28 f.; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/129-II.7/75, „Stand 23. April 1975“, 23. 4. 1975, S. 2; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/136-II.7/75, „Stand 25. 4. 75“, 25. 4. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/20-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 30. 5. 1975. Die DDR warnte gegenüber der westdeutschen Delegation bereits im Januar 1974, dass es sich bei den Konferenzfolgen „nicht um eine Beschwerdeinstanz für Korb III“ handeln dürfe. Brunner an AA, 16. 1. 1974, in: AAPD 1974, Dok. 12, S. 51 f., Zitat S. 52.

häufiger zu verstehen, dass man die Interimszeit bis zum nächsten KSZE-Treffen durchaus auf drei bis vier Jahre ausweiten könne[1073]. Von Bindschedler auf die operativen Bestimmungen von Korb IV angesprochen, meinte Anatoli Kowaljow gar, „dass eigentlich schon in der praeambel alles gesagt worden sei."[1074]

Am 14. Juli stand schließlich eine Einigung[1075]. Neben der Präambel beinhaltete das Dokument über die „Folgen der Konferenz" vier Punkte. Erstens erklärten sich die Teilnehmerstaaten bereit, die Bestimmungen der KSZE-Schlussakte unilateral, bilateral und multilateral „gebührend zu berücksichtigen und sie anzuwenden". Der zweite Punkt hielt fest, dass die Staaten den durch die KSZE eingeleiteten multilateralen Prozess fortsetzen würden. Auf Zusammenkünften ihrer Vertreter würden sie „einen vertieften Meinungsaustausch" über die bisherige Durchführung der KSZE-Schlussakte sowie über den weiteren Entspannungsprozess führen. Eine „Kontrollfunktion" im engeren Sinne, wie vom Osten gefürchtet, würden die Folgetreffen somit nicht haben. In Punkt zwei wurde außerdem die Kontinuität des KSZE-Prozesses festgeschrieben, wie es viele der N+N-Staaten gefordert hatten. Das erste Treffen würde nicht mehr die Entscheidung über weitere Zusammenkünfte treffen, sondern nur noch „die geeigneten Modalitäten" für deren Abhaltung festlegen. Der dritte Punkt bestimmte, dass die erste derartige Zusammenkunft 1977 stattfinden würde, wobei am 15. Juni 1977 ein Vorbereitungstreffen das eigentliche Folgetreffen organisieren und insbesondere „Datum, Dauer, Tagesordnung und die sonstigen Modalitäten des Treffens" vereinbaren würde. Schließlich bestimmte der vierte und letzte Abschnitt, dass für die in Aussicht genommenen Treffen die bisherigen Verfahrens- und Arbeitsregeln zu gelten hätten[1076].

Das registrierte Dokument wies allerdings zwei Lücken auf, denn noch immer bestand keine Einigkeit darüber, wo das erste Folgetreffen sowie das vorangehende Vorbereitungstreffen stattfinden sollten. Dies war indes keine Streitfrage zwischen Ost und West, sondern vor allem innerhalb des Westens sowie zwischen den potenziellen Gastgebern[1077]. Bereits Anfang April 1975 hatte die EG Wien ins Gespräch gebracht, worauf das Außenministerium mit auffälliger Unsicherheit reagierte. Während der politische Direktor Ludwig Steiner die vertrauliche Anfra-

[1073] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 800/622-6a/74, Delegation Genf an BMfAA, 14. 6. 1974.

[1074] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/22-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 12. 6. 1975.

[1075] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/45-II.7/75, „TOP IV (Folgen der Konferenz); Erklärung der belgischen Delegation anlässlich der Registrierung", 14. 7. 1975. Das Dokument wurde zwar erst am 15. 7. als CSCE/CC/WG/IV/108 registriert, die eigentliche Entscheidung über dessen einvernehmliche Registrierung wurde aber am 14. 7. gefällt. Vgl. CSCE/CC/WG/IV/Journal/65, 14. 7. 1975.

[1076] KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 284 f.

[1077] In den Akten gibt es keinen Hinweis, dass sich der Osten in dieser Frage hervorgetan hätte. Helmut Liedermann erfuhr Anfang Juli von einem DDR-Diplomaten, dass die WVO-Staaten keine Initiative ergreifen würden, mit Wien „sehr einverstanden" wären, aber auch mit Belgrad leben könnten. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/35-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 10. 7. 1975.

ge einer EG-Delegation, ob Wien gegebenenfalls als Gastgeber bereitstünde, positiv beantworten wollte, schreckte Außenminister Erich Bielka offenbar vor einem solchen Schritt zurück[1078]. Die Delegation wurde deshalb angewiesen, sich in dieser Frage „zurückhaltend" zu äußern, „da durch eine positive Stellungnahme die endgültige österreichische Haltung zu TOP IV präjudiziert wäre. Auch würde ein österr. Engagement im derzeitigen Stadium möglicherweise von den beiden Gastländern der KSZE nicht geschätzt werden." Sollte man von Seiten der EG auf diese Frage zurückkommen, sei zu antworten, dass Österreich derzeit „keine Initiative" ergreifen wolle und daher auch „keine konkreten Zusagen" geben könne. Seiner „traditionellen Haltung entsprechend" stehe man aber grundsätzlich als Gastland zur Verfügung, falls dies „allgemein gewünscht" werde[1079].

Dass man in Wien auf das Befinden Finnlands und der Schweiz Rücksicht nahm, war in gewisser Hinsicht konsequent, denn auch in Dipoli, als es um die Tagungsorte der drei Phasen der KSZE gegangen war, hatte man aus diesem Grunde auf eine eigene Kandidatur verzichtet[1080]. Nur hatte diesmal noch niemand sonst sein Interesse offen bekundet und es darf bezweifelt werden, dass die beiden bisherigen Gastgeber von einem Interesse Wiens verprellt gewesen wären. Weitaus verwunderlicher ist es aber, dass der Außenminister noch immer davor zurückscheute, die österreichische Haltung zu Korb IV in irgendeiner Weise festzulegen, hatten doch alle anderen Teilnehmerstaaten bereits ihre Marschrouten bestimmt. Der Grund hierfür lag wahrscheinlich in der Unsicherheit und Entscheidungsschwäche des Außenministers selbst. Für diese Annahme spricht, dass Ludwig Steiner mehrfach positivere Reaktionen vorgeschlagen hatte und zuletzt sogar direkt mit Bundeskanzler Kreisky hierüber sprach, um die österreichische Position festzulegen[1081].

Wien hatte es damit vor allem aufgrund des zögerlichen Agierens von Außenminister Bielka verpasst, sich bereits im April als aussichtsreicher Kandidat für das nächste Folgetreffen frühzeitig zu positionieren. Erst Anfang Juli entbrannte die Diskussion hierüber, als Frankreich einen zweiten potenziellen Gastgeber ins Spiel brachte. Der französische Außenminister Jean Sauvagnargues hatte bei einem Besuch in Belgrad offenbar einige jugoslawische Zugeständnisse, etwa beim Hinweis auf „nationale Minderheiten" in Korb III, durchsetzen können und als Gegenleistung zugesagt, sich für Belgrad als Tagungsort des ersten Folgetreffens einzusetzen[1082]. Bei den französischen Überlegungen hatte auch der desolate Gesundheitszustand des jugoslawischen Staatschefs, Josip Broz Titos, eine Rolle ge-

[1078] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/6-II.7/75, „Haltung der EG-Staaten zur Frage des ‚follow-up'", 17. 4. 1975, darin „Notiz [der politischen Sektion] für den Herrn Bundesminister", 11. 4. 975.

[1079] Ebenda, darin Aktenvermerk im Innenblatt (Zitate) sowie BMfAA an Delegation Genf, 18. 4. 1975.

[1080] Vgl. S. 129.

[1081] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/38-II.7/75, „Frage des Tagungsortes des 1. Beamtentreffens", 15. 7. 1975.

[1082] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/27-II.7/75, „allfälliger Tagungsort des 1. Beamtentreffens im Rahmen der Konferenzfolgen – Wien oder Belgrad", 2. 7. 1975. Vgl. S. 227.

spielt. Offenbar hoffte man am Quai d'Orsay, dass die Abhaltung einer solchen Konferenz in Belgrad günstige Auswirkungen auf die Entwicklung Jugoslawiens nach Tito haben könnte[1083].

Zeitgleich hatte sich die spanische Delegation an Helmut Liedermann gewandt und ihn offiziell wissen lassen, dass Spanien eine Bewerbung Wiens unterstützen würde[1084]. Auch über die österreichische Botschaft in Madrid trat die spanische Regierung an Österreich heran und regte sogar an, Wien offiziell als Tagungsort vorzuschlagen, sofern Österreich damit einverstanden sei[1085]. Außenminister Bielka reichte die Anfrage an Bundeskanzler Kreisky weiter, der keine Einwände hatte[1086]. Da die Zeit drängte, setzte die politische Sektion des Außenministeriums Kreiskys Einverständnis sehr schnell um und gab der Delegation in Genf sowie der Botschaft in Madrid grünes Licht[1087].

Bielka ging dies offenbar zu schnell und fühlte sich anscheinend von der politischen Sektion übergangen. Er ließ umgehend neue und wesentlich zurückhaltendere Weisungen übermitteln, wonach Österreich „gerne zur kenntnis" nehme, dass Spanien Wien als Tagungsort vorschlagen möchte, dies aber nur bei allgemeinem Konsens vorstellbar wäre und man die Initiative Spaniens in jedem Fall für „verfrueht" halte. Bielkas wollte jegliche Konkurrenz mit anderen Staaten vermeiden und untersagte der österreichischen Delegation regelrecht, eigene Initiative zu ergreifen oder die spanische Delegation in irgendeiner Weise zu ermutigen[1088]. Am 15. Juli besprach Ludwig Steiner diese Frage nochmals direkt mit Bundeskanzler Kreisky, der zwar eigentlich keine Einwände gegen die Idee Spaniens hatte, seinem Außenminister aber nicht in den Rücken fiel[1089]. Indessen warb Frankreich innerhalb der EG mit zunehmendem Erfolg für Belgrad. Die west-

[1083] Dies wurde dem österreichischen Botschafter in Madrid, Gerald Hinteregger, im spanischen Außenministerium berichtet, welches diese Information eigenen Angaben zufolge direkt aus Paris hatte. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/29-II.7/75, „Folgen der Konferenz – Frage des Tagungsortes für das Beamtentreffen", 7. 7. 1975, darin Botschaft Madrid an BMfAA, 4. 7. 1975. Telegramm identisch in SBKA, VII.8 KSZE 1.

[1084] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/27-II.7/75, „allfälliger Tagungsort des 1. Beamtentreffens im Rahmen der Konferenzfolgen – Wien oder Belgrad", 2. 7. 1975.

[1085] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/29-II.7/75, „Folgen der Konferenz – Frage des Tagungsortes für das Beamtentreffen", 7. 7. 1975, darin Botschaft Madrid an BMfAA, 4. 7. 1975. Telegramm identisch in SBKA, VII.8 KSZE 1.

[1086] SBKA, VII.8 KSZE 1, Botschaft Madrid an BMfAA, 4. 7. 1975. Auf dem Telegramm ist mit rotem Filzstift „BK" (= Bundeskanzler bzw. Bruno Kreisky) vermerkt. Handschrift, Farbe und Linienbreite stimmen mit anderen handschriftlichen Vermerken, die Bielka eindeutig zugeordnet werden konnten, überein (So etwa in ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/6-II.7/75, „Haltung der EG-Staaten zur Frage des ‚follow-up'", 17. 4. 1975). Kreisky oder einer seiner Mitarbeiter notierte an der entsprechenden Stelle des Telegramms „BK ‚nicht dagegen'".

[1087] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/30-II.7/75, „Eintreten Spaniens für Wien als Tagungsort", 7. 7. 1975.

[1088] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/31-II.7/75, „Eintreten Spaniens für Wien als Tagungsort", 8. 7. 1975, Zitate Aktenvermerk im Innenblatt sowie einliegende Telegramme BMfAA an Botschaft Madrid und an Delegation Genf, beide 8. 7. 1975.

[1089] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/38-II.7/75, „Frage des Tagungsortes des 1. Beamtentreffens", 15. 7. 1975.

deutsche Delegation, die sich „stets sehr fuer wien engagiert“ habe, sah offenbar kaum noch Chancen für die österreichische Hauptstadt[1090].

Während sich die Teilnehmerstaaten somit nur noch scheinbar uneins waren, ob Wien oder Belgrad das nächste Folgetreffen austragen würde, glaubte sich Finnland als lachender Dritter. Ein finnischer Delegierter wandte sich an Helmut Liedermann, verwies darauf, dass sowohl gegenüber Belgrad als auch gegenüber Wien Vorbehalte seitens einiger Staaten bestünden, und brachte Helsinki als Alternative ins Spiel. Kanada und Spanien seien bereit, die finnische Hauptstadt zu unterstützen, ebenso wie die skandinavischen und die WVO-Staaten. Er bat daher auch die österreichische Delegation um „aktive mitwirkung“ an der finnischen Kandidatur. Dies lehnte Liedermann jedoch ab, da er sich alle Möglichkeiten offen halten wolle. Gegenüber dem Außenministerium gab er überdies zu bedenken, dass gegenüber Helsinki große Vorbehalte vorherrschten, weil die finnische Hauptstadt anders als Belgrad dem Einfluss Moskaus unterliege, was „gewisse gefahren“ beinhalte, da der Ablauf des ersten Beamtentreffens „praejudizierend fuer die folgenden“ sein werde[1091].

Österreich hielt sich somit besonnen aus dieser Auseinandersetzung heraus, während sich Finnland eine handfeste Auseinandersetzung mit Jugoslawien einhandelte, das im Übrigen selbst erhebliche und ähnlich geartete Bedenken gegenüber Helsinki als Tagungsort hegte[1092]. Finnland hatte sich mit seiner erneuten Kandidatur schlichtweg verkalkuliert. Die westlichen Staaten hatten sich bereits mehrheitlich auf die jugoslawische Hauptstadt geeinigt. Wäre Belgrad aufgrund östlichen Widerstands nicht durchsetzbar gewesen, hätten sie mit Sicherheit auch Helsinki verhindert – einerseits aus Prinzip, andererseits wegen grundsätzlicher Bedenken gegenüber Finnland. Aus einem solchen Szenario wäre vermutlich Wien als Gewinner herausgegangen. Für die UdSSR war die Frage des Tagungsortes zweitrangig. Vor allem hatte sie keinerlei Interesse daran, mit der erneuten Kandidatur Helsinkis den Westen zu provozieren und den Zeitplan für den Abschluss der KSZE zu gefährden. Schließlich zog Finnland in der abschließenden Sitzung des Koordinationskomitees in der Nacht vom 20. auf den 21. Juli seine Kandidatur zurück, womit der Weg für das erste Folgetreffen in Belgrad frei war[1093].

Die österreichische Haltung zu den Konferenzfolgen war alles in allem sehr konsequent, wenn auch nicht gerade von visionärer Kraft, sondern eher von Befürchtungen sowie den Aktivitäten anderer Staaten getrieben. Von Anfang an und

[1090] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/35-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 10. 7. 1975. Wenig später setzte sich Frankreich auch innerhalb der NATO mit dieser Auffassung durch. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/39-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 16. 7. 1975.

[1091] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/40-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 16. 7. 1975 (Zitate); ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/42-II.7/75, „Ort des Stattfindens des ersten Treffens hoher Beamter (TOP IV)“, 18. 7. 1975, darin handschriftlicher Vermerk Erich Bielkas sowie Weisung an Delegation.

[1092] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 807/44-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 18. 7. 1975.

[1093] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 802/43-II.7/75, Delegation Genf an BMfAA, 21. 7. 1975.

beinahe bis zum Ende der Konferenz war die Delegation äußerst skeptisch gegenüber institutionellen Konferenzfolgen, ließ ihre Haltung darüber hinaus aber völlig offen und wartete in erster Linie ab, in welche Richtung sich die Verhandlungen entwickeln würden. Erst im Frühjahr 1975, als die Gespräche über Korb IV konkreter wurden, sich einerseits der dänische Vorschlag als richtungsweisend abzeichnete, andererseits einige der N+N-Staaten mit Nachdruck für weitergehende Konferenzfolgen eintraten, begann auch Österreich sich festzulegen. Die westlichen Vorstellungen wären für Wien völlig ausreichend gewesen. Da sich Österreich aber mit den Aktivitäten der anderen N+N und der Idee einer neutralen Initiative konfrontiert sah, trat es ebenfalls für eine Erweiterung des dänischen Vorschlags ein.

Bei der Frage des Tagungsortes erweckt vor allem das Agieren von Außenminister Erich Bielka einen sehr unsicheren Eindruck, der sich mit seiner Zurückhaltung gegenüber der KSZE-Delegation, dem politischen Direktor, Ludwig Steiner, und selbst gegenüber Bundeskanzler Kreisky durchsetzte, damit aber womöglich die Chance vertat, das erste KSZE-Folgetreffen nach Wien zu holen. Dies war indes nicht nur ein Nachteil. Das erste Folgetreffen in Belgrad ging bekanntermaßen als beinahe gescheitert in die Geschichtsbücher ein; auch das Madrider Folgetreffen stand im Zeichen des Zweiten Kalten Krieges, brachte aber immerhin ein substanzielles Schlussdokument zustande. Das dritte Folgetreffen hingegen, bei dem die österreichische Hauptstadt endlich zum Zuge kam, war von keinen großen Krisen überschattet, profitierte von der Dynamik der Gorbatschow-Ära und bildete gewissermaßen das Präludium für die politischen Umbrüche, die sich 1989/90 in den kommunistischen Staaten Europas ereigneten.

4.7 Die Beurteilung der KSZE und das KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki

Die KSZE-Verhandlungen waren in jeglicher Hinsicht ein Jahrhundertereignis. Nie zuvor hatten so viele Diplomaten aus fast allen europäischen und den beiden nordamerikanischen Staaten über einen so langen Zeitraum an einem derart umfassenden Dokument gearbeitet. Über kaum eine andere Konferenz gingen die Meinungen so stark auseinander; dennoch wurde das Verhandlungsergebnis – die KSZE-Schlussakte – von 35 Staats- und Regierungschefs[1094] unterschrieben und

[1094] Genau genommen ist diese häufig anzutreffende Aussage nicht ganz korrekt. Zum einen waren die Unterzeichnenden der WVO-Staaten in einigen Fällen rein formell nicht Staats- oder Regierungs-, sondern Parteichefs. Dies traf zum Zeitpunkt der Unterzeichnung auf Leonid Breschnew, Edward Gierek, János Kádár und Erich Honecker zu. Waren die genannten zumindest faktisch die ersten Männer ihrer jeweiligen Staaten, traf auf die Unterzeichner und Delegationsleiter Maltas, San Marinos und der Vatikanstadt selbst dies nicht zu. Für die Vatikanstadt unterzeichnete der Sekretär des Rates für öffentliche Angelegenheiten der Kirche und Sonderdelegierte des Papstes Paul VI., Agostino Casaroli, und für San Marino der Staatssekretär für auswärtige und politische Angelegenheiten, Gian Luigi Berti. Im Falle Maltas war zwar Ministerpräsident Dom Mintoff angemeldet; sein Name steht auch in der unterschriebenen Fassung des Schlussdokumentes. Mintoff kam jedoch nicht nach Hel-

mit ausführlichen Reden gewürdigt wie kaum ein anderes Dokument. Zugleich markierte die KSZE eine Kehrtwende im Kalten Krieg. War bis Anfang der 1970er Jahre die UdSSR zumindest in der Wahrnehmung der westlichen und neutralen Staaten die meiste Zeit in der Offensive, gelang es den Demokratien Europas und Nordamerikas insbesondere im Rahmen der KSZE-Verhandlungen sowie mittels der KSZE-Schlussakte, den Osten in die Defensive zu drängen.

Auch die Schlussakte an sich war ein einmaliges Dokument, dessen Besonderheiten sich zum Teil erst nach der Unterzeichnung zeigten, denn die völkerrechtliche Verbindlichkeit und die Wirkungskraft der Schlussakte klafften weit auseinander. Im Gegensatz zu vielen bereits existierenden und völkerrechtlich bindenden Menschenrechtsdokumenten, etwa der Vereinten Nationen, war die KSZE-Schlussakte eine bloße Absichtserklärung[1095], deren humanitäre Bestimmungen aber wesentlich wirkungsvoller waren als alle bisherigen Menschenrechtspakte und -konventionen. Die KSZE betrat mit dem Dritten Korb zudem Neuland. Noch nie zuvor war es gelungen, in einem derart prominenten, internationalen Dokument wie der Schlussakte die eher theoretisch-philosophischen Menschenrechtsideale des Westens auf konkrete, nachvollziehbare Maßnahmen des alltäglichen Lebens herunterzubrechen. Wie aber wurden die KSZE und ihr Verhandlungsergebnis in Österreich beurteilt?

4.7.1 Die Beurteilung durch die Bundesregierung, das Außenministerium und die Medien

Um eine Beurteilung des Verhandlungsergebnisses gebeten, erklärte Bruno Kreisky am 15. Juli in seiner wöchentlichen Pressekonferenz nach der Ministerratssitzung:

„Wenn mir vor einem Jahr jemand gesagt hätte, daß wir das alles erreichen werden, dann hätte ich gesagt, das ist sehr optimistisch. Vieles von dem, was man vor zwei Jahren in Helsinki diskutiert hat, was man damals nur geahnt hat, ist jetzt eingetroffen. Ich kann nur sagen, was in Genf geleistet wurde, ist sehr viel."[1096]

Gleichzeitig fügte er mit Blick auf die Implementierung der Schlussakte hinzu: „Die Vereinbarungen müssen gehalten werden, das ist das Entscheidende; daß sie am Papier stehen, ist ja nur ein Anfang."[1097] Mit seinen Worten blieb er äußerst vage, was allerdings der Tatsache geschuldet sein mag, dass er sich, wie wohl die meisten anderen Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten auch, mit dem genauen Inhalt der Schlussakte noch nicht befasst hatte. Es dürfte aber

sinki. An seiner statt unterzeichnete der stellvertretende Ministerpräsident Anton Buttiġieġ. Vgl. OSZE-Sekretariat Prag, KSZE-Schlussakte mit Unterschriften.

1095 Zum völkerrechtlichen Charakter der KSZE-Schlussakte vgl. u. a. Dieter Blumenwitz, Die völkerrechtlichen Aspekte der KSZE-Schlußakte, in: Göttinger Arbeitskreis (Hrsg.), Die KSZE und die Menschenrechte. Politische und rechtliche Überlegungen zur zweiten Etappe, Berlin 1977, S. 53–72; Harold Russell, The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput?, in: American Journal of International Law, Vol. 70 (1976), S. 242–272, hier S. 246–249.

1096 Zitiert nach: Kreisky zu Genf: Gute Arbeit, in: Die Presse, 16. 7. 1975.

1097 Zitiert nach ebenda.

zugleich ein Ausdruck seiner Skepsis gegenüber den langwierigen Verhandlungen auf Beamtenebene und seines Zweifels am Nutzen des verhandelten Dokuments gewesen sein. Entscheidend war für ihn stets, dass sich die Staatsmänner der KSZE-Teilnehmerstaaten in Helsinki versammeln, ein Gefühl von Entspannung vermitteln und nebenher letzte Kompromisse über Fragen schmieden, welche die Diplomaten nicht hatten klären können[1098]. Dass ihm gerade Letzteres nicht vergönnt war, stellte für Kreisky offenbar ein gewisses Ärgernis dar. Wahrhaft bedeutsame Kompromisse, so seine feste Überzeugung, kommen auf politischer und nicht auf diplomatischer Ebene zustande. Die Rede, die er am 31. Juli in Helsinki hielt, bestätigt dieses Bild[1099].

Außenminister Erich Bielka äußerte sich am 25. Juli im ORF noch reservierter als Kreisky. Seines Erachtens sollte man die Ergebnisse der KSZE „nicht allzu negativ" bewerten, „ohne dabei in irgendeine Euphorie zu verfallen." Es sei positiv zu bewerten, dass sich die Staaten aus Ost und West mit derart verschiedenen Gesellschaftsauffassungen und divergierenden Interessen auf „Formulierungen von Richtlinien" geeinigt haben, „die in Hinkunft ihre zwischenstaatlichen Beziehungen lenken sollen." Zugleich wies er darauf hin, dass die KSZE-Schlussakte nicht rechtsverbindlich sei und es sich erst noch zeigen müsse, inwieweit diese Beschlüsse auch tatsächlich eingehalten würden[1100]. Darüber hinaus schienen sich Bielka und Kreisky im Sommer 1975 nicht weiter zur KSZE geäußert zu haben, was das vergleichsweise geringe Interesse widerspiegelt, das sie dieser Konferenz entgegenbrachten.

Im Außenministerium hatte man bereits Ende 1974 eine erste Erfolgsbilanz gezogen, die ein sehr repräsentatives Bild der österreichischen KSZE-Aktivitäten liefert, zumal Österreich und die anderen Neutralen ab Januar 1975 immer weniger Einfluss auf die Verhandlungen nehmen konnten, den Zenit ihres Wirkens also längst überschritten hatten[1101]. Darin wird zunächst konstatiert, dass die EG- bzw. NATO-Delegationen einerseits, die WVO-Delegationen andererseits zumeist sehr geschlossen aufgetreten seien, was den anderen Delegationen nur wenig Spielraum für eigene Initiativen gelassen habe. Für die N+N-Staaten sei erschwerend gewesen, dass sie sich zwar konsultierten, aber doch meist unabhängig voneinander operierten und „nur in wenigen Ausnahmefällen" eine geschlossene Po-

[1098] Vgl. Kapitel I.4.3.7.

[1099] Vgl. Kapitel I.4.7.2.

[1100] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/279-II.7/75, „KSZE; Äusserungen des Herrn Bundesministers im Fernsehen am 25. 7. d. J.", 5. 8. 1975, darin ORF-Transkript der Sendung „Zeit im Bild", 25. 7. 1975, S. 2.

[1101] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257602-6a/73, „Bericht über den weiteren Verlauf", 21. 12. 1973, darin „4. Fortsetzung (Stand vom 20. Dezember 1974)", Anhang. Ein Abschlussbericht konnte in den KSZE-Akten des BMfAA nicht gefunden werden. Zu den Berichten bis Ende 1974 vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257602-6a/73, „Bericht über den weiteren Verlauf", 21. 12. 1973, darin die Berichte von „Mitte Dezember 1973", vom 5. 4. 1974, vom 26. 7. 1974 und vom 20. 12. 1974. Zu den vielzähligen Berichten zwischen Januar und Juli 1975 vgl. diverse Dokumente in ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800-II.7/75.

sition vertreten hätten. Dennoch sei es der österreichischen Delegation gelungen, „mit vielen Vorschlägen und Initiativen […] über die KSZE hinaus" Beachtung zu finden[1102]. Im Koordinationsausschuss habe Österreich gemeinsam mit Finnland, Schweden und der Schweiz stets die Arbeitsprogramme für die offiziellen Sitzungen erstellt und damit einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Gewichtung der einzelnen Körbe gehabt[1103]. Darüber hinaus habe die Delegation in diesem Gremium maßgeblich an der Formulierung des Package Deals der N+N mitgearbeitet, der die Auseinandersetzung über die Präambel von Korb III – „eine der grossen Schlüsselfragen der Konferenz" – und damit verbundene Fragen des Prinzipienkatalogs beilegte[1104].

In Korb I hob der Bericht in erster Linie einen Vorschlag der N+N über Vertrauensbildende Maßnahmen hervor, welcher unter „massgeblicher Mitwirkung der österreichischen Delegation" zustande gekommen sei. Zum Kernstück des Ersten Korbes, der Prinzipiendeklaration, wird lapidar konstatiert, dass die Delegation „entsprechend der österreichischen Interessenlage […] an der Formulierung der Prinzipien mitgearbeitet" habe. Dies war ein indirektes Eingeständnis der Tatsache, dass die Prinzipiendeklaration für Österreich nie von besonderem Interesse gewesen war, man sich zwar, soweit nötig, an den Verhandlungen beteiligt hatte, ohne sich dabei jedoch in irgendeiner Weise hervorzutun. Auch die wirtschaftlichen Fragen in Korb II wurden erwähnt. Hier hatte Österreich trotz der vergleichsweise geringen Bedeutung des Korbes einige Aktivität entfaltet und zum Teil gemeinsam mit den anderen Neutralen verschiedene Texte vorgelegt, die Eingang in die Schlussakte fanden[1105]. Zu zwei Dritteln widmete sich die österreichische Erfolgsbilanz dem Dritten Korb – zu Recht! Tatsächlich war dies neben den Vertrauensbildenden Maßnahmen der Bereich, wo sich die Delegation am stärksten engagierte, etliche Kompromisse schmiedete und unzählige informelle Verhandlungsrunden koordinierte[1106].

Für das österreichische Außenministerium gab es also allen Grund zur Zufriedenheit, nicht nur mit der eigenen Leistung, sondern auch mit den Ergebnissen an sich. Gerade in Korb III hatten sich die westlichen und neutralen Staaten in wesentlich größerem Ausmaß mit ihren Vorstellungen durchsetzen können, als dies von den meisten Beobachtern erwartet worden war. Dies hielten Erich Bielka und seine Diplomaten bereits vor Abschluss der KSZE in bilateralen Gesprächen fest. So erklärte Bielka Ende Februar 1975 gegenüber seinem ungarischen Amts-

[1102] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257602-6a/73, „Bericht über den weiteren Verlauf", 21. 12. 1973, darin „4. Fortsetzung (Stand vom 20. Dezember 1974)", Anhang, S. 1.

[1103] Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 227.

[1104] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257602-6a/73, „Bericht über den weiteren Verlauf", 21. 12. 1973, darin „4. Fortsetzung (Stand vom 20. Dezember 1974)", Anhang, S. 1. Zum Package Deal vgl. Kapitel I.4.3.6.

[1105] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 257602-6a/73, „Bericht über den weiteren Verlauf", 21. 12. 1973, darin „4. Fortsetzung (Stand vom 20. Dezember 1974)", Anhang, S. 1–3, Zitate S. 1f.

[1106] Ebenda, S. 1 und 3–6.

kollegen Frigyes Puja seine Zufriedenheit über die bis dahin erreichten Vereinbarungen in Korb III[1107]. Generalsekretär Heinrich Haymerle kam bei Arbeitsgesprächen im schwedischen Außenministerium mit Sverker Åström überein, dass die Fortschritte in Korb III ihre „Erwartungen übertroffen" hätten[1108].

Im Außenpolitischen Bericht, den das Außenministerium 1975 erstmals herausgab, wird die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte als das „wichtigste Ergebnis des multilateralen Entspannungsprozesses im Jahre 1975" bezeichnet[1109]. Auch dort wird der Dritte Korb besonders herausgestrichen. Österreich habe sich „bemüht", die Schlussakte „aktiv mitzugestalten" und dabei jenen Texten besonderes Augenmerk zugewendet, die sich „mit der Lösung humanitärer Fragen" befassten. Dabei sei man davon ausgegangen, dass die Entwicklung der Kontakte zwischen den Menschen in den KSZE-Teilnehmerstaaten zu einem besseren Verständnis der Völker beitrage und eine dauerhafte Verständigung zwischen den Staaten fördere. Besonders begrüße es Österreich daher, dass Korb III „Bestimmungen über Kontakte und regelmäßige Begegnungen auf der Grundlage familiärer Bindungen, Familienzusammenführung, Eheschließung zwischen Bürgern verschiedener Staaten, Reisen aus persönlichen und beruflichen Gründen und anderes mehr" enthalte – also all jenes, woran die österreichische Delegation in Genf maßgeblich mitgewirkt hatte[1110].

Von östlicher Seite erfuhr Österreich für sein Engagement für Korb III trotz gelegentlicher Drohgebärden des sowjetischen Delegierten und Hardliners Juri Dubinin auf offizieller Ebene keinerlei Kritik, sondern sogar mehrfach ausdrückliches Lob[1111]. Österreich habe eine „konstruktive Rolle"[1112] gespielt, die Zusammenarbeit mit der sowjetischen Delegation habe sehr gut funktioniert[1113]. Gelegentlich wurde die „immer sehr wohlwollend[e]"[1114] österreichische Haltung als

[1107] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/70-II.7/75, „Besuch des Herrn Bundesministers in Ungarn; Protokoll der Arbeitsgespräche", 7. 3. 1975, S. 13. Bielka war vom 23. bis 26. Februar 1975 in Budapest zu Gast.

[1108] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/123-II.7/75, „Arbeitsgespräche in Stockholm zwischen dem Herrn Generalsekretär und dem Kabinettssektretär im schwedischen Außenministerium", 18. 4. 1975, S. 3.

[1109] Außenpolitischer Bericht des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten über das Jahr 1975, Wien [1976], S. 10.

[1110] Außenpolitischer Bericht 1975, S. 10f.

[1111] So beispielsweise der sowjetische Geschäftsträger in Wien, Wassili Mamontow, bei mehreren Gelegenheiten: ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/10-II.7/75, „KSZE; Erwähnung anlässlich des Antrittsbesuchs des sowjetischen Geschäftsträgers W.M. Mamontow bei Gesandten Tarter", 20. 1. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/72-II.7/75, „Vorsprache des sowjetischen Geschäftsträgers beim Leiter der Sektion II; Situation der KSZE in Genf", 11. 3. 1975.

[1112] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/125-II.7/75, „Beurteilung der österreichisch-sowjetischen Beziehungen im sowj. Aussenministerium", 21. 4. 1975.

[1113] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/168-II.7/75, „Gespräch zwischen dem Herrn Generalsekretär und dem sowjet. Ersten Vizeaußenminister Kusnetzow", 16. 5. 1975.

[1114] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/224-II.7/75, „Vorsprache des sowjetischen Botschafters betreffend den Abschluss der KSZE", 19. 6. 1975.

Faktor für die guten Beziehungen beider Staaten hervorgehoben[1115]. Anlass für sowjetische Kritik bildeten lediglich die Auffassungen Österreichs und der anderen Neutralen bei den Vertrauensbildenden Maßnahmen[1116]. Auch die westlichen Staaten wussten das Engagement Österreichs insbesondere für Korb III und dessen meist mit der EG-Linie übereinstimmende Haltung zu schätzen[1117].

Mit der Wahrnehmung der eigenen Leistung in den in- und ausländischen Medien konnte man im österreichischen Außenministerium durchaus zufrieden sein. War dies nach den MV in Dipoli ein Punkt, mit dem man sich im Ministerium kritisch auseinandergesetzt und deutlichen Verbesserungsbedarf festgestellt hatte[1118], gab es nun offenbar keinerlei Anlass für Kritik mehr. Die österreichische Presseagentur APA brachte während der Genfer Verhandlungen über zwanzig Meldungen über die KSZE, die sich teils mit dem Verhandlungsverlauf allgemein, zum überwiegenden Teil aber mit den österreichischen Verhandlungserfolgen, insbesondere in Korb III, befassten und zum Großteil vom Außenministerium inspiriert gewesen sein dürften[1119]. Die österreichischen Tageszeitungen nahmen hiervon durchaus Notiz und berichteten gerade bei den großen Durchbrüchen vergleichsweise ausführlich über das Verhandlungsgeschehen und die Rolle der österreichischen Diplomaten[1120].

Trotz der gestiegenen medialen Aufmerksamkeit blieb das Interesse der österreichischen Bevölkerung an Außenpolitik im Allgemeinen, an der bis 1975 für Außenstehende nur schwer begreifbaren KSZE im Besonderen, eher gering[1121]. Dies hielt das österreichische Außenministerium allerdings nicht davon ab, sein Engagement für die humanitären Fragen im Dritten Korb gegenüber dem Osten immer wieder mit dem öffentlichen Interesse zu rechtfertigen. So gab Außenminister Bielka im Februar 1975 bei seinem Besuch in Budapest zu verstehen, dass dieser Korb für Österreich deshalb so wichtig sei,

„weil es sich vorwiegend um die Frage der menschlichen Beziehungen handle, was die öffentliche Meinung in Österreich sehr interessiere. Diese messe das Ergebnis der gesamten KSZE am

[1115] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/125-II.7/75, „Beurteilung der österreichisch-sowjetischen Beziehungen im sowj. Aussenministerium“, 21. 4. 1975.

[1116] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/72-II.7/75, „Vorsprache des sowjetischen Geschäftsträgers beim Leiter der Sektion II; Situation der KSZE in Genf“, 11. 3. 1975. Zur Haltung Österreichs und der anderen N+N bei den Vertrauensbildenden Maßnahmen vgl. Fischer, Neutral Power.

[1117] So beispielsweise in PAAA, NA B28, ZA Bd. 111514, „KSZE – Haltung Österreichs“, 212, Bonn, 28. 6. 1974; PAAA, NA B28, ZA Bd. 111663, „KSZE; Gesprächsführungsvorschlag“, 212, Bonn, 29. 1. 1975, S. 3; PAAA, NA B28, ZA Bd. 111663, „KSZE; Gesprächsvorschlag“, 212, Bonn, 13. 6. 1975, S. 2.

[1118] Vgl. S. 130f.

[1119] Vgl. das APA-Dossier mit sämtlichen APA-Meldungen zur KSZE zwischen 1973 und 1983: <http://www.historisch.apa.at/cms/apa-historisch/dossier.html?dossierID=AHD_19750801_AHD0001> (letzter Zugriff: 13. 9. 2012).

[1120] Vgl. PAAA, NA B28, ZA Bd. 111663, Botschaft Wien an AA, Telegramm Nr. 430, 3. 7. 1975. Auf eine Auflistung einzelner Berichte soll hier verzichtet werden. Sie finden sich in der Regel in den Akten der KSZE-Abteilung im ÖStA/AdR, BMfAA.

[1121] Vgl. S. 45f. sowie PAAA, NA B28, ZA Bd. 111663, Botschaft Wien an AA, Telegramm Nr. 430, 3. 7. 1975.

Ergebnis von Korb 3. Wenn Korb 3 keine entsprechend zufriedenstellende[n] Formulierungen bringe, würde das eine Enttäuschung in der öffentlichen Meinung […] und eine verstärkte Skepsis hinsichtlich der Aussichten […] der Entspannungspolitik [mit sich] bringen."[1122]

Mag diese Einschätzung für manche westeuropäischen und die nordamerikanischen KSZE-Teilnehmerstaaten uneingeschränkt zugetroffen haben, war sie im Falle Österreichs gewiss eine bewusste Übertreibung. So hatte man ein bequemes Argument zur Hand, mit dem man gegenüber dem Osten sein Engagement für Korb III verständlich machen und den schwarzen Peter an die nicht näher bestimmte „Öffentlichkeit" weiterreichen konnte. Wenn man im Außenministerium in diesem Zusammenhang etwas zu befürchten hatte, so war es eher die Meinung der ÖVP, die eine zu große Zurückhaltung der Regierung bei den humanitären Fragen der KSZE als willkommenen Anlass zu Kritik genutzt hätte, zumal in Österreich 1975 Wahlen anstanden.

Dass die Auffassungen der politischen Sektion des Außenministeriums und der oppositionellen ÖVP zu sehr auseinanderdriften würden, war aber allein schon deshalb nicht zu erwarten gewesen, weil der politische Direktor Ludwig Steiner ÖVP-Mitglied war und gute Verbindungen zur Parlamentsfraktion der Volkspartei unterhielt. Letztlich war die KSZE-Politik für die ÖVP gerade wegen des geringen öffentlichen Interesses kaum ein geeignetes Thema, um die regierende SPÖ anzugreifen. Im Parlament wurde die KSZE-Politik der Regierung daher auch kaum behandelt. Bezeichnenderweise wurde ein Bericht des Außenministeriums zum Stand der Verhandlungen, der am 30. Mai 1975 im Parlament behandelt werden sollte, nicht debattiert[1123].

4.7.2 Bruno Kreisky und das KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki

Vom 30. Juli bis 1. August 1975 fand in der finnischen Hauptstadt das KSZE-Gipfeltreffen statt, das den Abschluss eines zweieinhalb Jahre andauernden Verhandlungsmarathons markierte. Die Staats- und Regierungschefs der 35 KSZE-Teilnehmerstaaten reisten mit einem Tross an Diplomaten nach Helsinki, um die KSZE mit eigenen Reden zu würdigen und am 1. August die Schlussakte feierlich zu unterzeichnen. Bundeskanzler Bruno Kreisky wurde auf dem Gipfeltreffen unter anderem von Erich Bielka, Ludwig Steiner und Helmut Liedermann begleitet[1124]. Wie alle anderen Konferenzteilnehmer nutzte auch er den KSZE-Gipfel für zahlreiche formelle und informelle Gespräche mit den anderen anwesenden Staats- und Regierungschefs[1125]. Aus österreichischer Sicht waren wohl die Begeg-

[1122] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/70-II.7/75, „Besuch des Herrn Bundesministers in Ungarn; Protokoll der Arbeitsgespräche", 7. 3. 1975, S. 13 f. Bielka war vom 23. bis 26. Februar 1975 in Budapest zu Gast.

[1123] Hierüber berichtete die westdeutsche Botschaft in Wien nach Bonn: PAAA, NA B28, ZA Bd. 111663, Botschaft Wien an AA, Telegramm Nr. 452, 11. 7. 1975.

[1124] Vgl. die Delegationslisten im Anhang.

[1125] Kreisky initiierte keines der im Vorfeld vereinbarten Treffen. Selbst auf die Anfrage aus Belgrad ließ er lediglich mitteilen, dass er „für Begegnungen und Gesprächen [!] gerne zur Verfügung" stehe, falls dies gewünscht oder angeregt werde. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 808/

nungen Kreiskys mit Tito und mit dem tschechoslowakischen Staatschef Gustáv Husák am bedeutendsten[1126].

Von den nützlichen bilateralen Gesprächen abgesehen, konnte Kreisky dem KSZE-Gipfeltreffen nur wenig abgewinnen. Zwar ist seine persönliche Einschätzung der Konferenz nicht überliefert. Sie lässt sich aber aus anderen Aussagen ableiten: Seine Äußerung zu den Planungen des Entwicklungshilfegipfels in Cancún vom 22. April 1978 liest sich wie ein spätes Urteil über Helsinki: „Wenn ich nur zu einer Konferenz fahren soll, bei der ich ein von Beamten ausgearbeitetes Dokument unterschreibe, dann ressortiert dies eher zur Belebung des internationalen Tourismus – und dafür habe ich keine Zeit."[1127] Im Oktober 1974 wiederum hatte er den Sinn eines KSZE-Gipfeltreffens angezweifelt, bei dem lediglich „eine Reihe mehr oder weniger schöne Reden" gehalten würden[1128]. Letztlich ging es in Helsinki aber um kaum mehr, als die bereits fertig gestellte KSZE-Schlussakte zu unterzeichnen und mit feierlichen Ansprachen zu würdigen.

Kreisky hielt seine Rede am 31. Juli, unmittelbar nach seinem schwedischen Amtskollegen und Freund Olof Palme[1129]. Im Gegensatz zu Außenminister Rudolf Kirchschläger, der seine Rede für die KSZE-Außenministerkonferenz im Juli 1973 von Helmut Liedermann hatte erarbeiten lassen[1130], verfasste Kreisky sein Manuskript selbst und arbeitete sogar noch in Helsinki daran[1131]. Es gibt also in sehr authentischer Weise seine eigenen Gedanken wieder. Kreisky befasste sich in seiner Rede mit drei Fragenkomplexen. Erstens versuchte er, die KSZE in einen größeren Bedeutungszusammenhang einzuordnen. Zweitens sprach er Probleme an, denen sich die multilaterale Zusammenarbeit in Zukunft stellen sollte. Drittens setzte er sich mit der KSZE als ideologischem Wettstreit auseinander.

Die Schlussakte sei, so Kreisky offenbar mit Blick auf ihre Rechtsnatur, ein „Kodex des Wohlverhaltens zwischen den Staaten in dieser Zeit". Sie bestehe aus Dokumenten, die „nach Inhalt, Umfang und Art einzigartig zu sein scheinen", aber eigentlich schon „in alten Grundsätzen verankert" und „in Urkunden,

94-II.7/75, „Kontakte des Herrn Bundeskanzlers mit den Leitern anderer Delegationen", 18. 7. 1975. Kreisky traf u. a. mit Josip Broz Tito, Anker Jørgensen, Urho Kekkonen, Erich Honecker, Valéry Giscard d'Estaing, János Kádár sowie mit der tschechoslowakischen Führungstroika, bestehend aus Gustáv Husák, Lubomír Štrougal und Bohuslav Chňoupek, zusammen. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 808/137-II.7/75, „KSZE; 3. Phase – Programm der österr. Delegation", 11. 8. 1975; SBKA, VII.8 KSZE 1, „Notiz für Herrn Bundesminister" o. D. Engelbert Washietl, Der Europa-Gipfel in Helsinki startet als internationale Politikerbörse, in: Die Presse, 31. 7. 1975, S. 1.

1126 Zur Begegnung Kreiskys mit Tito vgl. S. 231, zur Begegnung mit Husák vgl. S. 275 sowie SBKA, VII.8 KSZE 1, „Amtsvermerk [über das Treffen Kreisky–Husak am 30. 7. 1975]", o. D.

1127 Zitiert nach Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 334.

1128 Kreisky, Globale Koexistenz – Illusion oder reale Chance. Wiesbaden, 23. 10. 1974, in: Kreisky Reden II, S. 450. Vgl. Kapitel I.4.3.7, insbesondere S. 194.

1129 CSCE/III/Journal 2, 31. 7. 1975.

1130 Vgl. Kapitel I.4.2.

1131 Malte Olschewski, Ford sprach – Breschnjews Hörer brach. Bundeskanzler Kreisky feilte an seiner vielbeachteten Rede bis zuletzt, in: Arbeiter-Zeitung, 2. 8. 1975, S. 3.

Konventionen und Charten enthalten" seien[1132]. So sehr dies für einige Teile der Schlussakte stimmen mag, verkannte er damit jedoch den innovativen Charakter des Dritten Korbs, insbesondere der Bestimmungen über „menschliche Kontakte" und „Information".

Kreisky sah die KSZE und insbesondere die Gipfelkonferenz in Helsinki als „das Ergebnis eines schon gelaufenen Entspannungsprozesses, der – wir sind so unbescheiden, das zu behaupten – mit dem Abschluss des österreichischen Staatsvertrags begonnen wurde." Der Staatsvertrag, an dem Kreisky selbst mitgewirkt hatte, sei „ein weithin sichtbares Signal" dafür gewesen, dass es wieder möglich sei, „am Verhandlungstisch zwischen den Mächten zu substantiellen und haltbaren Ergebnissen zu gelangen." Das Gipfeltreffen in Helsinki betrachtete er als Abschluss einer „ersten, aber sehr entscheidenden Phase, nämlich der Einleitung und der Vorbereitung der Entspannungspolitik in Europa." Nun müsse die „substantielle Entspannungspolitik" beginnen und „sichtbare und substantielle Resultate" zeigen[1133]. Den größten Teil seiner Rede widmete er den Feldern, in denen die Détente seines Erachtens Ergebnisse hervorbringen müsse.

So beschwor er die Unteilbarkeit der Entspannungspolitik: Es könne keine Kriegsschauplätze geben, die weit von Europa lägen, und es könne daher auch keine Spannungszentren geben, an denen Europa unbeteiligt wäre. Unter den Konfliktherden der Erde hatte Kreisky vor allem den Nahen Osten im Auge, für den sich Europa stärker engagieren müsse. Auch für die eng mit dem Nahostkonflikt verbundene Energiekrise sah Kreisky den Lösungsansatz im Rahmen der KSZE. Die europäische Zusammenarbeit möge sich, so Kreisky, insbesondere auf „das Konzept einer gesamteuropäischen Energiewirtschaft" konzentrieren. Ebenso aktuell sei seiner Auffassung nach „der Ausbau des europäischen Wasserstraßensystems". Zuletzt sprach er das Thema „Entwicklungshilfe" an, bei dem die Industriestaaten zu einer „sehr viel größeren Anstrengung" bereit sein müssten, und regte einen „Plan zur Zusammenarbeit mit anderen Teilen der Welt" an[1134]. Wenig überraschend waren dies alles Fragestellungen, die lange vor der KSZE bereits auf Kreiskys persönlicher politischer Agenda standen und auch danach Dauerthemen seiner Außenpolitik blieben[1135]. So gesehen war die Konferenz für Kreisky in erster Linie ein geeignetes Vehikel, um seine Anliegen vor der Weltöffentlichkeit aufs Tapet zu bringen.

Im letzten und mit Abstand interessantesten Teil seiner Rede wandte sich Kreisky „einer politisch-psychologischen Frage von entscheidendster Bedeutung" zu, indem er die KSZE als ideologische Auseinandersetzung zwischen Ost und West betrachtete. Die entsprechenden Abschnitte überarbeitete und erweiterte er

[1132] CSCE/III/PV.4, 31. 7. 1975, S. 56. Ein Abdruck von Kreiskys Rede findet sich in der Österreichischen Zeitschrift für Außenpolitik, Heft 4/1975, S. 232–235.

[1133] CSCE/III/PV.4, 31. 7. 1975, S. 56f.

[1134] CSCE/III/PV.4, 31. 7. 1975, S. 57–60.

[1135] Zu diesen Themen und Kreiskys außenpolitischer Agenda vgl. insbes. Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik. Zu seiner Idee von einem europäischen Wasserstraßensystem vgl. Marjanovic, Die Mitteleuropa-Idee, S. 82.

noch in Helsinki; in einer ersten, dem Konferenzsekretariat Ende Juli zur Verfügung gestellten Fassung waren sie nicht enthalten[1136]. Auch in manchen Publikationen wurden sie daher nicht berücksichtigt[1137].

Die größten Schwierigkeiten bei der Vorbereitung des KSZE-Gipfeltreffens hätten in dem „tiefen Mißtrauen" gelegen, „das es in den Menschen gegenüber der Macht und ihrer brutalen Entfaltung" gebe. Deshalb habe man so langwierige Auseinandersetzungen über den humanitären Bereich ausgetragen. Entscheidend „für den Erfolg unserer Bemühungen" sei, ob es gelinge, dieses Misstrauen zumindest auf ein Minimum zu reduzieren. Vorausschauend fügte er hinzu: „Nicht daß wir uns der Illusion hingeben wollten, daß es in Zukunft über das, was wir hier vereinbaren, keinen Streit geben wird!" Ausschlaggebend sei aber, bei dem Streit immer einen Weg zur Beilegung zu finden[1138]. Kreisky wurde noch deutlicher in seinen Ausführungen zum ideologischen Wettstreit von Ost und West und legte dabei den Finger in eine Wunde, die von den anderen westlichen und neutralen Rednern zwar nicht überdeckt, aber keinesfalls in dieser ungeschminkten Offenheit und Ausführlichkeit bloßgelegt wurde[1139]:

„In den Dokumenten, die uns zur Unterzeichnung vorliegen, ist immer wieder davon die Rede, daß wir uns trotz der Verschiedenheit der gesellschaftlichen Systeme, die es in Europa gibt, zur Zusammenarbeit entschließen wollen.
Um was handelt es sich denn bei diesen verschiedenen Systemen, von denen wir sprechen? Hier ist ein klärendes Wort von meiner Seite notwendig. Hunderte Millionen von Menschen leben in Ländern, die den Gedanken der politischen Demokratie zutiefst verbunden sind, und abermals Hunderte Millionen von Menschen leben in Ländern, in denen die politischen Vorstellungen kommunistischer Parteien ihre Verwirklichung gefunden haben, wobei die autonomen Entwicklungen in manchen Staaten höchst bemerkenswert sind. Es hätte wenig Sinn, die fundamentalen Unterschiede dieser verschiedenen politischen Systeme und Gesellschaftsordnungen zu verkleinern oder gar zu ignorieren. Es ist daher sehr begrüssenswert, dass es immer wieder zu der Klarstellung kommt, dass die Koexistenz – unter der wir die heute mögliche Form friedlicher Beziehungen verstehen – nicht als für den ideologischen Bereich gültig angesehen werden kann. Ich begrüsse diese Klarstellung, denn auch auf Seiten der demokratischen Staaten ist man fest entschlossen, dem Gedanken der Demokratie immer stärker zum Durchbruch zu verhelfen, und wir sind der Auffassung, dass die Demokratie an sich eine so schöpferische Staatsform ist, dass in ihrem Rahmen und unter strengster Beachtung ihrer Grundsätze grosse gesellschaftliche Reformen sich vollzogen haben und auch in Zukunft vollziehen werden. Wir sind also zur Auseinandersetzung bereit, und wir begrüssen die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa auch deshalb, weil die Grundsätze, die erarbeitet wurden, diese weltweite Auseinan-

[1136] Dem Konferenzsekretariat wurde am 28. 7. 1975 die erste Fassung zwecks Vervielfältigung für die Konferenzteilnehmer übermittelt. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 808/101-II.7/75, „Text der Rede des Herrn Bundeskanzlers bei der 3. Phase der KSZE in Helsinki am 31. 7. 1975", 28. 7. 1975. Die endgültige Fassung entstand erst am 31. 7., rechtzeitig für die Übersendung an die APA. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 808/116-II.7/75, „APA-Text der Rede des Herrn Bundeskanzlers", 31. 7. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 808/123-II.7/75, „Rede des Herrn Bundeskanzlers in Helsinki – endgültige Fassung", 4. 8. 1975. In letzterem Dokument ist der erst in Helsinki entstandene Teil eindeutig an der anderen Schriftart und den fehlenden handschriftlichen Korrekturen zu erkennen. Ebenda, S. 19–25.

[1137] So etwa in Kreisky, KSZE, Helsinki, 31. 7. 1975, in: Kreisky Reden II.

[1138] CSCE/III/PV.4, 31. 7. 1975, S 60.

[1139] Zu den anderen Reden vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE. Zu den Reden der anderen Neutralen vgl. insbesondere Fischer, Neutral Power, S. 317–324.

dersetzung in friedlichen Formen erlauben sollten. Jedenfalls verstehen wir so jene Stelle aus der Prinzipienerklärung, die da vom Recht jedes Teilnehmerstaates spricht, sein politisches, soziales, wirtschaftliches und kulturelles System frei zu wählen und zu entwickeln."[1140]

Abschließend ging Kreisky darauf ein, warum Österreich die KSZE „von allem Anfang an" begrüßt habe und „bei aller Freiheit von Illusionen" dem Entspannungsprozess so positiv gegenüberstehe. Man wisse aus eigenster Erfahrung um die Bedeutung eines entspannten Kontinents:

„Gibt es diese Entspannung, dann liegt Österreich im Herzen dieses Kontinents als ein blühendes Gemeinwesen und als eine sichere Heimstätte seiner Menschen. Gibt es sie nicht, dann liegen wir im Schatten einer Demarkationslinie, die durch ganz Europa geht und zur Scheidelinie seiner militärischen und politischen Systeme wird."[1141]

Kreiskys deutliches Bekenntnis zur Demokratie und zur ideologischen Auseinandersetzung belegt, was schon an anderer Stelle dargelegt wurde: Zwar stand er den langwierigen Verhandlungen auf Beamtenebene äußerst kritisch gegenüber, erkannte aber zugleich, dass die KSZE einen Wendepunkt im Ost-West-Konflikt darstellte, der die demokratischen Staaten erstmals auf breiter Front in die Offensive brachte[1142]. Damit würdigte er zwar nicht die Bestimmungen von Korb III, an denen auch die österreichischen Diplomaten mitgewirkt hatten; er anerkannte aber, dass die westlichen und neutralen Delegationen die demokratischen Positionen gegenüber dem Osten unnachgiebig verteidigt und damit ganz in seinem Sinne die ideologische Auseinandersetzung mit friedlichen Mitteln ausgetragen hatten.

In erster Linie waren jedoch auch diese Passagen ein Ausdruck Kreiskys persönlichen Credos, schließlich war er ein eingefleischter Antikommunist, der daraus in seiner gesamten politischen Laufbahn nie einen Hehl gemacht hatte, auch nicht gegenüber kommunistischen Machthabern[1143]. Der österreichische Botschafter in Moskau, Heinrich Standenat, wurde im sowjetischen Außenministerium von Alexander Bondarenko wenige Tage nach dem KSZE-Gipfel auf Kreiskys Rede angesprochen. Kreisky habe, so Bondarenko scherzend, „dem Kommunismus den Krieg erklärt", womit er sich offenbar auf die Aussage „Wir sind also zur Auseinandersetzung bereit" bezog. Standenat hielt dagegen, dass andere Staatsmänner in Helsinki ebenso scharfe oder gar schärfere ideologische Abgrenzungen zum Kommunismus vorgenommen hätten und es im Übrigen bekannt sei, dass die SPÖ in dieser Frage kompromisslos sei und vor den im Herbst anstehenden Nationalratswahlen kein Grund bestehe, von dieser Linie abzugehen – „eher im Gegenteil!"[1144] Dies war jedoch eher freundschaftliches Geplänkel als Ausdruck

[1140] CSCE/III/PV.4, 31. 7. 1975, S. 60a–62.
[1141] CSCE/III/PV.4, 31. 7. 1975, S. 62.
[1142] Vgl. S. 196.
[1143] Vgl. S. 4, 26, 276, 289, 291 f., 318.
[1144] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 808/195-II.7/75, „Rede des Herrn Bundeskanzlers in Helsinki; Bemerkung Botschafter Bondarenkos", 22. 8. 1975, darin Schreiben der Botschaft in Moskau vom 7. 8. 1975. Das Gespräch zwischen Standenat und Bondarenko fand am 5. 8. statt. Das Schreiben ist ebenso zu finden in SBKA, VII.8 KSZE 1.

einer Verstimmung auf sowjetischer Seite[1145]. Dass die UdSSR, wie Oliver Rathkolb schreibt, „temporär verärgert" reagiert und einen bevorstehenden Moskau-Besuch „im diplomatischen Protokoll deutlich zurück[gestuft]" habe, lässt sich nicht belegen[1146].

Kreisky bezog sich später gern auf seine eigene Rede vom 31. Juli 1975 und zitierte sich dabei oftmals selbst, insbesondere den hier diskutierten Teil über die Systemkonkurrenz zwischen Ost und West. Mindestens zwei Mal äußerte er sich auch zu den Reaktionen auf seine Rede. Am 4. Juli 1978 erläuterte er in London, dass sich seine Äußerungen „ein bißchen wie eine Kampfansage an die kommunistischen Staaten" angehört hätten und die Reaktion „mancher Vertreter der kommunistischen Staaten […] nicht sehr freundlich" gewesen sei[1147]. Diese Darstellung weitete er im Mai 1983, kurz nach dem Ende seiner Kanzlerschaft, anlässlich eines vom ORF veranstalteten Symposiums aus:

„Damals sind bereits vereinbarte Rendezvous mit kommunistischen Staatsmännern – alle sonderbarerweise nach dieser Erklärung – abgesagt worden. Man war der Meinung, ich wäre ein Störenfried, ich hätte durch meinen Standpunkt, daß es also eine kompetitive Entspannungspolitik geben müsse, den Frieden und den Entspannungsprozess gestört. Unter den Rendezvous, die nicht zustande kamen, war auch eines mit Breschnew. Auch andere kommunistische Staatsmänner hatten keine Zeit, und es war sehr interessant, daß auch manche demokratische Regierungschefs sehr ungehalten über mich waren, nicht zu reden von der Opposition in Österreich, die mich ja als taktlos, als Weltverbesserer usw. bezeichnet hat."[1148]

Für all diese Behauptungen konnten in Kreiskys Nachlass sowie in den einschlägigen Akten der politischen Abteilung des Außenministeriums keine Belege gefunden werden[1149]. Der einzige Hinweis auf eine östliche Verstimmung ist das bereits

[1145] Dies geht aus dem Schreiben Standenats insgesamt unmissverständlich hervor, insbesondere aus der Schlusspassage: „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." Ebenda.

[1146] Rathkolb, Internationalisierung Österreichs, S. 63; Rathkolb, Die paradoxe Republik, S. 280. Rathkolb verweist auf die Besuchsmappen in SBKA, VII.1 UdSSR, in denen sich jedoch ein solcher Hinweis nicht befindet. Soweit aus den dortigen Akten sowie denen des BMfAA ersichtlich, stand zu diesem Zeitpunkt auch keine Moskaureise Kreiskys bevor. Zuletzt war er dort im Mai 1974, der nächste Besuch fand erst im Februar 1978 statt. Vgl. SBKA, VII.1 UdSSR 3 sowie die Chronologie in Bruno Kreisky, Der Mensch im Mittelpunkt. Der Memoiren dritter Teil. Hrsg. v. Oliver Rathkolb, Johannes Kunz, Margit Schmidt, Wien/München/Zürich 2000, S. 345–377, hier S. 354–356. Auch auf eine Verstimmung gibt es in den Akten der SBKA und des BMfAA keinen Hinweis. Im Gegenteil nannte Breschnew noch im Februar 1976 vor dem Parteitag der KPdSU Finnland und Österreich als Beispiel für die gute Zusammenarbeit der UdSSR mit Ländern unterschiedlicher Gesellschaftssyteme. Breschnjew für Entspannung, in: Arbeiter-Zeitung, 25. 2. 1976, S. 1.

[1147] Bruno Kreisky, Über die Entspannungspolitik, London, 4. 7. 1978, in: Kreisky Reden II, S. 755–762, hier S. 756.

[1148] Bruno Kreisky, Der Stellenwert der Menschenrechte in der Politik, in: Paul Lendvai (Hrsg.), Religionsfreiheit und Menschenrechte. Bilanz und Aussicht, Graz/Wien/Köln 1983, S. 31–46, hier S. 32f.

[1149] Vgl. SBKA, VII.1 Länderboxen und VII.8. KSZE sowie die 1975er Akten des BMfAA im ÖStA/AdR.

erwähnte Telegramm aus der österreichischen Botschaft in Moskau mit der zitierten Anmerkung von Alexander Bondarenko. Es ist zwar nicht auszuschließen, dass es auch andere Unmutsäußerungen kommunistischer Staaten gab, die nicht aktenkundig wurden oder sich in den vom Verfasser eingesehenen Dokumenten nicht niederschlugen. Das von Kreisky gezeichnete Bild, das nach einer regelrechten Kampagne von Ost, West und der oppositionellen ÖVP gegen ihn und seine Rede in Helsinki klingt, ist aber in jedem Fall drastisch überzeichnet. Vielmehr erwecken Kreiskys Ausführungen den Eindruck, dass er seine Rede im Nachhinein zu einem Mythos hochstilisieren, ihr eine Bedeutung und Wirkung andichten wollte, die er sich möglicherweise erhofft, aber nicht erreicht hatte. Denkbar ist jedoch auch, dass er in seiner Erinnerung die Reaktionen auf seine Helsinki-Rede mit der Kampagne sowjetischer und tschechoslowakischer Medien 1976 und 1977 gegen eine ganze Reihe seiner antikommunistischen Äußerungen, insbesondere seine Rede zum Thema „Freiheit und Diktatur" vor dem Europäischen Forum Alpbach am 3. September 1976[1150], vermengte. Dieses negative Medienecho bezog sich zwar im Grunde auf die gleichen Thesen Kreiskys, jedoch ganz klar auf Reden, die er erst in der zweiten Jahreshälfte 1976 hielt und für die genauso wenig abgesagte Besuchstermine belegt sind[1151]. Bei der ungarischen Staatsführung stieß seine Auffassung sogar auf ausdrückliche Zustimmung[1152].

Trotz alledem ragte Kreiskys Rede mit der offenen Benennung der ideologischen Unterschiede zwischen Ost und West aus denen anderer westlicher und neutraler Redner heraus, was von der österreichischen Presse zum Teil gewürdigt wurde[1153]. Zugleich war er fast der Einzige, der auf die Inhalte der Schlussakte nicht näher einging, nicht einmal auf die darin enthaltenen westlichen Errungenschaften, nämlich das Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die

[1150] Bruno Kreisky, „Freiheit und Diktatur", Alpbach, 3. 9. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 616–628.

[1151] Vgl. S. 276, 289, 291 f., 318. Der Verfasser konnte dies nur anhand der Akten in der SBKA überprüfen, da die entsprechenden Außenamtsakten der Jahre 1976 und 1977 noch nicht zugänglich waren. Belegt ist ein abgesagter Besuch Lubomír Štrougals im Februar 1977, was aber eindeutig auf die Auseinandersetzungen um die Charta 77 zurückzuführen ist. Vgl. Strougal sagt Österreichbesuch ab, in: Arbeiter-Zeitung, 15. 2. 1977, S. 1 sowie die Unterlagen zu Štrougals Besuch am 22./23. 11. 1977 in SBKA, VII.1 ČSSR 2. Zur Auseinandersetzung um die Charta 77 vgl. Kapitel II.3.4.

[1152] So etwa Außenminister Frigyes Puja gegenüber Außenminister Willibald Pahr am 25. 10. 1977: SBKA, VII.1 Ungarn 2, Mappe „Österreich-Besuch des Vorsitzenden des Ministerrates der Ungarischen Volksrepublik György Lazar (18. und 19. November 1977)", Anlage B, S. 5.

[1153] Das Parteiorgan der SPÖ „Arbeiter-Zeitung" tat dies logischerweise am deutlichsten und druckte Kreiskys Rede im Volltext ab. Aber auch die konservative Tageszeitung „Die Presse" hob Kreiskys Rede positiv hervor. Malte Olschewski, Ford sprach – Breschnjews Hörer brach. Bundeskanzler Kreisky feilte an seiner vielbeachteten Rede bis zuletzt, in: Arbeiter-Zeitung, 2. 8. 1975, S. 3; Österreichs Bundeskanzler in Helsinki: Koexistenz nicht im Ideologischen, in: Arbeiter-Zeitung, 1. 8. 1975, S. 1; Entspannung begann mit Staatsvertrag. [= ungekürzte Rede Bruno Kreiskys vor dem KSZE-Gipfeltreffen am 31. 7. 1975], in: Arbeiter-Zeitung, 1. 8. 1975, S. 3; Engelbert Washietl, Breschnjew mied die Siegerpose, in: Die Presse, 1. 8. 1975, S. 1; Engelbert Washietl, Fragezeichen nach Helsinki. Was die Sicherheitskonferenz brachte, wird sich erst zeigen, in: Die Presse, 2./3. 8. 1975, S. 3; Breschnjew warnt vor Einmischung. Erste Mißtöne bei KSZE-Gipfel, in: Salzburger Nachrichten, 1. 8. 1975, S. 1.

Bestimmungen von Korb III. Für Kreisky war die KSZE als Ereignis wertvoll, nicht jedoch das dort unterzeichnete, umfassende Schlussdokument. Die von einigen Seiten daran geknüpften Erwartungen teilte er nicht, hielt sie gar für eine Illusion. Wenige Tage vor dem KSZE-Gipfeltreffen sagte er im Gespräch mit dem rumänischen Staatschef, Nicolae Ceauşescu, die langen Verhandlungen hätten in der Öffentlichkeit falsche Hoffnungen und Vorstellungen erweckt. Vielfach bestehe der Eindruck, „als ob es sich bei der KSZE um den Abschluss eines gesamteuropäischen Friedensvertrages handle", während es „in Wirklichkeit" nur darum gehe, „die Voraussetzungen für das Zusammentreten einer solchen Konferenz zu klären." Er sei genauso wie sein Vorgänger stets für die KSZE eingetreten, müsse sich aber „ein gewisses Mass an Skepsis" wahren, da es noch nie eine so große Konferenz gegeben habe und es gefährlich sei, in der Bevölkerung Erwartungen zu wecken, die sich womöglich nicht erfüllen ließen[1154].

4.8 Zwischenbilanz

Während sich Österreich in Dipoli erst im Laufe der Verhandlungen von einem zurückhaltenden Akteur zu einem aktiven Vermittler mit westlicher Grundhaltung entwickelte, konnte es in die eigentliche KSZE von Anfang an mit einer klaren Haltung starten, die Rudolf Kirchschläger mit seiner Rede auf dem KSZE-Außenministertreffen höchst offiziell abgesegnet hatte. Vom Beginn der Genfer Verhandlungen im September 1973 bis zur Sommerpause 1974 spielten Österreich und die anderen Neutralen bzw. N+N eine herausragende Rolle. Bis Anfang 1974 überbrückten sie im Dritten Korb vor allem prozedurale Schwierigkeiten. Wegweisend für ihre Rolle im gesamten KSZE-Prozess war es aber, dass sie im März von Ost und West damit betraut wurden, informelle Verhandlungen über die vier Unterkapitel von Korb III zu koordinieren. Diese Tätigkeit nahmen sie während der gesamten Genfer Verhandlungen genauso wie auf den KSZE-Folgetreffen in Belgrad und Madrid wahr. Dadurch hatten sie auch auf die inhaltliche Gestaltung des Dritten Korbes Einfluss, obgleich ihr Spielraum hierbei durch die Positionen von Ost und West begrenzt und von deren Kompromissbereitschaft abhängig war. Letztere war vor allem bei der UdSSR bis Juli 1974 kaum gegeben; ihre Zugeständnisse in Korb III waren spärlich gesät und offenkundig taktisch motiviert. Die Ursache hierfür lag in der kaum restriktiven Präambel des Dritten Korbes, die in Dipoli – vor allem dank Österreich und der Schweiz – vereinbart worden war. Seit dem KSZE-Außenministertreffen im Juli 1973 versuchte die UdSSR mit Hilfe der USA eine wesentlich restriktivere Präambel durchzusetzen. Solange dies nicht erreicht war, zeigte sie sich zu substanziellen Zugeständnissen nicht bereit. Dadurch führte sie die KSZE in eine regelrechte Präambelkrise, die die Genfer Verhandlungen vom ersten Tag an lähmte und erst mit dem Package Deal der N+N am 26. Juli 1974 überwunden wurde. An den Verhandlungen die-

[1154] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/263-II.7/75, „Ausführungen des Herrn Bundeskanzlers in seinem Gespräch mit Staatspräsident Ceausescu", 29.7.1975, S. 2f.

ses Deals, der den westlich-neutralen Positionen weit mehr gerecht wurde als den sowjetischen, war die österreichische Delegation maßgeblich beteiligt.

Der Package Deal markierte für Österreich und die N+N den Höhepunkt ihrer Vermittlungsaktivitäten. Obwohl die Kompromissbereitschaft bei den östlichen und westlichen Delegationen genauso gering war wie ihr Interesse an einer neutralen Paketlösung, gelang es den N+N, eine allseits akzeptable Lösung zu finden. Als die Verhandlungen im September 1974 wieder aufgenommen wurden, machten die Verhandlungen in Korb III zwar auch dank der neutralen Koordinatoren rasche Fortschritte. Insbesondere die Verabschiedung des Textes über Familienzusammenführungen Ende November 1974 war ein weltweit beachteter Verhandlungserfolg, für den Österreich zu Recht die Lorbeeren erntete. Dennoch waren diese Ergebnisse nicht in erster Linie deshalb möglich geworden, weil die Neutralen geschickt vermittelten und koordinierten – dies hatten sie schließlich auch vor der Sommerpause getan! Entscheidend war die Konzessionsbereitschaft des Ostens, der nun einen raschen Abschluss der KSZE anstrebte und genau wusste, dass dafür bedeutende Fortschritte in Korb III vonnöten waren.

Parallel zu diesen positiven Entwicklungen zeigte sich an den Verhandlungen über die so genannten Minipräambeln der einzelnen Unterkapitel des Dritten Korbes, dass die Neutralen den Zenit ihres Wirkens bereits überschritten hatten. Ihre Versuche, auch hier gemeinsame Lösungen anzubieten, scheiterten am erbitterten Widerstand der UdSSR, die jegliches koordinierte Auftreten der N+N oder auch nur der vier Neutralen unterband. Dies gelang ihr auch deshalb, weil die westlichen Delegationen kein besonderes Interesse an neuen Vermittlungsaktionen der N+N zeigten und es schon den vier Neutralen nicht mehr gelang, an einem Strang zu ziehen. Als im Finale der Korb-III-Verhandlungen alle noch offenen Fragen aufs Tapet kamen, waren die Neutralen kaum mehr als Zaungäste, während die westlichen Staaten ihre Vorstellungen mit Entschlossenheit und Härte gegenüber der UdSSR durchsetzten.

Dennoch hatten die Neutralen an Korb III einen bedeutenden Anteil. Der Großteil der verabschiedeten Texte stammte aus ihrer Feder. Sie waren es, die permanent die jeweiligen Positionen ausgelotet, daraus allgemein akzeptable Texte formuliert und zumindest im Falle Österreichs und der Schweiz keine Kompromisse auf mittlerer Linie angestrebt, sondern den östlichen Verhandlungsspielraum so weit wie möglich ausgereizt hatten. Die Unterschiede zwischen den vier Neutralen waren augenfällig: Die Diplomaten der beiden alpinen Neutralen spielten die mit Abstand wichtigste Rolle, was allein schon daraus hervorgeht, dass sie mit den menschlichen Kontakten (Österreich) und der Information (Schweiz) die Verhandlungen über die wichtigsten Abschnitte des Dritten Korbes koordinierten, während sich die beiden nordischen Staaten um die wenig spektakulären Bereiche Kultur und Bildung kümmerten. Die Finnen beteiligten sich zwar weit aktiver an den Verhandlungen als noch in Dipoli und waren auch bei den Fragen des Dritten Korbes meist auf westlicher Linie, standen aber dennoch der UdSSR oftmals wesentlich näher als die anderen Neutralen. Schweden wiederum trat nur wenig in Erscheinung.

Bei den Verhandlungen zum Menschenrechts- und Selbstbestimmungsprinzip spielte Österreich wie schon in Dipoli keine herausragende Rolle, unterstützte aber zumindest bei den Menschenrechten die westlichen Positionen. Auch bei den Konferenzfolgen in Korb IV knüpfte Wien nahtlos an die MV in Dipoli an, wobei die österreichischen Befürchtungen gegenüber einem Folgeorgan im Laufe der Zeit spürbar zunahmen. Eigene Vorstellungen zu den Folgen der Konferenz entwickelte Österreich nicht, legte sich erst spät auf eine Unterstützung der westlichen Position fest und wurde zuletzt von den Sonderwünschen einiger N+N-Staaten getrieben. Das Potenzial dieser Fragen gerade für die Wirkung der humanitären Bestimmungen erkannte Österreich, soweit aus den Quellen ersichtlich, lange Zeit nicht. Die Spannungen zwischen Wien und Belgrad nahmen während der Genfer Verhandlungen weiter zu und spielten daher für die österreichische Delegation eine wichtige Rolle. Während Österreich in Dipoli erst in letzter Minute die jugoslawischen Minderheitentexte unterstützte, tat es dies trotz mancher Bedenken in Genf gleich von Anfang an. Für die bilateralen Beziehungen war dies bedeutend. Solange die Bundesregierung in den bilateralen Streitfragen aus innenpolitischen Gründen nur wenig Handlungsspielraum hatte, konnte man den Jugoslawen zumindest bei der KSZE mit freundlichen Gesten guten Willen beweisen.

II. Die Implementierung der humanitären Bestimmungen der KSZE-Schlussakte

1. Vorüberlegungen

Nach Abschluss der KSZE galt es, sämtliche Bestimmungen der Schlussakte zu implementieren, sie also anzuwenden bzw. praktisch umzusetzen. In Korb IV der KSZE-Schlussakte heißt es hierzu:

„Die Teilnehmerstaaten […] [e]rklären ihre Entschlossenheit, in der Folgezeit der Konferenz die Bestimmungen der Schlußakte der Konferenz gebührend zu berücksichtigen und sie anzuwenden:
a) unilateral in allen Fällen, die sich für ein solches Vorgehen eignen;
b) bilateral durch Verhandlungen mit anderen Teilnehmerstaaten;
c) multilateral durch Treffen von Experten der Teilnehmerstaaten sowie im Rahmen der bestehenden internationalen Organisationen wie der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa und der UNESCO in bezug auf die Zusammenarbeit in den Bereichen der Bildung, der Wissenschaft und der Kultur“[1].

Neben den genannten drei Punkten kam noch ein weiterer Aspekt zur Implementierung der KSZE-Schlussakte, gerade ihrer humanitären Bestimmungen hinzu, der in Korb IV nur im Zusammenhang mit den Folgetreffen genannt wird, aber auch zwischen den Konferenzen eine wichtige Rolle spielte: ein „vertiefte[r] Meinungsaustausch […] über die Durchführung der Bestimmungen der Schlußakte und die Ausführung der von der Konferenz definierten Aufgaben“[2]. Dies bedeutete, dass die Teilnehmerstaaten nicht nur selbst die KSZE-Schlussakte uni-, bi- und multilateral umsetzen, sondern zugleich die jeweilige Implementierung der anderen Teilnehmerstaaten überwachen würden.

Die weitaus größte Rolle bei der Implementierung der KSZE-Schlussakte spielten das Prinzip der Menschenrechte sowie die humanitären Bestimmungen in Korb III, insbesondere die Unterkapitel „menschliche Kontakte“ und „Information“. Dies waren nach einhelliger westlich-neutraler Meinung die innovativsten Abschnitte der Schlussakte, bei denen zugleich die Diskrepanz zwischen dem Vereinbarten und der Realität in den osteuropäischen Ländern am größten war. Damit ist zugleich eine weitere Besonderheit der Implementierung angesprochen: Die allermeisten Bestimmungen der KSZE-Schlussakte bezogen sich auf Mängel, welche die demokratischen Staaten gegenüber den kommunistischen monierten. Dies gilt nicht nur für den Großteil des Dritten, sondern auch des Zweiten Korbes, obgleich die Interessen dort ausgewogener waren. Damit war und blieb die KSZE in der Implementierungsphase noch mehr als während der Verhandlung der KSZE-Schlussakte eine reine Ost-West-Angelegenheit, wobei die Neutralen einen Teil des Westens im ideellen – nicht im bündnispolitischen – Sinne bildeten. Es dürfte

[1] KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 283 f.
[2] Ebenda, S. 284.

kaum Fälle gegeben haben, in denen die kommunistischen oder die demokratischen Staaten untereinander die Einhaltung der KSZE-Schlussakte einforderten.

Im Folgenden geht es um die Frage, wie und mit welchem Erfolg Österreich versuchte, die KSZE-Schlussakte zu implementieren. Die einschlägigen Akten des Außenministeriums sind derzeit nur bis einschließlich 1975 zugänglich. Zwar lassen auch die Bestände des Kreisky-Archivs Schlüsse über die Implementierung nach 1975 zu, sie sind jedoch sehr heterogen und liefern daher nur ein sehr lückenhaftes Bild.

2. Österreichische Überlegungen zur Implementierung

Als bei den Verhandlungen über Korb III Ende November 1974 der Text über Familienzusammenführungen beschlossen und von den Medien als Durchbruch gefeiert wurde[3], kam das Außenministerium sehr plastisch mit der Frage in Berührung, welche praktischen Folgen die noch nicht einmal beschlossenen Bestimmungen später haben würden. Ein in Österreich wohnender Flüchtling aus der ČSSR, der sich seit vier Jahren bei den tschechoslowakischen Behörden um eine Ausreisegenehmigung für seine Tochter bemüht hatte, wandte sich mit seinem Fall an den österreichischen Delegationsleiter in Genf, Helmut Liedermann. Er hatte über die jüngsten Fortschritte bei der KSZE gelesen und bat um Rat, welche Schritte er vor diesem Hintergrund unternehmen sollte, um seine Tochter zu sich zu holen. Dem Außenministerium blieb nichts weiter übrig, als ihn auf die Zeit nach Abschluss der Konferenz und die vage Hoffnung auf „eine merkliche Verbesserung in der behördlichen Praxis dieser Staaten" zu vertrösten[4].

Spätestens zu diesem Zeitpunkt begann die Frage der praktischen Anwendung der KSZE-Beschlüsse in den Vordergrund zu rücken. Sie tauchte ab Anfang 1975 zunehmend in politischen Gesprächen[5] auf und schlug sich auch darin nieder, dass die Verhandlungen über Korb IV, die Folgen der Konferenz, allmählich an Fahrt gewannen[6]. Erste konkretere Überlegungen wurden in der KSZE-Abteilung Mitte Juni 1975 angestellt[7]. Von Anfang an war dabei klar, dass die humanitären

[3] Vgl. S. 201 f.

[4] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, Zl. 806/70-6a/74, „Eingabe betr. Familienzusammenführung", 16. 12. 1974, darin Brief an Liedermann vom 30. 11., Antwortschreiben Liedermanns vom 6. 12. sowie Antwortschreiben Ludwig Steiners vom 16. 12. 1974 (Zitat). Interessanterweise wurde ein nahezu identischer Fall am 6. 12. in einem Kommentar der Arbeiter-Zeitung geschildert: Manfred Scheuch, Auch Sicherheit ist konkret, in: Arbeiter-Zeitung, 6. 12. 1974, S. 2.

[5] So beispielsweise in ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/70-II.7/75, „Besuch des Herrn Bundesministers in Ungarn; Protokoll der Arbeitsgespräche", 7. 3. 1975, S. 14; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/247-II.7/75, "KSZE; Behandlung anläßlich des bilateralen Meinungsaustausches im BMfAA mit dem Leiter der 3. Europäischen Abteilung im sowjet. Außenministerium, Botschafter Bondarenko", 10. 7. 1975, S. 2; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 196.18.02/5-II.1/75, „Meinungsaustausch zwischen Generalsekretär Thalmann und Generalsekretär Haymerle vom 6. und 7. Mai 1975", 10. 6. 1975.

[6] Vgl. Kapitel I.4.6.

[7] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/215-II.7/75, „Realisierung der Konferenzbeschlüsse", 16. 6. 1975.

Bestimmungen der Schlussakte bei der Implementierung eine herausragende Rolle spielen würden. Bereits im Mai 1975 gab Ludwig Steiner bei schweizerisch-österreichischen Gesprächen zu verstehen, dass die demokratischen Staaten mithilfe von Korb III „endlich einmal in die Position des Fordernden" kommen könnten, da sie „mehr auf dem Konto" hätten, als sie glaubten. Die Konferenzergebnisse würden dem Osten mehr zu schaffen machen, als man sich im Westen bewusst sei. Diese Konstellation sollte man beginnen „auszunützen", so Steiner[8].

Wie aber versuchte man in Österreich, dies im Falle von Korb III und dem Menschenrechtsprinzip zu tun? Laut KSZE-Schlussakte waren die Bestimmungen sowohl unilateral, bilateral als auch multilateral anzuwenden. Praktisch spielte aber für Österreich der bilaterale Bereich die entscheidende Rolle. Die geringste Bedeutung kam der multilateralen Implementierung zu. In Korb IV der Schlussakte wurden mit der ECE und der UNESCO zwei internationale Organisationen für die multilaterale Umsetzung der Schlussakte genannt[9]. Die ECE befasste sich naturgemäß mit den wirtschaftspolitischen Fragen des Zweiten Korbes, insbesondere im Zusammenhang mit den diesbezüglichen sowjetischen und österreichischen Initiativen im Vorfeld des Belgrader Folgetreffens[10]. Die UNESCO sollte sich laut Schlussakte mit der „Zusammenarbeit in den Bereichen der Bildung, der Wissenschaft und der Kultur" befassen[11]. Allerdings bot die Weiterbehandlung der entsprechenden KSZE-Bestimmungen im Rahmen der UNESCO aus westlich-neutraler und speziell österreichischer Sicht mehr Nach- als Vorteile. Bereits während der Genfer Verhandlungen hatten sich diese Staaten dafür ausgesprochen, die UNESCO nicht mehr als unbedingt nötig in die Konferenzfolgen einzubeziehen, weil „im Hinblick auf die Mehrheitsverhältnisse in der UNESCO mit einer Verwässerung des Konferenzergebnisses im östlichen Sinne" gerechnet werden müsse. Als die WVO-Staaten im Herbst 1975 im Exekutivrat der UNESCO KSZE-Fragen aufs Tapet brachten, trafen sie auf westlichen Widerstand. Österreich trat dort ebenso für ein „vorsichtige[s] Herangehen" an KSZE-Fragen ein und unterstützte die Position des Westens[12]. Insbesondere wollte Wien vermeiden, dass die UNESCO Bestimmungen der Schlussakte behandelte, die nach westlich-neutraler Lesart unilateral durchzuführen waren[13].

Eine unilaterale Implementierungsmaßnahme, die auch Österreich betraf, war die Verpflichtung, die KSZE-Schlussakte zu veröffentlichen und „so umfassend

[8] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 196.18.02/5-II.1/75, „Meinungsaustausch zwischen Generalsekretär Thalmann und Generalsekretär Haymerle vom 6. und 7. Mai 1975", 10. 6. 1975, S. 33 f. Zuvor hatte sich Außenminister Bielka bereits im Februar 1975 in diesem Sinne geäußert. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/70-II.7/75, „Besuch des Herrn Bundesministers in Ungarn; Protokoll der Arbeitsgespräche", 7. 3. 1975, S. 14.

[9] KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 284.

[10] Vgl. Kapitel III.2.1.

[11] KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 284.

[12] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/5-II.7/75 und 810/6-II.7/75, „KSZE; Schlussdokument (Abschnitte Kultur und Bildung) – Befassung der UNESCO", 3. 10. 1975, Zitate Aktenvermerk im Innenblatt.

[13] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/43-II.7/5, „KSZE; Durchführung der Schlußakte", 18. 11. 1975, S. 3 f.

wie möglich" zu verbreiten und bekannt zu machen[14]. Die WVO-Staaten publizierten das Dokument zumeist ungekürzt in ihren staatlich kontrollierten Tageszeitungen[15]. Viele westliche Staaten ließen kostenlose oder kostengünstige Broschüren in vergleichsweise geringer Auflage produzieren und an interessierte Stellen verschicken, was von der UdSSR mehrfach kritisiert wurde[16]. Im Wiener Außenministerium entschied man sich dafür, die Schlussakte in einer Sonderbeilage der halbamtlichen „Wiener Zeitung" zu veröffentlichen sowie für die eigene Verbreitung einen Sonderdruck produzieren zu lassen[17].

Der Auftrag, die Schlussakte bekannt zu machen war damit allerdings noch nicht erfüllt. Entgegen der Behauptung in der „Wiener Zeitung", das „große Interesse der Öffentlichkeit" sei der Grund dafür, die Schlussakte im Wortlaut wiederzugeben, interessierte sich die österreichische Bevölkerung nur wenig für die KSZE, wie für außenpolitische Fragen überhaupt[18]. Das Außenministerium versuchte, die einzelnen Abteilungen im eigenen Hause, sonstige relevante Ministerien sowie in Frage kommende Behörden, nicht-staatliche Institutionen, Berufsverbände und Interessengruppen über die Inhalte und den Nutzen der Schlussakte aufzuklären sowie sie dazu zu ermuntern, diese als Instrument im Kontakt mit den kommunistischen Staaten zu benutzen und die KSZE-Abteilung über ihre Erfahrungen zu informieren[19]. Damit reichte dieser Auftrag jedoch bereits in den entscheidenden, den bilateralen Bereich der Implementierung hinein.

Im österreichischen Außenministerium vertrat man die im Grunde auf alle westlichen und neutralen Teilnehmerstaaten zutreffende Auffassung, dass der überwiegende Teil der Schlussakte – „vor allem deren wichtigste Bestimmungen im humanitären Bereich" – „unmittelbar anwendbar" seien, weshalb „den unila-

[14] KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 284.

[15] So wurde die Schlussakte beispielsweise in der sowjetischen Tageszeitung „Prawda" (2. 8. 1975, S. 2–6) und in der DDR im „Neuen Deutschland" (2./3. 8. 1975, S. 5–10) vollständig abgedruckt. Zu etwaigen Motiven des Ostens, die Schlussakte in dieser öffentlichkeitswirksamen Form zu publizieren vgl. Snyder, Human Rights Activism, S. 55f.

[16] Vgl. u. a. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/310-II.7/75, „Veröffentlichung und Zirkulierung der Schlussakte in einigen westlichen Staaten", 28. 8. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/360-II.7/75, „Publikation der Schlussakte der KSZE in Frankreich", 3. 11. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/364-II.7/75, Botschaft Moskau an BMfAA, 4. 11. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/366-II.7/75, Botschaft Paris an BMfAA, 10. 10. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/378-II.7/75, Botschaft Moskau an BMfAA, 17. 11. 1975.

[17] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/289-II.7/75, „Schlussakte – Frage der Veröffentlichung und Verbreitung in Österreich", 13. 8. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/292-II.7/75, „Veröffentlichung der Schlussakte in der ‚Wiener Zeitung'", 19. 8. 1975. Die Sonderbeilage der „Wiener Zeitung" erschien am 23. 8. 1975. Schlußakte der Konferenz von Helsinki über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Sonderdruck der Wiener Zeitung, in: Wiener Zeitung, 23. 8. 1975.

[18] Ebenda, S. 1. Vgl. S. 130, 247, 271, 394. Dieses geringe Interesse wird von Ludwig Steiner im Interview wie in seinen Memoiren bestätigt. Steiner, Diplomatie – Politik, S. 55; Interview des Verfassers mit Ludwig Steiner am 29. 11. 2008 in Wien.

[19] Vgl. Kapitel II.3.1. In ähnlicher Weise korrespondierte die KSZE-Abteilung des BMfAA im Übrigen bereits in Vorbereitung auf die Genfer KSZE-Verhandlungen. Vgl. S. 141f.

teralen Durchführungsmassnahmen die grösste Bedeutung" zukomme[20]. Neben der Veröffentlichung der Schlussakte hielt man von österreichischer Seite aber keine weiteren unilateralen Maßnahmen für nötig, da der von der KSZE-Schlussakte geforderte Standard in Österreich und den anderen pluralistischen Demokratien „seit langem" bestehe und „nicht in Zweifel gestellt" sei[21]. Hingegen müssten „jene Staaten und in jenen Bereichen, wo die bestehenden Verhältnisse nicht bereits mit den Ergebnissen der Konferenz übereinstimmen", initiativ werden[22]. Die kommunistischen Staaten entgegneten dieser nicht nur von Österreich erhobenen Forderung auf zweierlei Weise. Zum einen versuchten sie, den Spieß umzudrehen, eigene Leistungen herauszustellen und den westlichen Demokratien Defizite nachzuweisen – auch im humanitären Bereich[23]. Zum anderen vertraten sie die Ansicht, dass auch die nach westlich-neutraler Lesart einseitig durchzuführenden Bestimmungen bilateral neu auszuhandeln seien[24]. Dies kam keineswegs überraschend, hatte der Osten doch bereits bei den Verhandlungen in Dipoli und Genf unentwegt versucht, dies in der Schlussakte festzuschreiben, etwa mit Klauseln über „gegenseitig annehmbare Bedingungen"[25]. Hier galt es, die Bestrebungen der Oststaaten, die substanziellen Fragen gerade im humanitären Bereich erneut bilateral auszuhandeln, abzublocken, da sonst eine „Verwässerung des ausgewogenen Konferenzergebnisses" zu befürchten sei[26].

Die wesentlichen Durchführungsmaßnahmen fielen damit in den bilateralen Bereich, auch wenn sie zum Teil nach uni- oder multilateralen Aktivitäten aussahen. Die innerösterreichische Aufklärungsarbeit über Inhalt und Nutzen der KSZE-Schlussakte betrieb das Außenministerium in erster Linie, um möglichst viele staatliche wie nicht-staatliche Akteure dazu anzuhalten, diese als Instrument in den bilateralen Beziehungen mit den WVO-Staaten zu benutzen. Auch der multilaterale Austausch im Rahmen der N+N und im Europarat diente nicht zuletzt dazu, von den Erfahrungen anderer Staaten für die eigene bilaterale Imple-

[20] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/43-II.7/75, „KSZE; Durchführung der Schlußakte", 18. 11. 1975, S. 2.

[21] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/123-II.7/75, „Mitwirkung an der Verwirklichung der Zielsetzungen der KSZE; Diskussionsbeitrag für den Herrn Bundesminister (Regierungsklausur am 12. Jänner 1976)", 30. 12. 1975. Vgl. Ceska, Menschenrechte (ÖZA-Sonderheft), S. 49f.

[22] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/123-II.7/75, „Mitwirkung an der Verwirklichung der Zielsetzungen der KSZE; Diskussionsbeitrag für den Herrn Bundesminister (Regierungsklausur am 12. Jänner 1976)", 30. 12. 1975.

[23] So beispielsweise der stellvertretende Außenminister der DDR Kurt Nier bei Gesprächen im BMfAA: ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/22-II.7/75, „KSZE; Behandlung anläßlich des bilateralen Meinungsaustausches zwischen dem Herrn Generalsekretär und dem Stellvertreter des Außenministers der DDR, Kurt Nier", 30. 10. 1975, S. 4f. Vgl. Wolfgang Winter, Wer füllt Korb III der KSZE-Akte?, in: Aussenpolitik - Zeitschrift für internationale Fragen 4/1976, S. 363–378.

[24] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/43-II.7/75, „KSZE; Durchführung der Schlußakte", 18. 11. 1975, S. 2.

[25] Vgl. Kapitel I.4.3.9.

[26] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/43-II.7/75, „KSZE; Durchführung der Schlußakte", 18. 11. 1975, S. 2.

mentierung gegenüber den kommunistischen Staaten zu profitieren[27]. Mindestens ebenso wichtig wie der multilaterale Austausch waren jedoch die direkten bilateralen Kontakte zu den westlichen und neutralen Staaten. Neben den zahlreichen Konsultationen, die in der Zeit bis Belgrad hierzu stattfanden, verfolgte das Außenministerium von Anfang an über seine Botschaften, wie diese Staaten an die Implementierung herangingen. Die Botschaften in Osteuropa informierten zudem darüber, ob und wie die jeweiligen Regierungen die Gesetze und Vorschriften bzw. deren Handhabung im Sinne der Schlussakte änderten oder anderweitige unilaterale Maßnahmen ergriffen[28]. Für Korb II und III wurden zu diesem Zweck detaillierte Fragebögen an die Botschaften in den WVO-Staaten geschickt[29].

Die bilaterale Implementierung im engeren Sinne der Schlussakte, also mittels „Verhandlungen mit anderen Teilnehmerstaaten"[30], hielt das Außenministerium nur dort für zweckmäßig, wo es „von der Materie her nötig und nützlich" sei. Zu sinnvollen zwischenstaatlichen Vereinbarungen mit KSZE-Bezug zählten nach Auffassung des Außenministeriums Sichtvermerksabkommen, Kulturabkommen, Abkommen über wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit sowie wirtschaftspolitische Vereinbarungen[31]. Daneben seien in einigen Fällen auch direkte Absprachen oder Verträge zwischen Firmen und Organisationen notwendig, beispielsweise zwischen österreichischen Verlagsanstalten und den entsprechenden Organisationen in den WVO-Staaten, um die Verbreitung gedruckter Information zu verbessern, oder zwischen Hochschul- und Forschungseinrichtungen, um den wissenschaftlichen Austausch sowie den direkten Kontakt zwischen Wissenschaftlern, Lehrenden und Studierenden zu fördern. Ebenso seien Vereinbarungen zwischen Zeitungen, Rundfunk- und Fernsehorganisationen denkbar, um die Ost-West-Zusammenarbeit in diesem Bereich zu stärken und die Verbreitung gedruckter, gefilmter und gesendeter Informationen zu erhöhen[32].

Daneben sah das Außenministerium seine Aufgabe darin, sich im Dialog mit den betreffenden Staaten „bei jeder sich bietenden Gelegenheit" für eine „möglichst umfassende Verwirklichung der betreffenden KSZE-Beschlüsse" einzusetzen[33]. Derartige Gelegenheiten waren gegenseitige Besuche auf Regierungsebene,

[27] Außenpolitischer Bericht 1975, S. 12, 34f.

[28] Hierzu gibt es in der zweiten Jahreshälfte 1975 zahlreiche Dokumente in ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800-II.7/75.

[29] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/55-II.7/75, „Veranlassungen von österr. Seite zur Durchführung der Bestimmungen der KSZE-Schlußakte", 26. 11. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/43-II.7/75, „KSZE; Durchführung der Schlussakte", 18. 11. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/58-II.7/75, „Anwendung der Schlußakte; Zusammenarbeit im humanitären und anderen Bereichen – Fragebogen", 28. 11. 1975.

[30] KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 284.

[31] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/43-II.7/75, „KSZE; Durchführung der Schlussakte", 18. 11. 1975, S. 2.

[32] Ebenda, S. 3.

[33] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/123-II.7/75, „Mitwirkung an der Verwirklichung der Zielsetzungen der KSZE; Diskussionsbeitrag für den Herrn Bundesminister (Regierungsklausur am 12. Jänner 1976)", 30. 12. 1975, S. 2. Vgl. Außenpolitischer Bericht 1975, S. 11; Steiner, Diplomatie – Politik, S. 130.

Kommuniqué-, Vertrags- und sonstige zwischenstaatliche Verhandlungen sowie Tagungen der mit den osteuropäischen Ländern bestehenden Allgemeinen Gemischten Kommissionen. Dabei versuchte Österreich der Umsetzung der KSZE-Schlussakte auch dadurch Nachdruck zu verleihen, dass es Formulierungen aus der Schlussakte oder Verweise darauf in Kommuniqués, Verträgen und Sitzungsprotokollen durchzusetzen versuchte. Nicht zuletzt diente die Schlussakte oftmals als direkte oder indirekte Berufungsgrundlage für humanitäre Interventionen[34].

3. Praktische Erfahrungen mit der Implementierung der KSZE-Schlussakte

Wie und mit welchem Erfolg die österreichische Implementierungsstrategie praktisch umgesetzt wurde, soll anhand von vier Beispielen gezeigt werden. Zunächst wird dargelegt, wie das Außenministerium staatliche wie nicht-staatliche Akteure über Inhalt und Nutzen der Schlussakte aufklärte, um eine möglichst breite Basis für deren Anwendung gegenüber den WVO-Staaten zu schaffen. Anschließend geht es um die Frage, wie Österreich in direkten, bilateralen Verhandlungen mit den kommunistischen Regierungen einzelne Bestimmungen der Schlussakte umzusetzen versuchte. Als Drittes wird analysiert, welche Rolle die KSZE-Schlussakte als Instrument bei Interventionen für „humanitäre Härtefälle" spielte. Ein vierter Abschnitt widmet sich den prominenten osteuropäischen Dissidenten, die für die österreichische Außenpolitik eine wichtige Rolle spielten – auch in Bezug auf die KSZE.

3.1 Innerösterreichische Aufklärungsarbeit

Im österreichischen Außenministerium gelangte man Mitte Juni 1975 zu der Erkenntnis, dass die jahrelangen Vorbereitungen und Verhandlungen „vollkommen sinnlos" gewesen wären, wenn das einzige Ergebnis darin bestünde, dass man „die Dokumente kommentarlos an allfällig zuständige Stellen verschickt, die sie dann, meist voraussichtlich sogar unverstanden, ad acta legten." Um dem vorzubeugen, sei die Schlussakte „nach Problemgruppen aufgegliedert, interpretiert und an die zuständigen innerösterreichischen Behörden, an die Sektionen und Abteilungen im Hause und natürlich an die Vertretungsbehörden mit dem jeweiligen Hinweis der schwerpunktmäßig zu behandelnden Themen" zu versenden[35]. Hinzu kamen unzählige für die jeweiligen Fragen relevante nicht-staatliche Akteure wie Medien, Berufsverbände, Kirchen, kulturelle Einrichtungen, Universitäten und Forschungseinrichtungen. Ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit der KSZE-Abteilung be-

[34] Vgl. Außenpolitischer Bericht 1975, S. 11 f., 25; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/55-II.7/75, „Veranlassungen von österr. Seite zur Durchführung der Bestimmungen der KSZE-Schlußakte", 26. 11. 1975, S. 1.

[35] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/215-II.7/75, „Realisierung der Konferenzbeschlüsse", 16. 6. 1975.

stand bis Anfang 1976 daher darin, umfassende Kommentare und Erläuterungen zu den einzelnen Abschnitten der KSZE-Schlussakte zu verfassen und den jeweiligen Stellen zukommen zu lassen. Zum Teil veranstaltete das Außenministerium Besprechungen zu einzelnen Themenbereichen der KSZE-Schlussakte, zu denen sie Vertreter der jeweils in Frage kommenden staatlichen wie nicht-staatlichen Einrichtungen einlud, um die entsprechenden Bestimmungen der Schlussakte zu erläutern, vom Außenministerium anvisierte Implementierungsmaßnahmen vorzustellen und auf weitere Möglichkeiten der praktischen Anwendung der KSZE-Schlussakte hinzuweisen.

So sandte Helmut Liedermann am 11. November an den Verband österreichischer Zeitungsherausgeber und Zeitungsverleger, die Sektion Journalisten des ÖGB, den Presseclub Concordia, den ORF und die APA einen vierseitigen Brief samt eines Exemplars der KSZE-Schlussakte. In seinem Schreiben erläuterte er die für Journalisten wesentlichen Errungenschaften der KSZE und wies darauf hin, dass das Außenministerium „als ersten Schritt" eine Vereinbarung mit den sowjetischen Behörden anstrebe, wonach ständig in der UdSSR akkreditierten österreichischen sowie ständig in Österreich akkreditierten sowjetischen Journalisten Jahresvisa für die mehrfache Ein- und Ausreise ausgestellt werden sollten[36]. Dieses Vorgehen war bereits im August 1975 von der österreichischen Botschaft in Moskau angeregt worden, die von ähnlichen Bemühungen der amerikanischen, britischen und westdeutschen Botschaft erfahren hatte. Damals gab es jedoch nur einen einzigen in der UdSSR akkreditierten österreichischen Korrespondenten, auf den diese Regelung hätte angewandt werden können[37]. Liedermann ergänzte daher in seinem Rundschreiben, dass für die Mehrheit der nicht ständig akkreditierten Journalisten vor allem die Bestimmung der Schlussakte von besonderem Interesse sei, wonach die Teilnehmerstaaten in wohlwollendem Geist und innerhalb sachgerechter und vernünftiger Fristen Visa-Anträge von Journalisten prüfen wollten. Abschließend bat er um Rückmeldung, ob sich in den Problemfeldern des journalistischen Arbeitens, die die Schlussakte ansprach, „Veränderungen in der Praxis" ergeben hätten und welche konkreten Schritte sie zur Durchführung der betreffenden Bestimmungen des Abschnittes „Information" in Erwägung zögen[38].

Die Abteilung Presse und Information des Außenministeriums begrüßte Liedermanns Initiative „außerordentlich" und regte an, das Rundschreiben „einem möglichst großen Kreis von interessierten Persönlichkeiten" zukommen zu lassen, da der Verwirklichung der entsprechenden Abschnitte der Schlussakte „große Bedeutung" zukomme. Liedermann schrieb daraufhin auch den Bundespressedienst, sämtliche Intendanten des ORF sowie die Chefredakteure aller österreichi-

[36] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/36-II.7/75, „Durchführung der Schlussakte im Bereich ‚Information'", 11. 11. 1975, darin die genannten Schreiben gleichen Datums.
[37] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 806/128-II.7/75, Botschaft Moskau an BMfAA, 25. 8. 1975.
[38] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/36-II.7/75, „Durchführung der Schlussakte im Bereich ‚Information'", 11. 11. 1975, darin die genannten Schreiben gleichen Datums, S. 3f.

schen Tageszeitungen an. Aufgrund des eingeschränkten Aktenzugangs lässt sich über den Rücklauf und die Reaktionen noch nichts sagen[39]. Von drei der bereits am 11. November angeschriebenen Institutionen bekam Helmut Liedermann bis Ende 1975 Antworten, wovon sich nur zwei zur Sache selbst äußerten[40]. Kurt Skalnik, Präsident des Presseclubs Concordia, zog eine sehr nüchterne Bilanz. Seit der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte habe sich „so gut wie keine Veränderung" in der Praxis der journalistischen Berufsausübung ergeben. Schritte privater Organisationen oder Vereinigungen zur Durchführung der Schlussakte böten „gegenwärtig kaum Aussicht auf Erfolg", sofern die betreffenden Staaten nicht von sich aus bereit seien, diese Bestimmungen zu verwirklichen oder sich bei deren Anwendung großzügig zu zeigen[41].

Etwas positiver und aufgeschlossener äußerte sich Günther Nenning, der zu diesem Zeitpunkt Vorsitzender der Sektion Journalisten der „Gewerkschaft Kunst und freie Berufe" im ÖGB war. Zwar seien die bisherigen Veränderungen „sehr bescheiden", aber die Zeit sei auch kurz gewesen. Mitte November habe ein mehrtägiges Treffen zwischen dem tschechoslowakischen und österreichischen Journalistenverband stattgefunden. Auch der bulgarische und der ungarische Journalistenverband seien an ihn herangetreten und hätten Interesse an „Austausch von Informationen und Delegationen" gezeigt. Als konkrete Maßnahme schlug Nenning vor, dass das Außenministerium gegenüber dem Bundespressedienst die Wichtigkeit solcher wechselseitiger Besuchsreisen unter Hinweis auf die KSZE-Schlussakte unterstreiche, denn auf dessen Unterstützung sei sein Verband aus finanziellen, organisatorischen und personellen Gründen stets angewiesen[42]. Auch wenn sich diese beiden Reaktionen nicht verallgemeinern lassen, zeugen sie doch insgesamt von einer wenig euphorischen Aufnahme der für Journalisten relevanten Bestimmungen der Schlussakte und zeigen, dass die KSZE zumindest hier keine kurzfristigen Verbesserungen nach sich zog.

Ein weiteres, ebenso nur fragmentarisch darstellbares Beispiel für die innerösterreichische Aufklärungsarbeit bezieht sich auf die Unterkapitel „Kultur" und „Bildung". Hierfür hatte Franz Ceska, der während der Genfer Verhandlungen maßgeblich an der Verhandlung dieser Abschnitte beteiligt gewesen war[43], eine umfassende Erläuterung erstellt, die am 12. November den relevanten Abteilungen des Außenministeriums übermittelt wurde. Darüber hinaus fand am 26. November eine interministerielle Besprechung statt, an der neben Beamten des

[39] Ebenda, darin Einsichtsbemerkung der Abteilung I/3 (Presse und Information), Zl. 1000.40.03/4-I/3/75, 12. 11. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/86-II.7/75, „Durchführung der Schlussakte im Bereich ‚Information'", 10. 12. 1975.

[40] Vom ORF erhielt Liedermann ein Schreiben, in dem um einen Gesprächstermin im neuen Jahr gebeten wurde. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/127-II.7/75, ORF (Hans Benedict) an Helmut Liedermann, 16. 12. 1975.

[41] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/126-II.7/75, Presseclub Concordia (Kurt Skalnik) an Helmut Liedermann, 26. 11. 1975.

[42] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/72-II.7/75, ÖGB, Gewerkschaft Kunst und freie Berufe, Sektion Journalisten (Günther Nenning) an Helmut Liedermann, 2. 12. 1975, S. 1f.

[43] Vgl. S. 199f.

Außenministeriums, des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst und des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung auch zahlreiche Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft, Handel und Kultur teilnahmen[44]. Zweck der Zusammenkunft war es, „einen ersten Kontakt mit den interessierten Stellen herzustellen und zu klären, welche Möglichkeiten sich aus der in Helsinki unterzeichneten Schlußakte […] ergeben sowie festzustellen, wie man diesen Möglichkeiten nachgehen könne." Noch seien nicht alle in Betracht kommenden Stellen mit der KSZE befasst, weshalb es Aufgabe der Anwesenden sei, „die Kenntnis der Materie" zu verbreiten. Helmut Liedermann und Franz Ceska referierten über den Inhalt der betreffenden Teile der Schlussakte und die jeweiligen konkreten Anwendungsmöglichkeiten. Da damit zu rechnen sei, dass die Schlussakte nicht von allen Teilnehmerstaaten einheitlich interpretiert werde, sei es, so die beiden Diplomaten, notwendig, sich in allen denkbaren Fällen auf dieses Dokument zu berufen, „um die Durchführungsmöglichkeiten praktisch zu prüfen."[45]

Ceska wies dabei darauf hin, dass der Inhalt „oft durch viele ‚wenn' und ‚aber' verdeckt" sei und man daher alles auf die „politisch-ideologische Auseinandersetzung zwischen Ost und West projizieren" müsse. Der Inhalt des Dokuments sei in vielen Fällen in den demokratischen Staaten eine Selbstverständlichkeit und in erster Linie für das Ost-West-Verhältnis relevant. Im weiteren Verlauf der Besprechung erläuterte er, was die westlichen und neutralen Staaten bei den Verhandlungen gegen die östlichen Vorstellungen mit welchem Ziel durchsetzten und was dies für die praktische Anwendung bedeute. So habe man „generell einschränkende Klausel[n]" verhindert, worauf bei künftigen Verhandlungen verwiesen werden könnte. Vor allem aber habe man sich damit durchgesetzt, „die Rolle des Individuums als Kulturschaffender und Kulturkonsument in den Vordergrund zu stellen", wogegen der Osten stets das „Kollektiv" oder den Staat in den Mittelpunkt zu rücken versucht habe[46]. Dies bedeute, so Liedermann, dass der Staat in diesen Fragen erst dann aktiv werden müsse, wenn Einzelpersonen in ihren Bemühungen scheiterten. Es sei daher „besonders wünschenswert", dass die Vertreter von Berufsorganisationen ihre Mitglieder diesbezüglich informierten und von sich aus Vorschläge zur Durchführung der Schlussakte machten. Sollten dabei Schwierigkeiten auftreten, möge man sich an die KSZE-Abteilung des Außenministeriums wenden[47].

Helmut Liedermann warnte vor dem von östlicher Seite zu erwartenden Einwand, gewisse Formulierungen widersprächen innerstaatlichen Gesetzen. Mit diesem Problem hatten er und Ceska sich bereits in Genf auseinandersetzen müssen, wobei sich die westlich-neutrale Auffassung mit dem Package Deal der N+N

[44] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/99-II.7/75, „Durchführung der Schlussakte; Zusammenarbeit und Austausch im Bereich der Kultur und Bildung; Besprechung mit Berufsorganisationen", 18. 12. 1975, einliegendes Protokoll der Besprechung vom 26. 11. 1975, S. 1 f.
[45] Ebenda, S. 2.
[46] Ebenda, S. 3–6, Zitate S. 3 f.
[47] Ebenda, Zitat S. 6.

vom 26. Juli 1974 eigentlich durchgesetzt hatte[48]. Liedermann erklärte diesen Einwand daher für inakzeptabel, da die Schlussakte auf freiwilliger Basis unterzeichnet worden und daher ebenso auf freiwilliger Basis in die innerstaatliche Gesetzgebung zu transformieren sei. Sein Kollege Georg Schlumberger aus der kulturpolitischen Sektion des Außenministeriums ergänzte, dass es „keine" kulturelle Vereinbarung gebe, die nicht „in irgendeiner Weise gesetzesändernd" wäre, und sei es auch nur in finanzrechtlicher Hinsicht[49]. Auch wenn letztere Einschätzung übertrieben erscheint, machte sie den Standpunkt des Außenministeriums mehr als deutlich.

Wurden die bisherigen Ausführungen von den Nicht-Regierungsvertretern weitgehend unerwidert hingenommen, entstand über den Punkt „Buchausstellungen" eine Diskussion. Der Vertreter des Verlegerverbands zeigte sich an einer Erweiterung des Bücheraustausches sehr interessiert. Ein Austausch zwischen Ost- und West-Verlagen finde im naturwissenschaftlichen und technischen Gebiet bereits statt, müsse aber noch intensiviert werden. Schwierigkeiten bereite insbesondere die östliche Planwirtschaft, welche die Auflagenhöhe von Büchern festlege, sich dabei aber nicht am Bedarf orientiere. Außerdem verwies er auf das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, welche den Kulturexport in die WVO-Staaten „sehr substanziell" fördere. Die österreichische Situation sei „wesentlich ungünstiger". Schlumberger erwiderte darauf, dass finanzielle Fragen aus der allgemeinen Diskussion zunächst ausgeklammert werden sollten. Die Details der innerstaatlichen Durchführung müssten „in kleinerem Rahmen" diskutiert werden[50]. Dies ist insofern interessant, als es zeigt, dass auch Österreich in Korb III mit Fragen der unilateralen Implementierung konfrontiert wurde, und zwar mit der finanziellen Förderung solcher Maßnahmen, für die der Schlussakte zufolge bessere Möglichkeiten geschaffen werden sollten. Mit dieser Problematik hatte man sich zwar offenbar auch während der KSZE-Verhandlungen befasst. Wie Franz Ceska erläuterte, seien sich in Genf alle Teilnehmerstaaten einig gewesen, dass niemand eine Bindung in finanzieller Hinsicht eingehen könne[51]. Dass man aber von nicht-staatlicher Seite so schnell mit diesem Problem konfrontiert wurde, scheint man im Außenministerium nicht erwartet zu haben. Ob im Rahmen der österreichischen Implementierung in späteren Jahren finanzielle Mittel in die Hand genommen wurden, um den in Korb III angesprochenen Austausch stärker als zuvor zu unterstützen, muss bei der derzeitigen Quellenlage offen bleiben.

Weitere Diskussionen sind aus dem Protokoll dieser Besprechung nicht ersichtlich. Die Implementierungsbemühungen des Außenministeriums waren mit diesem Treffen allerdings längst nicht erschöpft. Für Anfang 1976 wurden weitere Treffen angekündigt, in denen „in kleinerem Rahmen über die Interessen der ein-

[48] Vgl. Kapitel I.4.3.6.

[49] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/99-II.7/75, „Durchführung der Schlussakte; Zusammenarbeit und Austausch im Bereich der Kultur und Bildung; Besprechung mit Berufsorganisationen", 18. 12. 1975, einliegendes Protokoll der Besprechung vom 26. 11. 1975, S. 8.

[50] Ebenda, S. 9.

[51] Ebenda, S. 10.

zelnen Gruppen“ diskutiert werden solle. Aus Sicht der KSZE-Abteilung war es im Hinblick auf das bereits 1977 anstehende Belgrader Folgetreffen wichtig, die Implementierung der Schlussakte möglichst rasch anzugehen, da sie „ein fragiles Instrumentarium“ darstelle und die Erfolgsaussichten größer seien, wenn man sich dessen bald bediene[52].

Über vergleichbare innerösterreichische Aktionen zum Thema „menschliche Kontakte“, wie sie hier für die Unterkapitel „Information“, „Kultur“ und „Bildung“ des Dritten Korbes dargestellt wurden, ist zumindest in den derzeit zugänglichen Akten nichts bekannt. Dies mag daran liegen, dass die entsprechende Interpretation des Unterkapitels bis Ende 1975 noch nicht fertig gestellt war. Möglicherweise sah die KSZE-Abteilung dabei aber auch weniger Anlass, andere Ministerien und Behörden oder gar nicht-staatliche Organisationen und Einrichtungen über die jeweiligen Inhalte der Schlussakte aufzuklären, sondern wollte eher selbst die entsprechende Praxis in den osteuropäischen Staaten beobachten. Darauf deuten zumindest die Aktivitäten hin, die im Hinblick auf das Unterkapitel „menschliche Kontakte“ von der KSZE-Abteilung in diesem kurzen Zeitraum ausgingen. Zum einen sandte sie den Botschaften in den WVO-Staaten Ende November einen elfseitigen Fragebogen allein zu diesem Bereich zu, um „den Ist- mit dem Sollzustand vergleichen zu können“. Auslöser hierfür waren die Berichte der Botschaften, die auf eine nur sehr zögerliche Umsetzung der Schlussakte in diesem Bereich hinwiesen, sowie offizielle Äußerungen von östlicher Seite, die in entscheidenden Punkten der Schlussakte widersprachen[53]. Zum anderen versuchte die KSZE-Abteilung, die humanitäre Interventionstätigkeit genau zu beobachten und die Schlussakte dabei stärker zu nutzen[54].

Zuletzt sei zur innerösterreichischen Aufklärungsarbeit noch ein Beispiel genannt, das mit der Religionsfreiheit einen Aspekt des Menschenrechtsprinzips behandelte, allerdings nicht vom Außenministerium ausging. Im Vorfeld des Madrider Folgetreffens initiierte Franz Kardinal König in Zusammenarbeit mit dem Außenministerium einen interkonfessionellen Dialog im so genannten Neuwaldegger Kreis. Kardinal König trat hierfür an Franz Ceska[55] heran und bat ihn, gemeinsam ein solches Gesprächsforum aufzubauen. Er lud hierzu Vertreter der wichtigsten in Österreich vertretenen Religionen in das damalige Bildungshaus der Erzdiözese Wien im Schloss Neuwaldegg am Rande Wiens ein, um im

[52] Ebenda, S. 19f.

[53] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/58-II.7/75, „Anwendung der Schlußakte; Zusammenarbeit im humanitären und anderen Bereichen – Fragebogen“, 28. 11. 1975, Zitat Aktenvermerk im Innenblatt. Auch die NATO-Staaten hatten einen gemeinsamen Fragebogen zur Beobachtung der Implementierungspraxis des Ostens erarbeitet. Matthias Peter, Konferenzdiplomatie als Mittel der Entspannung. Die KSZE-Politik der Regierung Schmidt/Genscher 1975–1978, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011, S. 15–28, hier S. 19f.

[54] Vgl. Kapitel II.3.3.

[55] Ceska hatte 1977 von Helmut Liedermann die Leitung der KSZE-Abteilung übernommen. Vgl. die Delegationslisten im Anhang.

Gespräch mit Ceska Möglichkeiten für die Nutzung der KSZE-Schlussakte, vor allem aber der in Madrid bevorstehenden KSZE-Verhandlungen zu eruieren[56].

Insgesamt erwecken die geschilderten Bemühungen des Außenministeriums den Eindruck, als habe man zunächst die teils sehr verklausulierte Sprache der Schlussakte in Kategorien der praktischen Anwendung übersetzen und um das Interesse der entsprechenden staatlichen wie nicht-staatlichen Stellen kämpfen müssen. Der vergleichsweise große Aufwand der KSZE-Abteilung erfuhr anscheinend nur wenig Widerhall. Dies lässt sich vorbehaltlich einer genaueren Untersuchung der noch nicht freigegebenen Akten des Außenministeriums auch für die Zeit nach 1975 sagen. Laut Ludwig Steiner, der als politischer Direktor die KSZE-Abteilung in ihren Bemühungen unterstützte, gab es zahlreiche derartige Seminare und Diskussionsrunden zu einzelnen Themenfeldern der Schlussakte. Häufig sei den Angehörigen des Außenministeriums dabei vermittelt worden, dass die Schlussakte bzw. die zur Verfügung gestellten Erläuterungen zu lang seien. Gegenüber den Medien habe das Problem bestanden, dass die Umsetzung der Schlussakte kaum nachrichtentauglich gewesen sei, da man nur selten mit Sensationen wie bei den KSZE-Verhandlungen aufwarten konnte. Überhaupt sei man dabei auf relativ geringes Interesse gestoßen. Selbst innerhalb des Außenministeriums sei es bisweilen schwierig gewesen, alle in Frage kommenden Abteilungen davon zu überzeugen, in geeigneten Fällen die KSZE-Schlussakte zu verwenden und gegenüber den kommunistischen Staaten in einer Weise zu agieren, die der österreichischen Haltung während der Verhandlungen entspreche[57].

3.2 Die Implementierung der KSZE-Schlussakte als Thema bilateraler Verhandlungen

Dem Außenpolitischen Bericht für 1975 zufolge stellte die Implementierung der KSZE-Schlussakte „stets ein wichtiges Thema" bei Besuchen auf Regierungsebene, Beratungen der Gemischten Kommissionen und anderen zwischenstaatlichen Verhandlungen mit KSZE-Bezug dar – „nicht zuletzt mit Vertretern der osteuropäischen Staaten"[58]. Die Auffassung, dass für die Implementierung gerade von Korb III bilaterale Verhandlungen genutzt werden sollten, hatte Außenminister Erich Bielka bereits seit Anfang 1975 vertreten[59]. Dies dürfte der KSZE-Abteilung

[56] Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien sowie Wortmeldungen Franz Ceskas im KSZE-Workshop der Landesverteidigungsakademie am 15./16. 9. 2009 in Wien.

[57] Steiner, Diplomatie – Politik, S. 55; Interview des Verfassers mit Ludwig Steiner am 29. 11. 2008 in Wien.

[58] Außenpolitischer Bericht 1975, S. 11. Vgl. Steiner, Diplomatie – Politik, S. 130.

[59] So beispielsweise im Februar 1975 in Budapest: ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 800/70-II.7/75, „Besuch des Herrn Bundesministers in Ungarn; Protokoll der Arbeitsgespräche", 7. 3. 1975, S. 14. Ähnlich äußerten er und andere Vertreter des BMfAA sich auch bei anderen Gelegenheiten, etwa in Gesprächen mit der Schweiz im Mai und im September des Jahres. Vgl. ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 196.18.02/5-II.1/75, „Meinungsaustausch zwischen Generalsekretär Thalmann und Generalsekretär Haymerle vom 6. und 7. Mai 1975", 10. 6. 1975, S. 34; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 196.01.01/15-II.7/75, „Schweizer Bundespräsident Graber; Offizieller Besuch in Österreich; 8.–10. 9. 1975; Protokoll", 13. 10. 1975, S. 2 f.

nicht gerade vorteilhaft erschienen sein, da zahlreiche WVO-Staaten entgegen den in Helsinki unterzeichneten Vereinbarungen nach Abschluss der KSZE behaupteten, die Umsetzung insbesondere von Korb III bedürfe bilateraler Anwendungsverträge. Im November 1975 erstellte die Abteilung daher für Bielka eine Art Grundsatzpapier über den relativ engen Bereich, wo bilaterale Vereinbarungen nötig seien[60]. Dessen ungeachtet boten auch nach Auffassung der KSZE-Abteilung bilaterale Verhandlungen mit den WVO-Staaten einen geeigneten Rahmen, um an konkreten Punkten über die Anwendung der KSZE-Schlussakte zu sprechen. Unter diesen Kontakten kam den Allgemeinen Gemischten Kommissionen eine Schlüsselrolle zu[61]. Während bei Staatsbesuchen und sonstigen Verhandlungen oftmals nur allgemein auf die Einhaltung der Schlussakte gedrängt werden konnte, boten die bilateralen Kommissionen Zeit und Rahmen, um ihre konkrete und praktische Anwendung in verschiedenen Gebieten detailliert zu erörtern.

Die Allgemeinen Gemischten Kommissionen wurden ab den späten 1950er Jahren als Instrument der bilateralen Beziehungspflege mit den WVO-Staaten eingerichtet, existierten jedoch auch mit einzelnen westeuropäischen Staaten[62]. Mit Jugoslawien wurde bereits 1958 eine Gemischte Kommission ins Leben gerufen, Bulgarien, Rumänien und Ungarn folgten in den 1960er Jahren. Von allen WVO-Staaten waren die Beziehungen Österreichs mit der ČSSR am schwierigsten. Hier wurde erst 1975 eine solche Kommission eingesetzt, die Anfang Dezember erstmals zusammentrat. Mit den meisten Ländern gab es vor der Allgemeinen bereits spezifische Gemischte Kommissionen, die sich meist mit Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit befassten[63]. In den ein bis zwei Mal jährlich tagenden Allgemeinen Gemischten Kommissionen wurden „der gesamte Umfang der zwischenstaatlichen Beziehungen mit allen seinen Aspekten besprochen und Verbesserungen beschlossen oder angeregt". Die Kommissionen bestanden aus 30 bis 40 Personen auf jeder Seite. Der österreichischen Delegation saß der politische Direktor, also bis 1979 Ludwig Steiner, vor. Auf östlicher Seite war dies in aller Regel ein stellvertretender Außenminister oder ein Staatssekretär. Steiner zufolge habe der Wert der Kommissionen vor allem darin bestanden, „dass die zuständigen Leiterinnen und Leiter der jeweiligen Abteilungen in den Ministerien sich gegenübersaßen, sich kennen und einschätzen lernten."[64]

Anhand des Ergebnisprotokolls der ersten Tagung der Allgemeinen Österreichisch-Tschechoslowakischen Gemischten Kommission, die vom 3. bis 5. Dezember 1975 in Wien tagte, lässt sich diese Art der bilateralen Implementierung

[60] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/43-II.7/75, „KSZE; Durchführung der Schlussakte", 18. 11. 1975.
[61] Interview des Verfassers mit Ludwig Steiner am 29. 11. 2008 in Wien.
[62] So beispielsweise mit Frankreich. Vgl. SBKA, VII.1 Frankreich 2, Besuchsmappe „Offizieller Besuch des französischen Premierministers Raymond Barre in Österreich 25./26. 9. 1980", o. D., S. 26 f.
[63] Bielka, Österreich, in: Bielka/Jankowitsch/Thalberg (Hrsg.), Ära Kreisky, S. 209 f., 217 f., 222, 228.
[64] Steiner, Diplomatie – Politik, S. 41 f.

exemplarisch darstellten. Der österreichischen Delegation gehörten Vertreter aus insgesamt zehn verschiedenen Bundesministerien sowie des Bundeskanzleramtes, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, der Vereinigung österreichischer Industrieller sowie des Österreichischen Arbeiterkammertages an. Das Außenministerium war mit 14 Personen vertreten, darunter Ludwig Steiner sowie Helmut Liedermann, Helmut Bauer und Christian Zeileissen aus der KSZE-Abteilung[65]. Die Kommissionstagung war im Hinblick auf die Implementierung der KSZE-Schlussakte aus österreichischer Sicht ein wichtiger Fortschritt. Es gelang einerseits, einen eigenen Tagesordnungspunkt zur „Praktisch-technische[n] Durchführung der Schlussakte […] im Verhältnis zwischen beiden Ländern" durchzusetzen. Was zu diesem Punkt genau besprochen wurde, lässt sich dem Protokoll jedoch nicht entnehmen. Es wird lediglich in einem Satz und im Duktus der KSZE-Dokumente konstatiert, dass beide Seiten „ihre Entschlossenheit" zum Ausdruck brachten, „alles in ihren Kräften [S]tehende" zu tun, um die Bestimmungen der Schlussakte „auf allen Gebieten ihrer zwischenstaatlichen Beziehungen konsequent anzuwenden."[66]

Andererseits gelang es „auf Grund österr. Insistenz" bei einer Reihe anderer Fragen, im Protokoll ausdrückliche Hinweise auf die KSZE-Schlussakte durchzusetzen – vor allem in Bezug auf den Dritten Korb[67]. Unter dem Punkt „Bestehende bilaterale Vereinbarungen – Anregungen für den Abschluss neuer Verträge" hielt Österreich seinen schon zuvor geäußerten Wunsch fest, ein Abkommen über die gebührenfreie Visaerteilung für Reisen aus wirtschaftlichen, wissenschaftlichen, kulturellen und sportlichen Zwecken abzuschließen. Für Sportler hatte die ČSSR diese Praxis bereits aufgenommen und für das Frühjahr 1976 Verhandlungen über einen entsprechenden Vertrag zugesagt. Auf österreichischen Wunsch wurde dazu im Protokoll ergänzt: „Diese Massnahme soll nach Auffassung der Kommission Möglichkeiten für umfassenderes Reisen der Bürger beider Staaten aus persönlichen oder beruflichen Gründen im Sinne der KZSE-Schlussakte entwickeln."[68] Zudem findet sich im Protokoll ein Punkt über „Familienzusammenführungen und andere humanitäre Fragen", der festhält, dass Ludwig Steiner dem tschechoslowakischen Kommissionsvorsitzenden „eine Liste von Personen, die Familienzusammenführungen, Besuchsreisen und eine Auswanderung anstreben", überreicht und um eine Behandlung dieser Fälle durch die zuständigen Behörden der ČSSR „in positivem und humanitärem Geist im Sinne der Schlussakte der KSZE" ersucht habe, was von tschechoslowakischer Seite zugesagt worden sei[69].

Neben den KSZE-Bestimmungen über menschliche Kontakte machte die österreichische Delegation auch vom Unterkapitel „Information" an zwei Stellen Ge-

[65] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/110-II.7/75, „1. Tagung der Allgemeinen Österreichisch-Tschechoslowakischen Gemischten Kommission; Behandlung der KSZE", 28. 12. 1975, S. 1–4.
[66] Ebenda, S. 16.
[67] Ebenda, Aktenvermerk im Innenblatt.
[68] Ebenda, S. 12.
[69] Ebenda, S. 18.

brauch. Unter dem Thema „Reiseerleichterungen" verwies die österreichische Seite auf die in der KSZE-Schlussakte ausgedrückte Absicht der Teilnehmerstaaten, „in wohlwollendem Geist und innerhalb sachgerechter und vernünftiger Fristen Anträge von Journalisten auf Visaerteilung zu prüfen". Offenbar hatte Österreich die ČSSR schon mehrfach gebeten, österreichischen Journalisten kurzfristig Sichtvermerke zu erteilen, was die österreichische Delegation bei dieser Gelegenheit wiederholte. Außerdem verwies sie in diesem Zusammenhang auf die mit der Volksrepublik Polen bereits bestehende Sichtvermerksfreiheit und bat darum, solchen Journalisten, die auf dem Weg nach Polen lediglich durch die ČSSR durchreisen wollten, entsprechende Durchreisevisa entweder sofort an der Botschaft in Wien oder direkt an der Grenze zu erteilen. Die tschechoslowakische Seite sagte eine sorgfältige Prüfung dieser Fragen zu[70]. Zumindest in der Frage der Durchreisevisa kam die ČSSR den österreichischen Wünschen bereits bis Anfang 1976 nach, vermutlich auch, um für den im Februar 1976 bevorstehenden Staatsbesuch Bruno Kreiskys Erfolge vorweisen zu können[71].

Außerdem findet sich im Protokoll ein Punkt über die „Fortführung der Journalistenbesuche", wonach die Kommission die von beiden Seiten geäußerte Absicht begrüße, „in Entsprechung der Schlussakte […] Treffen und Kontakte zwischen Journalisten aus den beiden Staaten zu fördern."[72] Dies dürfte eine direkte Reaktion auf die Bitte Günther Nennings sein, den Austausch mit Journalisten aus Osteuropa zu unterstützen[73]. Nicht zuletzt ist auch im Zusammenhang mit dem zwischen den Ländern bereits seit längerem diskutierten Kulturabkommen ein Hinweis auf die beiden Unterkapitel „Kultur" und „Bildung" der Schlussakte aufgenommen worden[74]. Neben den genannten Punkten, die sich auf den Dritten Korb beziehen, setzte die österreichische Seite auch bei zwei wirtschaftspolitischen Fragen derartige Hinweise durch[75].

So bescheiden diese Errungenschaften auch scheinen mögen, stellten sie für das österreichische Außenministerium einen deutlichen Erfolg dar. Die KSZE-Schlussakte erwies sich hierbei als ein geeignetes Instrument, den Druck gegenüber den östlichen Verhandlungspartnern zu erhöhen, auch wenn dies keineswegs ein Garant dafür war, dass sich dadurch die angestrebten Ziele schneller erreichen ließen. Jedoch war es keine Selbstverständlichkeit, bei derartigen Ver-

[70] Ebenda, S. 20.

[71] SBKA, VII.1 ČSSR 1, „Stand der Durchführung der KSZE-Schlussakte", o. D., S. 3. Das Dokument muss im Januar oder Februar 1976 erstellt worden sein, da Kreisky am 16. und 17. 2. 1976 in Prag weilte und das Dokument in einem für Kreiskys Prag-Reise erstellten Konvolut abgelegt ist.

[72] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/110-II.7/75, „1. Tagung der Allgemeinen Österreichisch-Tschechoslowakischen Gemischten Kommission; Behandlung der KSZE", 28. 12. 1975, S. 40.

[73] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/72-II.7/75, ÖGB, Gewerkschaft Kunst und freie Berufe, Sektion Journalisten (Günther Nenning) an Helmut Liedermann, 2. 12. 1975. Zu Nennings Brief vgl. im Näheren S. 267.

[74] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/110-II.7/75, „1. Tagung der Allgemeinen Österreichisch-Tschechoslowakischen Gemischten Kommission; Behandlung der KSZE", 28. 12. 1975, S. 39.

[75] Ebenda, S. 32 und 34.

handlungen in einem solchen Ausmaß Hinweise auf KSZE-Bestimmungen im Protokoll durchzusetzen. Das gute Verhandlungsklima bei der beschriebenen Kommissionssitzung und die vergleichsweise weitgehende Bereitschaft der tschechoslowakischen Seite, solche Formulierungen zu akzeptieren, war für die österreichische Delegation überraschend[76].

Hierbei hatte allerdings die positive Entwicklung der bilateralen Beziehungen beider Länder für Rückenwind gesorgt. 1974 war es nach mehrjährigen Verhandlungen gelungen, mit der ČSSR als letztem der WVO-Staaten einen Vermögensvertrag abzuschließen und infolgedessen im Januar 1975 die beiderseitigen Gesandtschaften in Botschaften umzuwandeln[77]. Im April 1975 folgte ein Besuch Außenminister Bielkas in der ČSSR, welcher „in einer besonders freundlichen Atmosphäre" stattfand und unter anderem zur Einrichtung der Allgemeinen Gemischten Kommission führte[78]. Während des KSZE-Gipfels in Helsinki traf Bruno Kreisky erstmals mit dem tschechoslowakischen Staatschef Gustáv Husák zu einer persönlichen Unterredung zusammen und wurde bei dieser Gelegenheit nach Prag eingeladen[79]. Am Rande der UN-Vollversammlung in New York bezeichnete der tschechoslowakische Außenminister Bohuslav Chňoupek gegenüber Außenminister Bielka das Treffen zwischen Kreisky und Husák als „historische Begegnung", welche „grünes Licht" für die Zusammenarbeit beider Länder „auf allen Gebieten" gegeben habe. Der im Februar 1976 anstehende Besuch Kreiskys – der erste eines österreichischen Bundeskanzler seit dem Zweiten Weltkrieg[80] – werde „im Geiste von Helsinki" vorbereitet. Im November 1975 hob Außenminister Chňoupek in seinem außenpolitischen Bericht vor dem tschechoslowakischen Parlament insbesondere die „Wende in den Beziehungen zu Österreich" hervor[81].

Vor diesem Hintergrund ist es kaum überraschend, dass sich die ČSSR bei der Sitzung der Allgemeinen Gemischten Kommission gegenüber den österreichischen Forderungen sehr aufgeschlossen zeigte. Dies war allerdings keineswegs der Regelfall. Bei einer späteren Sitzung der Kommission in Prag gelang es erst durch eine bilaterale Aussprache zwischen Ludwig Steiner und Außenminister Chňoupek, Hinweise auf die KSZE im Protokoll durchzusetzen[82]. Die guten Beziehungen zur ČSSR, wie sie sich zwischen 1974 und Kreiskys Besuch im Februar 1976 gestalteten, waren letztlich nicht von Dauer. Veranstaltungen der Sudeten-

[76] SBKA, VII.1 ČSSR 1, „Offizieller Besuch des Herrn Bundeskanzlers in der CSSR 16.–17. Februar 1976; Vorschläge für Gesprächsthemen", o. D., S. 7.

[77] Bielka, Österreich, in: Bielka/Jankowitsch/Thalberg (Hrsg.), Ära Kreisky, S. 227.

[78] Ebenda, S. 227 f.

[79] Vgl. das Gesprächsprotokoll dieser Begegnung: SBKA, VII.8 KSZE 1, „Amtsvermerk [über das Treffen Kreisky–Husak am 30. 7. 1975]", o. D.

[80] Vgl. Petritsch, Bruno Kreisky, S. 295 f.

[81] SBKA, VII.1 ČSSR 1, „Offizieller Besuch des Herrn Bundeskanzlers in der CSSR 16.–17. Februar 1976; Vorschläge für Gesprächsthemen", o. D., S. 1. Vgl. Karl Peterlik, Komplexe Beziehungen, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 611–646, hier S. 631–633.

[82] Steiner, Diplomatie – Politik, S. 58 f.; Interview des Verfassers mit Ludwig Steiner am 29. 11. 2008 in Wien. Dabei handelte es sich vermutlich um die zweite Tagung der Allgemeinen Gemischten Kommission im November 1976.

deutschen und der sozialdemokratischen Parteien in der Emigration, die 1976 und 1977 in Österreich stattfanden, waren der tschechoslowakischen Seite Anlass genug, die Beziehungen wieder deutlich abzukühlen und in Aussicht gestellte Fortschritte in den Beziehungen vorerst auf Eis zu legen. Wie der österreichischen Botschaft in Prag mitgeteilt wurde, laufe die Duldung dieser Veranstaltungen den gutnachbarlichen Beziehungen zuwider. Für die ČSSR sei es „ausserordentlich schwer", neue Grenzübergänge zu errichten, bei konsularischen und humanitären Fällen Entgegenkommen zu zeigen und auf verschiedene andere österreichische Wünsche einzugehen, wenn von österreichischem Boden aus „hetze gegen die cssr" betrieben werde[83]. Schon am Rande von Kreiskys Besuch in Prag bemängelte der tschechoslowakische Ministerpräsident Lubomír Štrougal in einer Pressekonferenz die von „Verleumdungen und Beleidigungen" geprägte Berichterstattung über die ČSSR, welche die Atmosphäre zwischen beiden Ländern belaste[84]. Letztlich trugen auch Kreiskys antikommunistische Äußerungen 1976 und 1977 sowie das starke österreichische Engagement für die Unterzeichner der Charta 77 zu einer Verschlechterung der bilateralen Beziehungen bei[85]. Štrougal sagte seinen für März 1977 geplanten Besuch in Wien wegen „Arbeitsüberlastung" ab; der Termin konnte erst im November nachgeholt werden[86].

Dass es bei der Allgemeinen Gemischten Kommission mit der ČSSR im Dezember 1975 gelungen war, so zahlreiche Hinweise auf die KSZE-Schlussakte durchzusetzen, war also eher ein Ausnahmefall, der vor allem auf den günstigen Zeitpunkt des Treffens zurückzuführen ist. Dieses Fazit bestätigt der direkte Vergleich mit Ungarn, zu dem Österreich seit den 1960er Jahren eigentlich sehr gute und nahezu spannungsfreie Beziehungen pflegte[87]. Als jedoch Ende November 1975 das erste Treffen der Allgemeinen Gemischten Kommission beider Länder nach Abschluss der KSZE stattfand, zeigte sich Ungarn weit weniger bereit als die ČSSR, Hinweise auf die KSZE in das Protokoll aufzunehmen[88]. Allerdings betrachteten beide Länder unabhängig von der KSZE ihre gegenseitigen Beziehungen als geradezu mustergültig[89]. Nach ungarischer Auffassung

[83] So in einem Gespräch des österreichischen Botschafters in Prag, Johann Pasch, im Prager Außenministerium: SBKA, VII.1 ČSSR 1, Botschaft Prag an BMfAA, 15. 6. 1976.

[84] SBKA, VII.1 ČSSR 1, „ORF-Transkript: Abendjournal vom 17. 2. 76: Stroughals [!] Pressekonferenz über Kreisky-Besuch in Prag", o. D., S. 2.

[85] Vgl. S. 289, 291 f., 318.

[86] Vgl. Strougal sagt Österreichbesuch ab, in: Arbeiter-Zeitung, 15. 2. 1977, S. 1 sowie die Unterlagen zu Štrougals Besuch am 22./23. 11. 1977 in SBKA, VII.1 ČSSR 2.

[87] Vgl. Berger, Kurze Geschichte Österreichs, S. 352; Bielka, Österreich, in: Bielka/Jankowitsch/Thalberg (Hrsg.), Ära Kreisky, S. 219–224.

[88] SBKA, VII.1 ČSSR 1, „Offizieller Besuch des Herrn Bundeskanzlers in der CSSR 16.–17. Februar 1976; Vorschläge für Gesprächsthemen", o. D., S. 7. Ob und in welchem Ausmaß derartige Hinweise überhaupt durchsetzbar waren, lässt sich nicht sagen, da weder in den Akten der KSZE-Abteilung noch in den Beständen des Kreisky-Archivs eine Kopie des Protokolls oder sonstige, weiterführende Informationen auffindbar waren.

[89] Für Österreich vgl. beispielsweise SBKA, VII.1 Ungarn 2, Mappe „Österreich-Besuch des Vorsitzenden des Ministerrates der Ungarischen Volksrepublik György Lazar (18. und 19. November 1977)", S. 5.

hätten diese bereits vor der KSZE „dem Geist der Dokumente von Helsinki" entsprochen[90].

Auch die Implementierungsgespräche zwischen beiden Staaten kamen ungeachtet der Schwierigkeiten bei der Tagung der Allgemeinen Gemischten Kommission im November 1975 in Gang, brachten spürbare Ergebnisse hervor und waren nicht, wie im Falle der ČSSR, von bilateralen Spannungen überschattet. So kamen am Rande der Kommissionssitzung im November 1975 Außenminister Bielka und der ungarische Delegationsleiter und Vizeaußenminister János Nagy zusammen, um nicht nur über die geplanten gegenseitigen Besuche, sondern auch über die Implementierung der KSZE-Schlussakte zu sprechen. Nagy sagte zu, diesbezügliche Gespräche mit Ludwig Steiner zu führen, alle Vorschläge genauestens zu prüfen und „auf allen Gebieten im Geiste von Helsinki" weiterzuarbeiten. Bielka machte bei dieser Gelegenheit konkrete Anregungen, wo man sich positive Entwicklungen erhoffe. Neben den wirtschaftlichen Beziehungen betraf dies durchweg Punkte, die einen direkten Bezug zum Unterkapitel „menschliche Kontakte" der Schlussakte aufwiesen: Aufhebung des Visazwangs, Abschaffung der Visagebühren und Möglichkeiten für den „kleinen Grenzverkehr". Gerade Letzteren hielt Bielka für wichtig, selbst wenn er zunächst nur in zeitlich und räumlich eng begrenztem Umfang eingeräumt werden könne. Es komme, so der Außenminister, in erster Linie auf den „optischen und psychologischen Eindruck" einer solchen Maßnahme an, die verdeutlichen würde, „dass die gemeinsame Grenze nicht mehr das ist, was sie noch vor wenigen Jahren war." Auch wenn Nagy nichts versprechen konnte und sogar klar zu verstehen gab, dass diese Frage bei der jetzigen Tagung der Gemischten Kommission nicht gelöst werden könne, zeigte er sich gegenüber den österreichischen Wünschen demonstrativ aufgeschlossen. Ungarn werde diese Fragen „im konstruktiven Geiste" prüfen; auch er sei der Auffassung, dass man bei der österreichisch-ungarischen Grenze „wahrlich nicht mehr von dem von Churchill geprägten Ausdruck ‚Eiserner Vorhang' sprechen" könne[91].

Im Jahr 1976 machten die Implementierungsgespräche mit Ungarn weitere Fortschritte. Im April wurden der ungarischen Botschaft in Wien einige gemeinsame, vor allem wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Durchführung der KSZE-Schlussakte unterbreitet. Am 19. Juli reagierte Ungarn mit einem achtseitigen Vorschlag für österreichisch-ungarische Initiativen, der in ähnlicher Form auch an Dänemark, Finnland, Frankreich und Belgien übermittelt worden war. Diese Liste beinhaltete vor allem politische und wirtschaftliche Fragen sowie solche Punkte, die sich auf den Fremdenverkehr, die Informationspolitik, die kulturelle

[90] So ein Staatssekretär des ungarischen Außenministeriums gegenüber Generalsekretär Heinrich Haymerle: ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/21-II.7/75, „KSZE; Behandlung anläßlich des bilateralen Meinungsaustausches zwischen dem Herrn Generalsekretär und dem ungarischen Staatssekretär Marjai", 30. 10. 1975, S. 3.

[91] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 222.18.13/1-II.3/75, „Besuch des ungarischen Außenministers Puja in Österreich, Vorschläge bezüglich Ort und Termin", 11. 12. 1975, darin „Gedächtnisnotiz über den Besuch von Vizeminister Nagy bei Herrn Bundesminister am 19. 11. 1975", o. D., S. 3–5.

Zusammenarbeit und das Gesundheitswesen bezogen[92]. Im November kam Vizeaußenminister Nagy nach Wien, um mit Ludwig Steiner über die bilaterale Durchführung der Schlussakte zu beraten. Schließlich wurden anlässlich der 6. Tagung der Allgemeinen Gemischten Kommission vom 24. bis 26. November im Rahmen einer allgemeinen Bestandsaufnahme der bilateralen Beziehungen erstmals konkrete Fragen, die sich aus der Implementierung der KSZE-Schlussakte ergaben, im Detail behandelt[93].

Neben den hier geschilderten Implementierungsgesprächen versuchte Österreich auch bei Vertrags-, Kommuniqué- und sonstigen Verhandlungen mit den WVO-Staaten stets, explizite Erwähnungen der KSZE oder Formulierungen aus der Schlussakte in die zu vereinbarenden Dokumente durchzusetzen – mit unterschiedlichem Erfolg[94]. Dabei ist zunächst fraglich, welchen praktischen Nutzen dies hatte. Ludwig Steiner zufolge war der Wert der Schlussakte in diesen Fällen oftmals taktischer Natur. Für die kommunistischen Staaten waren gerade Besuchskommuniqués von einer Bedeutung, die der eines Vertrages nahe kam. Entsprechend kompliziert seien die Kommuniquéverhandlungen in aller Regel gewesen. Dabei hätten sich, so Steiner, „unsere Sturheit und unsere Mühen bei den KSZE-Verhandlungen häufig bezahlt gemacht. Man brauchte nur Formulierungen der KSZE-Schlussakte für das Kommuniqué zu verlangen und es gab sofort Kompromissbereitschaft."[95] Dennoch lässt sich schwer ermessen, welche praktische Bedeutung das eine oder andere Zitat aus der KSZE-Schlussakte in Kommuniqués und Verträgen tatsächlich hatte. Dass sich die WVO-Staaten gegen diese Formulierungen zum Teil sträubten, kann zumindest als Indiz dafür gelten, dass sie die Schlussakte als recht wirksames Druckmittel empfanden. Zugleich stellte Ludwig Steiner 1978 fest, dass es nicht genüge, „in zwischenstaatliche Vereinbarungen Begriffe wie ‚Sicherheit', ‚Entspannung', ‚Zusammenarbeit', ‚Frieden' etc.

[92] SBKA, VII.1 Ungarn 2, Konvolut „Privater Besuch des Herrn Bundeskanzlers in Ungarn, 11. und 12. 9. 1976", darin „Vorschlag des ungarischen Aussenministeriums betr. gemeinsame österreichisch-ungarische Initiativen zur Durchführung der KSZE-Schlussakte", o. D.; SBKA, VII.1 Ungarn 2, Konvolut „Besuch des Ersten Sekretärs des Zentralkomitees der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei, Mitglied des Präsidialrates der Ungarischen Volksrepublik, Janos Kadar, in Österreich vom 6.–8. Dezember 1976", darin „KSZE – Durchführung der Schlussakte im Verhältnis mit Ungarn", o. D.

[93] SBKA, VII.1 Ungarn 2, Konvolut „Besuch des Ersten Sekretärs des Zentralkomitees der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei, Mitglied des Präsidialrates der Ungarischen Volksrepublik, Janos Kadar, in Österreich vom 6.–8. Dezember 1976", darin „Entwicklung der österreichisch-ungarischen Beziehungen im Jahre 1976" sowie „KSZE – Durchführung der Schlussakte im Verhältnis mit Ungarn", beides o. D.

[94] Es würde an dieser Stelle zu weit führen, dies im Einzelnen darzulegen. Exemplarisch sei einerseits auf das österreichisch-ungarische Kommuniqué des Besuchs von Außenminister Willibald Pahr in Budapest vom 24. bis 26. 10. 1977, andererseits auf die Bemühungen Österreichs verwiesen, in das Abkommen über wirtschaftliche, industrielle und technische Zusammenarbeit gegen den Widerstand Ungarns Formulierungen aus der Schlussakte aufzunehmen. SBKA, VII.1 Ungarn 2, Mappe „Österreich-Besuch des Vorsitzenden des Ministerrates der Ungarischen Volksrepublik György Lazar (18. und 19. November 1977)", S. 13; SBKA, VII.1 Ungarn 2, Schreiben Bruno Kreisky an György Lazar, 20. 5. 1977; ebenda, Anlage C.

[95] Steiner, Diplomatie – Politik, S. 51.

aufzunehmen, wenn sie nicht mit konkretem Inhalt erfüllt werden."[96] Es scheint also, dass der Effekt dieser Strategie nicht immer wie erhofft ausfiel.

Alles in allem erwies sich die KSZE-Schlussakte bei bilateralen Verhandlungen mit den osteuropäischen Staaten als brauchbares Instrument der Beziehungspflege, das aber keinerlei Wunder bewirkte und die bilateralen Beziehungen nicht neu erfand. Die Bereiche, in denen man die Außenbeziehungen nach Osten verbessern wollte, waren nach der KSZE im Wesentlichen die gleichen wie vorher. Die KSZE-Schlussakte ermöglichte es jedoch, beispielsweise durch entsprechende Formulierungen in Kommuniqués, Verträgen und Protokollen, den Erfolgsdruck auf östlicher Seite zu erhöhen. Sie verschaffte Österreich eine größere Legitimationsgrundlage, humanitäre, informations-, kultur- und bildungspolitische genauso wie wirtschaftspolitische Verbesserungen einzufordern, ohne jedoch eine Erfolgsgarantie zu liefern.

3.3 Die KSZE-Schlussakte bei Interventionen für „humanitäre Härtefälle"

Die Zweite Republik Österreich war in ihrer Außenpolitik von Anbeginn mit humanitären Fragen konfrontiert. Bekannt sind in diesem Zusammenhang vor allem zwei Massenphänomene: Während der Niederschlagung des Ungarn-Aufstandes 1956 und des Prager Frühlings 1968 suchten jeweils abertausende Ungarn bzw. Tschechen und Slowaken vor den sowjetischen Panzern im neutralen Nachbarland Asyl[97]. Der breiten Öffentlichkeit meist verborgen, hatten sich österreichische Politiker und Diplomaten spätestens seit 1955 für humanitäre Einzelschicksale, so genannte Härtefälle, eingesetzt – insbesondere gegenüber den kommunistischen Staaten Europas. In den meisten Fällen ging es dem Außenpolitischen Bericht von 1975 zufolge darum, „Ausreisegenehmigungen für Einzelpersonen zum Zwecke der Familienzusammenführung, des Verwandtenbesuches, der Eheschließung oder aus anderen humanitär berücksichtigungswürdigen Gründen zu erwirken."[98]

An dieser Praxis änderte sich durch die KSZE zunächst nichts Grundlegendes. Allerdings ging man im Wiener Außenministerium davon aus, dass „durch die Beschlüsse von Helsinki eine wichtige Grundlage zur Vertretung dieser Anliegen gegenüber den ausländischen Staaten" geschaffen worden sei[99]. Insbesondere die KSZE-Abteilung drängte darauf, die Möglichkeiten der KSZE-Schlussakte bei Interventionen für „humanitäre Härtefälle" zu nutzen. Zunächst versuchte sie sich einen Überblick über den Sachstand und eventuelle kurzfristige Effekte durch die Unterzeichnung der Schlussakte zu verschaffen. Hierfür sandte sie einerseits einen

[96] Ludwig Steiner, Österreichs Möglichkeiten für eine Vertiefung der europäischen Entspannung, in: ÖZA (Sonderheft 1978), S. 11–13, hier S. 11.
[97] Vgl. Fassmann/Münz, Österreich, in: Fassmann (Hrsg.), Migration in Europa, S. 212.
[98] Außenpolitischer Bericht 1975, S. 25.
[99] Ebenda.

umfangreichen Fragebogen an die österreichischen Vertretungsbehörden in Moskau, Warschau, Prag, Budapest, Bukarest, Sofia und Ost-Berlin, der genau dies en détail abfragte[100]. Andererseits forderte sie in der Rechts- und Konsularsektion des Außenministeriums eine Übersicht über „anhängige Fälle" von Anträgen auf Reisen, Familienzusammenführungen und Eheschließungen sowie eine Stellungnahme zu etwaigen Veränderungen in den WVO-Staaten seit Helsinki an[101]. Nicht zuletzt wiesen Helmut Liedermann und seine Kollegen bei Einzelfällen, über die sie in Kenntnis gesetzt wurden, auf die jeweiligen Möglichkeiten der KSZE-Schlussakte hin. Allerdings war die Zahl der Fälle, mit denen die KSZE-Abteilung bis Ende 1975 in Berührung kam, sehr begrenzt[102].

Österreich setzte sich bei sehr unterschiedlichen Gelegenheiten und auf verschiedenen Ebenen für „humanitäre Härtefälle" ein. In den meisten Fällen wurde zunächst auf vergleichsweise niedriger Ebene interveniert, üblicherweise über die österreichischen Vertretungsbehörden und nicht einmal zwangsläufig auf Botschafterebene. In Ausnahmefällen wurde auch die österreichische Delegation auf den KSZE-Folgetreffen darum gebeten, bei einer osteuropäischen Delegation einen „anhängigen Fall" zu besprechen[103]. Für besondere Anlässe wurde stets eine Liste mit „humanitären Härtefällen" zusammengestellt und in vertraulichem Rahmen überreicht. Diese „Härtefalllisten" kamen nicht nur bei Besuchen auf Präsidenten- oder Regierungsebene, sondern typischerweise auch im Rahmen der Allgemeinen Gemischten Kommissionen zum Einsatz. Zwar blieb Österreich weiterhin bei den Mitteln der stillen Diplomatie und hielt diese humanitären Aktivitäten diskret und fern von der Öffentlichkeit. Man versuchte aber, den Druck auf die östlichen Staaten zumindest dadurch zu erhöhen, dass die Übergabe der „Härtefalllisten" sowie idealerweise auch ein Hinweis auf die KSZE-Schlussakte ins Protokoll aufgenommen wurde, wie es beim Treffen der österreichisch-tschechoslowakischen Kommission im Dezember 1975 der Fall war[104]. Ob dies auch mit anderen WVO-Staaten versucht wurde oder bereits vor Abschluss der KSZE üblich war, lässt sich allerdings mangels zugänglicher Protokolle nicht feststellen. Teilweise wurde von der stillen Diplomatie auch abgewichen und eine erfolgreiche humanitäre Intervention als Erfolgsmeldung an die Medien weitergegeben[105].

[100] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/58-II.7/75, „Anwendung der Schlußakte; Zusammenarbeit im [!] humanitären und anderen Bereichen – Fragebogen", 28. 11. 1975. Vgl. außerdem S. 270.

[101] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/35-II.7/75, „Durchführung der Schlußakte im Bereich ‚Menschliche Kontakte'", 11. 11. 1975.

[102] Dem Verfasser sind nur drei Einzelfälle bekannt, in denen ausdrücklich zur Argumentation mit der KSZE-Schlussakte aufgefordert wurde: ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/50-II.7/75, 20. 11. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/83-II.7/75, 10. 12. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/84-II.7/75, 10. 12. 1975.

[103] Vgl. S. 345.

[104] Vgl. S. 273.

[105] Vgl. beispielsweise Friedrich Katscher, Rumänien erledigte vor Besuch Kirchschlägers humanitäre Fälle, in: Arbeiter-Zeitung, 10. 11. 1978, S. 1, 4; Kreiskys Bitte hatte Erfolg, in: Arbeiter-Zeitung, 28. 2. 1976, S. 1.

In manchen Fällen, wenn die erhofften menschlichen Erleichterungen ausblieben, wurden sogar entsprechende Mahnungen publik gemacht[106].

In welchem Umfang die KSZE-Schlussakte bei Interventionen für „humanitäre Härtefälle" tatsächlich explizit als Argumentationsgrundlage verwendet wurde, ist ebenso schwer überprüfbar. Schwierig wird dies zudem dadurch, dass die tatsächlichen „Härtefalllisten" selbst nur die persönlichen Angaben der betroffenen Personen und die Art der beantragten Genehmigung (Besuchsreise, Eheschließung oder Familienzusammenführung), jedoch keinen Hinweis auf die KSZE enthielten[107]. Die eigentliche Intervention wurde häufig mündlich vorgetragen. Bei den Gemischten Kommissionen geschah dies in der Regel in einem Vieraugengespräch der jeweiligen Delegationsleiter[108]. Bei Besuchen im oder aus dem osteuropäischen Ausland wurde oftmals vom jeweils besuchenden oder empfangenden österreichischen Minister auf bestehende „humanitäre Härtefälle" hingewiesen, für deren Lösung man sich einsetze. Die eigentliche Liste wurde dann später von den österreichischen Vertretungsbehörden übergeben[109].

Trotz dieses Quellenproblems gibt es mehrere Belege dafür, dass bei humanitären Interventionen zumindest teilweise mit der KSZE argumentiert wurde[110]. Die Erfahrungen, die man mit derartigen Fällen machte, waren unterschiedlich. Ludwig Steiner, der als politischer Direktor oftmals in die Gelegenheit kam, für „humanitäre Härtefälle" zu intervenieren oder am Rande der Gemischten Kommissionen ganze „Härtefalllisten" zu überreichen, berichtet, dass bei seinen Interventionen die KSZE oftmals einen Ausgangspunkt gebildet habe und er mit dieser Argumentation häufig erfolgreicher gewesen sei als zuvor. Den Vertretern der WVO-Staaten sei es zwar lästig gewesen, wenn man in solchen Fällen mit der Schlussakte argumentierte. Davon habe er sich aber nicht abschrecken lassen, sondern im Gegenteil wichtige Fälle immer wieder aufs Tapet gebracht und insistiert, bis sich eine Lösung finden ließ[111].

Die Erfahrung Ludwig Steiners dürfte auch für andere WVO-Staaten gegolten haben, jedoch kaum für die DDR. Diese spielte innerhalb des KSZE-Prozesses eine Sonderrolle, was auch die österreichische Diplomatie frühzeitig zu spüren bekam. Die Fragen im Unterkapitel „menschliche Kontakte" betrafen in erster

[106] Vgl. beispielsweise Pahr erinnert Rumänien an die humanitären Fälle, in: Arbeiter-Zeitung, 13. 2. 1980, S. 4.

[107] Zahlreiche dieser „Härtefalllisten" sind in den Besuchsmappen für Bruno Kreisky in den Länderboxen des Kreisky-Archivs (SBKA, VII.1.) einzusehen.

[108] Steiner, Diplomatie – Politik, S. 58; Interview des Verfassers mit Ludwig Steiner am 29. 11. 2008 in Wien.

[109] So schildert es Friedrich Bauer, der von 1973 bis 1977 österreichischer Botschafter in Ost-Berlin war, für die DDR. Interview des Verfassers mit Friedrich Bauer und Wolfgang Loibl am 7. 7. 2008 in Wien. Es kann davon ausgegangen werden, dass dieses Prozedere auch für andere WVO-Staaten galt.

[110] Interview des Verfassers mit Friedrich Bauer und Wolfgang Loibl am 7. 7. 2008 in Wien; Interview des Verfassers mit Ludwig Steiner am 29. 11. 2008 in Wien. SBKA, VII.1 ČSSR 2, Botschaft Prag an BMfAA, 6. 6. 1977, S. 4. Vgl. außerdem das folgende Kapitel zu den Dissidenten, für die auch teils unter Berufung auf die KSZE interveniert oder protestiert wurde.

[111] Interview des Verfassers mit Ludwig Steiner am 29. 11. 2008 in Wien.

Linie die DDR: In keinem anderen der WVO-Staaten war das tatsächliche Verlangen nach „menschlichen Kontakten" mit einem westlichen Staat so groß wie in der DDR, denn nahezu jede Familie hatte Freunde oder Verwandte im anderen Teil Deutschlands. Nirgends waren diese „menschlichen Kontakte" aus Sicht der kommunistischen Machthaber so gefährlich wie dort. Da die Bundesrepublik Deutschland die DDR-Staatsbürgerschaft nicht anerkannte und DDR-Bürgern daher ohne Weiteres westdeutsche Pässe ausstellte, konnte selbst aus einer scheinbar harmlosen Besuchsreise von DDR-Bürgern ins westliche Ausland eine Auswanderung werden. So war in der DDR die offensichtlichste Folge der KSZE, dass die Zahl der Ausreiseanträge drastisch zunahm, wobei sich die Antragsteller häufig ausdrücklich auf die KSZE-Schlussakte beriefen. Für das DDR-Regime wurde die Schlussakte dadurch schnell zu einem roten Tuch. Sie taugte aus ihrer Sicht höchstens für feierliche Erklärungen, keineswegs aber als Mittel, um Ausreisen oder andere eigentlich unerwünschte Maßnahmen durchzusetzen[112].

Dies spiegelte sich auch in den Versuchen Österreichs wider, bei Interventionen für „humanitäre Härtefälle" mit der KSZE-Schlussakte zu argumentieren. Die österreichische Botschaft in Ost-Berlin hatte zwar bis etwa Anfang 1976 versucht, sich in solchen Fällen auf die Schlussakte zu berufen, stieß dabei aber auf größeren Unwillen als sonst. Im Außenministerium der DDR wurde diese Argumentationsweise schlichtweg nicht toleriert. In der österreichischen Botschaft in Ost-Berlin kam man daher rasch zu dem Schluss, dass es für das einzelne humanitäre Anliegen wenig zielführend sei, sich auf die KSZE-Schlussakte zu berufen, und man daher besser nicht die KSZE erwähne, sondern nur allgemein interveniere[113].

Dieses Bild wird durch einen politischen Bericht Franz Ceskas bestätigt, der zu diesem Zeitpunkt österreichischer Generalkonsul in West-Berlin war und aufgrund seiner aktiven Mitwirkung an den KSZE-Verhandlungen deren Auswirkungen im östlichen Europa besonders genau beobachtete. Mitte November 1975 berichtete er von den Folgen der KSZE in der DDR. Die Ausgabe des „Neuen Deutschlands", in der die Schlussakte veröffentlicht wurde, sei „innerhalb weniger Stunden in der ganzen DDR ausverkauft" gewesen. Über ihren Inhalt werde in der Bevölkerung stark diskutiert, die Einzelnen knüpften konkrete Hoffnungen daran. Viele Ausreisewillige beriefen sich in ihren Ausreiseanträgen auf Korb III, worauf das Regime sehr hart reagiere. Den Antragstellern werde oftmals direkt zu verstehen gegeben, dass die Argumentation mit der KSZE-Schlussakte unerwünscht und dem eigenen Antrag abträglich sei. Zudem sei die Ablehnung der meisten dieser Anträge „häufig mit dem Verlust von Studien- und Arbeitsplätzen, wenn nicht mit Ärgerem verbunden."[114]

[112] Zu den Auswirkungen der KSZE in der DDR vgl. Hanisch, DDR im KSZE-Prozess, S. 130–178. Speziell zur Ausreisebewegung vgl. Anja Hanisch, Trügerische Sicherheit. Die KSZE und die Ausreisebewegung in der DDR 1975–1977, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 75–86.

[113] Interview des Verfassers mit Friedrich Bauer und Wolfgang Loibl am 7. 7. 2008 in Wien.

[114] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/44-II.7/75, Delegation Berlin an BMfAA, 12. 11. 1975, S. 1 f.

Offenbar versuchte die DDR aber auch die westlichen und neutralen Staaten davon abzubringen, sich bei humanitären Interventionen auf die Schlussakte zu berufen bzw. Antragsteller zu dieser Vorgangsweise zu ermutigen. So habe der Ost-Berliner Rechtsanwalt Wolfgang Vogel[115] gegenüber Ceska geklagt, dass sich die KSZE negativ auf seine „humanitäre[n] Bemühungen" auswirke. Die DDR-Behörden seien, so Vogel, nicht bereit, sich durch die Schlussakte unter Druck setzen zu lassen. „Eine Verhärtung der DDR-Haltung sei zu befürchten, wenn nicht der Druck von aussen – westliches Berufen auf den Korb III – und von innen – seitens der DDR-Bürger – aufhöre." Um ein allzu restriktives Verhalten der DDR-Behörden zu verhindern, läge es im Interesse ausreisewilliger DDR-Bürger, „die Ergebnisse von Helsinki in Korb III möglichst unter den Tisch zu kehren."[116] Wie Ceska annahm, erfolgte diese Bemerkung Vogels „sicherlich nicht nur zufällig", sondern war als indirekte Drohung zu verstehen, die DDR könne laufende humanitäre Aktionen einstellen, wenn man sich weiter auf die KSZE berufe. Anscheinend versuchte die DDR-Führung, Österreich und andere nicht-kommunistische Staaten mit Zuckerbrot und Peitsche auf ihre Linie zu bringen, denn gleichzeitig berichtete Ceska, dass bei solchen humanitären Bemühungen, die „diskret und auf bilateraler Basis" erfolgten, „ein gewisses Entgegenkommen" der DDR-Behörden zu beobachten sei. Damit versuche die DDR zu demonstrieren, dass dieser Weg zielführender sei als die Berufung auf die KSZE, so Ceska weiter[117].

Gegenüber Österreich war sie damit offenbar erfolgreich. Dies zeigen nicht nur die Erfahrungen der österreichischen Botschaft in der DDR, die schnell wieder dazu überging, ohne Verweis auf die Schlussakte zu intervenieren[118]. Selbst die KSZE-Abteilung des Außenministeriums passte sich hier anscheinend im Interesse einer möglichst schnellen Lösung von „Härtefällen" an die Präferenzen des DDR-Regimes an, wie der Fall des Antrages einer DDR-Bürgerin auf eine Besuchsreise nach Österreich zeigt. Der Botschafter in Ost-Berlin, Friedrich Bauer, bat hierfür um nähere Information sowie um eine Einschätzung, ob dieser Fall unter die Bestimmungen des Dritten Korbes falle. Helmut Liedermann bestätigte Letzteres, fügte aber, vermutlich aufgrund von Franz Ceskas Bericht, hinzu: „Im Falle der DDR wird es sich aus taktischen Gründen allenfalls empfehlen, in erster Linie zugunsten einer wohlwollenden Prüfung von Ausreisegesuchen zu intervenieren."[119]

Während die österreichischen Auslandsvertretungen und das Wiener Außenministerium in ihren Kontakten mit den Behörden und Ministerien der osteuropäischen Staaten zumindest teilweise mit der KSZE-Schlussakte argumentierten,

[115] Wolfgang Vogel wickelte für die DDR von den 1960er Jahren bis 1989 Agentenaustausche, Häftlingsfreikäufe und Familienzusammenführungen ab. Vgl. Helmut Müller-Enbergs (Hrsg.), Wer war wer in der DDR? Ein Lexikon ostdeutscher Biographien, Berlin 2001, S. 877.

[116] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/44-II.7/75, Delegation Berlin an BMfAA, 12. 11. 1975, S. 2.

[117] Ebenda, S. 4.

[118] Interview des Verfassers mit Friedrich Bauer und Wolfgang Loibl am 7. 7. 2008 in Wien.

[119] ÖStA/AdR, BMfAA, Zl. 810/53-II.7/75, „besuchsweise Ausreise aus der DDR", 25. 11. 1975.

verzichtete Bruno Kreisky darauf völlig. Er hatte bereits als Außenminister damit begonnen, sich für „humanitäre Härtefälle" zu engagieren und wandte sich in vielen Fällen sogar persönlich an die kommunistischen Machthaber. Auch in seiner Zeit als Bundeskanzler hielt er an dieser Praxis fest. Nikolaus Scherk zufolge war dieses Engagement für Kreisky eine „Herzensangelegenheit", die er stets damit begründete, dass auch er sich seinerzeit als politischer Gefangener in den 1930er Jahren über Unterstützung aus dem Ausland gefreut hätte. In gewissen Kreisen hatte es sich offenbar sogar herumgesprochen, dass ein Brief an den österreichischen Regierungschef einem bisher gescheiterten Antrag auf Besuchsreise, Familienzusammenführung oder Eheschließung zu ungeahnten Erfolgschancen verhelfen könne[120].

In den Beständen des Kreisky-Archivs finden sich in Bezug auf die WVO-Staaten etwa ein Dutzend Archivkisten voller persönlicher Schreiben an den Außenminister und Kanzler mit einer meist sehr persönlichen Schilderung des jeweiligen Falls und der Bitte, sich für das jeweilige Anliegen einzusetzen[121]. Diese Schreiben wurden von Kreiskys Kabinett soweit möglich bearbeitet und beantwortet. Kreisky intervenierte zwar nicht in jedem Fall persönlich. Oftmals wurde zunächst überprüft, ob eine Intervention überhaupt Aussicht auf Erfolg haben würde. Sofern dies gegeben war, wurde zumeist erst das Außenministerium bzw. die zuständige Botschaft mit dem Fall betraut, wobei Kreisky dann oftmals als eine Art Pate fungierte. Den zuständigen Behörden und Regierungsstellen konnte so mitgeteilt werden, dass der österreichische Bundeskanzler persönlich Interesse an einer baldigen Lösung der betreffenden Fälle habe, was der Intervention ein wesentlich größeres Gewicht verlieh[122]. Sofern dies nicht fruchtete, es sich um prominente osteuropäische Dissidenten[123] handelte oder Gefahr im Verzug war (etwa bei Besuchsreisen im Krankheitsfall[124]), griff Kreisky persönlich zur Feder[125].

In all diesen Fällen verzichtete er darauf, mit der KSZE zu argumentieren. Wenn er persönlich intervenierte, so begründete er das in seinen Schreiben vor

[120] Interview des Verfassers mit Nikolaus Scherk am 27. 11. 2008 in Wien. Die Begründung mit seiner eigenen Erfahrung als politischer Häftling findet sich auch in Kreiskys Memoiren wieder: Kreisky, Im Strom, S. 250.

[121] SBKA, VII.1 Länderboxen Bulgarien, ČSSR, DDR, Polen, UdSSR, Ungarn. Neben diesen Ländern gab es nur sehr wenige Einzelfälle mit Jugoslawien und einigen nicht-kommunistischen Staaten, wie Griechenland, Spanien oder der Türkei.

[122] Vgl. hierzu beispielsweise SBKA, VII.1 DDR 3, BMfAA an BKA (Zl. 76.773-11/74), 15. 3. 1974.

[123] Vgl. Kapitel II.3.4.

[124] Beispielsweise schrieb Kreisky am 1. 12. 1975 auf Anraten des DDR-Botschafters, Werner Fleck, ein Telegramm an Erich Honecker persönlich, als es um die Genehmigung für eine Besuchsreise eines DDR-Bürgers nach Österreich ging, dessen Mutter dort im Sterben lag. Der entsprechende Antrag wurde kurzfristig genehmigt, worauf Kreisky sich am 5. 12. mit einem weiteren Telegramm bedankte. SBKA, VII.1 DDR 3, Aide Mémoire vom 1. 12. 1975 mit handschriftlicher Notiz von Nikolaus Scherk über Rücksprache mit Werner Fleck; SBKA, VII.1 DDR 3, Telegramme Bruno Kreiskys an Erich Honecker, 1. und 5. 12. 1975.

[125] Vgl. beispielsweise SBKA, VII.1 DDR 3, „Notiz; DDR-Härtefälle" 30. 1. 1975.

der Unterzeichnung der Schlussakte genauso wie danach in aller Regel mit „humanitären Erwägungen“[126]. Oftmals nahm er sogar das typische östliche Abwehrargument, man mische sich in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates ein, vorweg, indem er schrieb: „Es liegt mir selbstverständlich fern, mich in die inneren Angelegenheiten Ihres Landes einmischen zu wollen.“[127] Dies war allerdings nicht etwa eine Reaktion auf die KSZE und die seit Helsinki ausgetragene Auseinandersetzung über das Verhältnis der humanitären Bestimmungen der KSZE und des Sechsten Prinzips der Schlussakte über die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Vielmehr handelte es sich bei beiden Begründungen um Formulierungen, die bereits vor der KSZE in der österreichischen Diplomatie in vergleichbaren Fällen üblich und insbesondere für Kreisky typisch waren[128]. In den frühen 1980er Jahren, als die Spannungen zwischen Ost und West auf ihrem Höhepunkt waren, ging er dazu über, mit der Bedeutung positiver Impulse für den Entspannungsprozess zu argumentieren[129].

Dass Kreisky in derartigen Fällen ab August 1975 nicht mit der KSZE argumentierte, lässt sich auf unterschiedliche Weise erklären. Kreisky stand dem Dritten Korb der KSZE-Schlussakte von Anfang an indifferent bis skeptisch gegenüber. Er zweifelte auch nach Abschluss der KSZE an dem Nutzen dieser Bestimmungen und sah das Potenzial der KSZE vielmehr im wirtschaftspolitischen Bereich. Zugleich war die KSZE für ihn in erster Linie ein symbolpolitisches Ereignis und weniger ein außenpolitisches Instrument[130]. Hinzu kamen die teils sehr negativen Reaktionen der Oststaaten auf die Argumentation mit der KSZE-Schlussakte. Schon vorher war man sich in den westlichen und neutralen Staaten darüber im Klaren, dass der Osten über humanitäre Maßnahmen autonom entscheiden und sich ungeachtet der KSZE-Bestimmungen auch nach 1975 nicht zu solchen Schritten verpflichten lassen wollte. Sichtbarstes Beispiel hierfür war die sowjetische Reaktion auf das Jackson-Vanik-Amendment von Dezember 1974, das die UdSSR zu bestimmten Auswanderungsquoten sowjetischer Juden verpflichten sollte, aber genau das Gegenteil bewirkte[131]. Persönliche Interventionen des Bundeskanzlers bei östlichen Regierungsvertretern hatten aber zum Ziel, den Adressaten milde zu stimmen und zu einer Geste des guten Willens zu veranlas-

126 Vgl. beispielsweise SBKA, VII.1 DDR 3, Bruno Kreisky an Horst Sindermann, Vorsitzender des Ministerrats der DDR, 26. 5. 1975.

127 Vgl. beispielsweise SBKA, X.3 Prominentenkorrespondenz, Bruno Kreisky an Nicolae Ceauşescu, 21. 6. 1982.

128 Interview des Verfassers mit Friedrich Bauer und Wolfgang Loibl am 7. 7. 2008 in Wien. Vgl. außerdem Friedrich Bauer, Austria and the German Democratic Republic, 1972–1990, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful Coexistence, S. 412–434, hier S. 432–434.

129 So wandte er sich Anfang 1983 an den Staatssekretär im Außenhandelsministerium der DDR, Gerhard Beil, mit einem Fall einer auswanderungswilligen Familie und schrieb wörtlich: „Gerade angesichts des derzeit vorherrschenden internationalen Klimas und des Interesses unserer beiden Länder am Entspannungsprozeß halte ich es für besonders wichtig, Gesten der Großzügigkeit zu setzen“. SBKA, VII.1 DDR 4, Bruno Kreisky an Gerhard Beil, 25. 2. 1983.

130 Vgl. Kapitel I.4.3.7, I.4.7.2 und III.1.2.

131 Vgl. Loth, Helsinki, S. 164f.

sen und ihn nicht mit Reizworten wie „Helsinki", „KSZE" oder „Menschenrechte" zu provozieren. Nicht zuletzt gab ihm die bisherige Praxis Recht, die sich in vielen Fällen als erfolgreich erwiesen hatte; es gab für ihn somit keinen Grund, von dem einmal etablierten Verfahren abzuweichen. Gewichtiger als eine Argumentation mit der KSZE-Schlussakte war in derartigen Interventionen der Intervenient; einen Brief von Bruno Kreisky konnte man nicht leichtfertig ignorieren.

Kreisky scheint sich in solchen Fällen bewusst gegen einen expliziten Hinweis auf die KSZE entschieden zu haben. Ihm war die Auswirkung der KSZE-Schlussakte in den WVO-Staaten bekannt und er zögerte auch nicht, bei passender Gelegenheit allgemein auf die Schlussakte oder den „Geist von Helsinki" zu verweisen und dies auch mit humanitären Fragen in Verbindung zu bringen. So erklärte er 1978 beim Staatsbesuch in der DDR in seiner im „Neuen Deutschland" veröffentlichten Tischrede:

„Ich will auch nicht unterlassen zu betonen, daß es in unseren gegenseitigen Beziehungen gelungen ist, ein Klima herzustellen, das der Erledigung menschlicher Probleme sehr zuträglich ist. Spätestens seit Helsinki haben humanitäre Fragen eine eminent politische Bedeutung im internationalen Leben erlangt, und es ist eine elementare Pflicht, ihnen in unseren Beziehungen auch Rechnung zu tragen."[132]

Ganz im Sinne der von Österreich präferierten stillen Diplomatie ging Kreisky in seinen Interventionen von einer „stillschweigende[n] Berufung" auf die KSZE-Schlussakte aus[133]. Mit dieser Annahme lag er keineswegs falsch. Korb III und das Menschenrechtsprinzip hatten humanitären Interventionen eine größere Legitimität verschafft, die auch dann wirksam war, wenn man sich nicht explizit darauf berief. Somit argumentierten derartige Appelle nach Unterzeichnung der Schlussakte implizit immer mit Helsinki. Dies dürfte nicht nur Kreisky, sondern auch den Empfängern seiner Briefe bewusst gewesen sein[134].

Gleiches gilt für humanitäre Interventionen der österreichischen Botschaften in den WVO-Staaten. Auch dort bildete nach 1975 die KSZE-Schlussakte den Rahmen für humanitäre Interventionen, selbst wenn sie nicht explizit ins Feld geführt wurde. Gerade gegenüber der DDR kam es einer freundlichen Geste gleich, wenn man auf die Berufung auf die Schlussakte verzichtete. Dies wurde dort zum Teil auch entsprechend honoriert, wie sich Friedrich Bauer erinnert: „Wenn sie wollten, haben wir ihnen diesen Stachel der KSZE erspart und dadurch vielleicht oft bewirken können, dass positive Erledigungen rascher oder überhaupt zustande gekommen sind." Sofern aber die DDR die österreichischen Anliegen von vornherein als Einmischung in innere Angelegenheiten ablehnte, habe

[132] Unsere Beziehungen haben sich positiv entwickelt. Toast von Dr. Bruno Kreisky, in: ND, 31. 3. 1978, S. 2. Vgl. Bauer, Austria and the GDR, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful coexistence, S. 420.

[133] SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview für die Europäische Föderalistische Bewegung Österreich, März/April 1977, S. 3.

[134] So auch Friedrich Bauer: Interview des Verfassers mit Friedrich Bauer und Wolfgang Loibl am 7. 7. 2008 in Wien.

man sehr wohl mit der KSZE-Schlussakte gekontert[135]. Auch die Rechts- und Konsularsektion des Außenministeriums hielt die KSZE in einer Zwischenbilanz im April 1977 für ein nützliches Instrument bei humanitären Interventionen. Bis zum Abschluss der Konferenz sei der „potentielle Interventionsspielraum" durch die beiden Positionen „Qualität der bilateralen Beziehungen" und „Einmischung in innere Angelegenheiten" vorgegeben gewesen, da eine (völker-)rechtliche Grundlage gefehlt habe. Die Beschlüsse von Helsinki lieferten zwar nicht die fehlende rechtliche Basis, hätten aber als politische Absichtserklärung den Aktionsspielraum erweitert, was sich „bisher als durchaus tragfähig" erwiesen habe[136].

Welchen Effekt die KSZE-Schlussakte bzw. ihre argumentative Verwendung für humanitäre Interventionen hatte, lässt sich dennoch schwer ermessen. Von Herbst 1975 bis April 1977 konnte das Außenministerium einen leichten positiven Trend in der Erledigung solcher Anliegen beobachten, der aber kaum auf die KSZE zurückzuführen ist[137]. Die Handhabung „humanitärer Härtefälle" war auch nach Helsinki von Land zu Land sehr verschieden, die Qualität der bilateralen Beziehungen schien weiterhin der bestimmende Faktor hierfür zu sein. So hielt das Außenministerium im April 1977 fest, dass Polen und Ungarn „bereits seit Jahren eine grosszügige, flexible und liberale Linie" verfolgten; mit beiden Staaten unterhielt Österreich bekanntlich seit den 1960er Jahren besonders gute Beziehungen[138]. Mit der UdSSR habe man „bisher anhängig gemachte Fälle […] fast immer innerhalb eines Jahres" lösen können. Die ČSSR hatte sich bis Mitte 1976 etwas entgegenkommender gezeigt als zuvor; seither konnte man in Wien jedoch nur noch „eine eher abnehmende oder bestenfalls stagnierende Bereitschaft" zur Lösung humanitärer Anliegen konstatieren. Bereits vorliegende Zusagen seien „immer wieder umgestossen" oder nur sehr zögerlich eingehalten worden. Für den Zeitraum von Oktober 1976 bis April 1977 war die Quote der positiven Erledigungen mit Prag daher „von allen Oststaaten am niedrigsten"[139]. Dies entsprach exakt der Entwicklung der bilateralen Beziehungen beider Staaten, die sich vom Abschluss des Vermögensvertrags 1974 bis zu Kreiskys Besuch in Prag im Februar 1976 spürbar verbessert, ab Mitte 1976 aber wieder drastisch abgekühlt hatten[140].

Rumänien, Bulgarien und die DDR änderten ihre generelle Bewilligungspraxis nach Abschluss der KSZE gegenüber Österreich nicht wesentlich, zeigten sich

135 Interview des Verfassers mit Friedrich Bauer und Wolfgang Loibl am 7. 7. 2008 in Wien.

136 SBKA, VII.8 KSZE 3, Aktenvermerk, Zl. 500.26.01/ -IV.2/77, „Zum Stand der humanitären Härtefälle – April 1977", 15. 4. 1977, S. 1.

137 Ebenda, S. 4.

138 Ebenda, S. 3. Vgl. Ceska, Menschenrechte (ÖZA-Sonderheft), S. 50. Zu den österreichischen Beziehungen zu Ungarn und Polen vgl. u. a. Bielka, Österreich, in: Bielka/Jankowitsch/Thalberg (Hrsg.), Ära Kreisky, S. 204–208 und 219–224; Andreas Gémes, Austrian-Hungarian Relations, 1945–1989, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful Coexistence, S. 310–336; Klaus Bachmann, Poland and Austria, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful Coexistence, S. 363–392.

139 SBKA, VII.8 KSZE 3, Aktenvermerk, Zl. 500.26.01/ -IV.2/77, „Zum Stand der humanitären Härtefälle – April 1977", 15. 4. 1977, S. 3.

140 Vgl. S. 275 f.

aber in der Regel dann großzügig, wenn es zu vergleichsweise hochrangigen Besuchen in die eine oder andere Richtung oder etwa zu bedeutenden Vertragsunterzeichnungen kam. Auch hier war es also die Qualität der bilateralen Beziehungen, die den größeren Einfluss hatte. So hatte die DDR den Großteil der anhängigen Fälle bereits 1974/75 im Zusammenhang mit dem Konsularvertrag positiv erledigt[141]. Auch in Zusammenhang mit Kreiskys Besuch in Ost-Berlin 1978, Erich Honeckers Reise nach Wien 1980 und Bundespräsident Rudolf Kirchschlägers Staatsbesuch in der DDR 1983 wurden die österreichischen „Härtefalllisten" von den ostdeutschen Behörden großzügig abgearbeitet[142]. Für Bulgarien und Rumänien ist ein derartiges Entgegenkommen im Zusammenhang mit Kirchschlägers Besuchsreisen in Sofia 1976 und in Bukarest 1978 belegt[143].

Ein positiver Faktor für die Erledigung „humanitärer Härtefälle", der zweifelsfrei auf die KSZE zurückzuführen ist, war das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Außenminister Willibald Pahr resümierte nach Belgrad: „Gerade im humanitären Bereich ist vieles schon vor und während des Treffens geschehen – Tausende von Fällen von Familienzusammenführungen oder Eheschließungen über die Grenzen hinweg bezeugen dies –, was ohne Belgrad wohl nicht zustande gekommen wäre."[144] Ähnlich wie bei Staatsbesuchen oder Vertragsunterzeichnungen mit westlichen bzw. neutralen Staaten war das Folgetreffen für viele WVO-Staaten ein Anlass, sich bei „humanitären Härtefällen" großzügiger als sonst zu zeigen[145]. War es bei Ersteren oft eine Art Dankeschön oder überhaupt erst der Preis für derart prestigeträchtige Ereignisse, lag die Motivation vor dem Folgetreffen eher darin, die eigene Bilanz aufzubessern und den westlichen und neutralen Staaten keine unnötigen Anlässe für Kritik während des Folgetreffens zu geben[146]. Die österreichischen Diplomaten waren sich dieses Effektes zum Teil offenbar schon vor Belgrad bewusst und nutzten ihn gezielt aus. So plädierte der Botschafter in der ČSSR, Johann Pasch, im Juni 1977 im Prager Außenministerium für eine positive Erledigung der „schwebenden humanitaeren faelle vor beginn des belgrader folgetreffens um dort eine bessere oesterr.-csl. Bilanz zu korb 3 ziehen zu koennen."[147]

Obwohl sich also nicht genau feststellen lässt, welchen Effekt die KSZE-Schlussakte bei humanitären Interventionen hatte, spielte sie hier eine spürbare Rolle. Sie

141 SBKA, VII.8 KSZE 3, Aktenvermerk, Zl. 500.26.01/ -IV.2/77, „Zum Stand der humanitären Härtefälle – April 1977", 15. 4. 1977, S. 4. Vgl. hierzu Bauer, Botschafter, S. 54f.; Bauer, Austria and the GDR, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful coexistence, S. 417f.

142 Vgl. Bauer, Austria and the GDR, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful coexistence, S. 422–426.

143 Friedrich Katscher, Rumänien erledigte vor Besuch Kirchschlägers humanitäre Fälle, in: Arbeiter-Zeitung, 10. 11. 1978, S. 1, 4; SBKA, VII.8 KSZE 3, Aktenvermerk, Zl. 500.26.01/ -IV.2/77, „Zum Stand der humanitären Härtefälle – April 1977", 15. 4. 1977, S. 4.

144 Willibald Pahr, Die Bedeutung der Ergebnisse von Belgrad für den Entspannungsprozeß in Europa aus österreichischer Sicht, in: ÖZA (Sonderheft 1978), S. 4–10, hier S. 8.

145 Vgl. beispielsweise für Rumänien: Erfolg Kreiskys bei Rumänen, in: Arbeiter-Zeitung, 5. 2. 1977, S. 1.

146 Vgl. Snyder, Human Rights Activism, S. 105f.

147 SBKA, VII.1 ČSSR 2, Botschaft Prag an BMfAA, 6. 6. 1977.

bot eine – in vielen Fällen unausgesprochene – Legitimationsbasis für derartige Anliegen und erhöhte den Druck auf die kommunistischen Regime, humanitäre Erleichterungen zu gewähren. Dieser Wirkmächtigkeit der Schlussakte war man sich im Außenministerium und in den Vertretungsbehörden in Osteuropa offenbar bewusst. Die österreichische Strategie scheint insgesamt flexibel und pragmatisch gewesen zu sein. Man führte die KSZE bei Interventionen nicht zum Selbstzweck ins Feld, sondern nur dann, wenn davon ein positiver Effekt zu erwarten war, ein Staat aus nicht nachvollziehbaren Gründen eine ungewöhnlich restriktive Haltung einnahm oder zugesagte Erleichterungen verzögerte. Im Vordergrund stand stets das menschliche Schicksal, für das man sich einsetzte. Ähnlich fasste dies Franz Ceska nach dem Belgrader Folgetreffen zusammen: „Gerade Österreich geht es nicht darum, die Menschenrechte als politisches Instrument zu verwenden, sondern dem Einzelnen spürbar zu helfen."[148] Diese österreichische Grundhaltung wurde bereits während der KSZE-Verhandlungen immer wieder betont und war, wie in diesem Kapitel gezeigt werden konnte, keine bloße Floskel.

3.4 Biermann, Havel und die Charta 77 – die KSZE-Schlussakte als Schutzschirm für Dissidenten?

Unter den „humanitären Härtefällen", für die sich Österreich engagierte, waren nicht nur einfache Bürger mit ihren persönlichen Anliegen, sondern auch zahlreiche prominente osteuropäische Dissidenten. Während für die „einfachen" Härtefälle meist diskret und diplomatisch interveniert wurde, waren die Dissidenten in der Regel von großem öffentlichem Interesse. Sofern sich die Regierung in Wien also für deren Schicksal einsetzen wollte, musste sie dies daher oftmals publik machen, um nicht vor der österreichischen und internationalen Öffentlichkeit in die Kritik zu geraten. Nach Helsinki war es aus zweierlei Gründen oft unvermeidlich, sich hierbei auch auf die KSZE zu berufen. Zum einen taten dies auch viele der verfolgten Dissidenten. Zum anderen war es nach 1975 kaum mehr denkbar, öffentlich die Missachtung von Menschenrechten anzuprangern, ohne dies als Verletzung der KSZE-Schlussakte zu verurteilen.

Bruno Kreisky erklärte in seiner Rede vor dem Europäischen Forum Alpbach am 3. September 1976 die KSZE zu einer Art Schutzschirm für die Dissidenten in Osteuropa. Zwar werde es, so der Bundeskanzler, den demokratischen Staaten durch „Konferenzen à la Helsinki" nicht gelingen, den Machtapparat der UdSSR mit friedlichen Mitteln „zu zerschlagen". Was die KSZE aber erbracht habe, sei „ein gewisser Schutz für dissidente Intellektuelle, daß sie notdürftig vor dem ärgsten bewahrt werden, andererseits ihre Auswanderung ermöglicht wird, ja daß sie sogar dazu veranlaßt werden."[149] Mit vielen dieser Intellektuellen fühlte sich Kreisky persönlich verbunden, mit manchen pflegte er direkte, persönliche Kon-

[148] Ceska, Menschenrechte (ÖZA-Sonderheft), S. 51. Ähnlich äußerten sich Friedrich Bauer und Wolfgang Loibl im Interview mit dem Verfasser am 7. 7. 2008 in Wien.
[149] Kreisky, „Freiheit und Diktatur", Alpbach, 3. 9. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 625.

takte. Für die Unterzeichner der Charta 77 fungierte er geradezu als eine Art westlicher Schirmherr[150].

Das österreichische Engagement gerade für die tschechoslowakischen Regimekritiker begann jedoch bereits vor 1977. Im Grunde reicht es bis in das Jahr 1968 zurück. Damals reagierte Österreich auf die Niederschlagung des Prager Frühlings nicht nur mit der Aufnahme unzähliger Flüchtlinge, sondern auch, indem es dem damals noch jungen Schriftsteller und Dramatiker Václav Havel, der von der neuen Führung in Prag mit einem Aufführungsverbot bestraft worden war, den Österreichischen Staatspreis für Europäische Literatur verlieh[151]. Das Interesse an Havel und anderen Regimekritikern riss in Österreich nicht ab. Havels Dramen wurden auch aus Trotz gegen das im Nachbarland verhängte Aufführungsverbot immer wieder auf österreichische Bühnen gebracht.

Der Konflikt, der sich um die Unterzeichner der Charta 77 zwischen Wien und Prag abspielte, hatte im Herbst 1976 ein erstes Vorspiel. Anlässlich der Uraufführung von zwei Stücken Václav Havels hatte die Direktion des Burgtheaters den Dramatiker nach Wien eingeladen. Um der Einladung auch von offizieller Seite Nachdruck zu verleihen, schloss sich der österreichische Minister für Unterricht und Kunst, Fred Sinowatz, der Einladung an und ließ den tschechoslowakischen Botschafter in Wien wissen, dass er der Teilnahme Havels an der Uraufführung besondere Bedeutung beimesse. Zusätzlich wandte sich Botschafter Johann Pasch in Prag an den tschechoslowakischen Kulturminister Milan Klusák und bat ihn um Unterstützung für dieses Anliegen[152].

Allen Appellen zum Trotz wurde Pasch am 21. September 1976 mitgeteilt, dass Václav Havel „kein Repräsentant der csl. Kultur" und Klusák deshalb für ihn nicht zuständig sei. „Der Bürger Havel" könne jedoch wie jeder andere Bürger der ČSSR bei den zuständigen Stellen die Ausreise beantragen. Ein solcher Antrag wurde aber nicht bewilligt[153]. Während Österreich bisher auf die Argumentation mit der KSZE-Schlussakte verzichtet hatte, reagierte das Außenministerium nun mit einer Verbalnote, wonach Österreich „die Anwesenheit von Herrn Havel auch angesichts der Beschlüsse von Helsinki" begrüßen würde, „die u. a. vorsehen, Kontakte und Zusammenarbeit zwischen Personen zu entwickeln, die eine kulturelle Tätigkeit ausüben."[154] Pasch wurde daraufhin erklärt, dass die österreichi-

[150] Vgl. Petritsch, Bruno Kreisky, S. 294–298 sowie die Prominentenkorrespondenz und die Länderboxen im Kreisky-Archiv.

[151] Vgl. Peterlik, Komplexe Beziehungen, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 616.

[152] SBKA, VII.1 ČSSR 7, BMfAA, Zl. 801/346-II.7/76, „Beurteilung der Haltung offizieller Stellen der CSSR gegenüber einer Einladung des Herrn Bundesministers für Unterricht und Kunst an den tschechoslowakischen Schriftsteller Vaclav Havel vom Gesichtspunkt der Schlussakte der KSZE; Vortrag an den Ministerrat", 21. 10. 1976, beiliegende Information, S. 1.

[153] Ebenda, S. 1f. Zur Ablehnung des Ausreiseantrags vgl. Vollkommen tot. Die Prager Behörden verweigern dem ČSSR-Dramatiker Václav Havel ein West-Visum – er sei kein Repräsentant der tschechischen Kultur, in: Der Spiegel, Nr. 43/1976, S. 169f.

[154] SBKA, VII.1 ČSSR 7, BMfAA, Zl. 801/346-II.7/76, „Beurteilung der Haltung offizieller Stellen der CSSR gegenüber einer Einladung des Herrn Bundesministers für Unterricht und

sche Intervention für Havel ein „unfreundlicher Akt" sei. Mit dem Eintreten für einen prominenten Dubček-Anhänger und der Aufführung seiner Stücke auf einer staatlichen Bühne in Österreich erweise man den bilateralen Beziehungen „einen schlechten Dienst". Darüber hinaus sei dies eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der ČSSR, was die KSZE-Schlussakte „ausdrücklich" untersage[155].

Außenminister Willibald Pahr, der mitten in dieser Auseinandersetzung am 1. Oktober 1976 sein Amt angetreten hatte, berichtete hierüber am 12. Oktober dem Ministerrat und ließ die KSZE-Abteilung seines Ministeriums untersuchen, „ob das Verhalten der offiziellen Stellen der CSSR mit dem Korb III der Beschlüsse der Konferenz von Helsinki in Einklang zu bringen" sei[156]. Diese kam zunächst zu dem wenig überraschenden Ergebnis, dass durch die Prinzipiendeklaration der Schlussakte eine Intervention aus humanitären Gründen „nicht mehr a priori als Einmischung in innere Angelegenheiten" angesehen werden könne. Außerdem habe gemäß der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO, auf welche sich die KSZE-Schlussakte ausdrücklich beziehe, jeder Mensch das Recht, jedes beliebige Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren[157]. Darüber hinaus stehe die Verweigerung der Ausreisegenehmigung für Václav Havel gleich mit mehreren Bestimmungen des Dritten Korbes der KSZE-Schlussakte, insbesondere des Unterkapitels „Kultur", im Widerspruch. Zudem lasse die Schlussakte an keiner Stelle den Schluss zu, dass es dem Staat obliege zu entscheiden, wer Kulturträger sei und wer nicht. Zwar könne aus der Schlussakte „kein absoluter Anspruch auf Erteilung einer Ausreisegenehmigung für jedermann" abgeleitet werden. Dennoch widerspreche das Verhalten der tschechoslowakischen Behörden im Falle Havel „dem Geist und den Zielvorstellungen dieses Dokuments". Da Österreich an der Erteilung einer Ausreisegenehmigung für Havel besonderes Interesse bekundet habe, könne deren Verweigerung außerdem als „unfreundlicher Akt" aufgefasst werden[158].

Allerdings entstand dieser „unfreundliche Akt" seitens der ČSSR nicht im luftleeren Raum, sondern ist als tschechoslowakische Antwort auf eine ganze Reihe antikommunistischer Äußerungen Kreiskys zu verstehen, insbesondere seine eingangs erwähnte Rede vor dem Europäischen Forum Alpbach über das Thema „Freiheit und Diktatur"[159]. Darin philosophierte er nicht nur allgemein über das Wesen von Demokratie und von – vor allem kommunistischen – Diktaturen, sondern ging auch explizit auf die Situation in der UdSSR und der ČSSR ein. So

Kunst an den tschechoslowakischen Schriftsteller Vaclav Havel vom Gesichtspunkt der Schlussakte der KSZE; Vortrag an den Ministerrat", 21. 10. 1976, beiliegende Information, S. 1 f.

155 Ebenda, S. 2.

156 Ebenda.

157 Ebenda, S. 3 f.

158 Ebenda, S. 4 f.

159 Kreisky, „Freiheit und Diktatur", Alpbach, 3. 9. 1976, in: Kreisky Reden II. Zu Kreisky und dem Europäischen Forum Alpbach vgl. Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 139–143.

zitierte er mit Ota Šik einen der Protagonisten des Prager Frühlings, thematisierte die Grenzen der Liberalisierung in kommunistischen Staaten, die man bisher immer daran erkannt habe, dass dann „die Panzer zu rollen begannen", und stellte fest, dass es in Ungarn, der ČSSR und „Rußland" immer zuerst Studenten und Intellektuelle gewesen seien, die sich gegen die kommunistischen Diktaturen erhoben hätten[160]. Kreisky warnte sogleich vor der Annahme, man könne den kommunistischen Machthabern den Kommunismus durch verlockende Kreditverträge abkaufen oder durch Vereinbarungen wie die KSZE-Schlussakte abhandeln. Wer das glaube, gebe sich einer „grausamen Illusion" hin, halte die kommunistische Diktatur „für etwas anderes, als sie ist."[161]

Zwar waren Kreiskys Ausführungen kaum als bewusster Affront gegen die Regime in Osteuropa gedacht. Sie waren vielmehr eine Stellungnahme zur Ideologiedebatte, die in der Bundesrepublik Deutschland von Helmut Kohls Wahlkampfslogan „Freiheit statt Sozialismus" losgetreten und mit einem Gastbeitrag des österreichischen Philosophen Ernst Topitsch für „Die Presse" auch nach Österreich getragen wurde[162]. Für die Machthaber in Moskau und Prag musste sein Vortrag aber – gerade weil seine Beobachtungen so zutreffend waren – als Affront aufgefasst werden; dies umso mehr, als die kommunistischen Staaten durch die KSZE ohnehin schon in die Defensive gedrängt waren und zudem mit den eurokommunistischen Entwicklungen in Italien, Spanien und Frankreich eine wichtige Unterstützungsbasis in den westlichen Staaten wegbrechen sahen. Speziell für die ČSSR kam hinzu, dass sie in diesem Zeitraum bereits von der Kommunistischen Partei Italiens heftig ins Kreuzfeuer genommen wurde[163]. Nicht zuletzt war Botschafter Johann Pasch noch am Vorabend des Europäischen Forums Alpbach im Prager Außenministerium gewarnt worden, dass an der Veranstaltung auch Kreisky und „prominente dissidenten" teilnähmen, von denen „antitschechische aeusserungen" zu befürchten seien[164].

Es ist daher keineswegs verwunderlich, dass die tschechoslowakischen Behörden bei der österreichischen Einladung Václav Havels keine Großzügigkeit walten ließen. Sein Erscheinen in Wien hätte zudem nicht nur in der österreichischen Presse für erhebliches Aufsehen gesorgt, wobei die westliche Berichterstattung eine Ausreisegenehmigung für Havel wohl kaum als großzügigen, humanitären Akt gewertet hätte. Beachtlich ist dieser Fall insofern, als die österreichische Bundesregierung hier von der sonst praktizierten und propagierten stillen Diplomatie abwich und nach den erfolglosen Versuchen, die Behörden in Prag umzustimmen, die Presse sehr genau über den Fall informierte. Nicht nur das SPÖ-Blatt

160 Kreisky, „Freiheit und Diktatur", Alpbach, 3. 9. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 623 f.
161 Kreisky, „Freiheit und Diktatur", Alpbach, 3. 9. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 623.
162 Gastbeitrag von Ernst Topitsch in „Die Presse", 28. 8. 1976. Vgl. auch die Repliken von Günter Traxler und Heinz Fischer in der „Arbeiter-Zeitung": Günter Traxler, Topitsch, Marx und Kabbala, in: Arbeiter-Zeitung, 31. 8. 1976, S. 2; Heinz Fischer, „Freiheit statt Sozialismus" – nur Phrase, in: Arbeiter-Zeitung, 5. 9. 1976, S. 3.
163 Vgl. Archie Brown, Aufstieg und Fall des Kommunismus, Berlin 2009, S. 621–626.
164 SBKA, VII.1 ČSSR 1, Botschaft Prag an BMfAA, 27. 8. 1976.

„Arbeiter-Zeitung" berichtete über den Fall[165]. Selbst im „Spiegel" konnte man am 18. Oktober lesen, dass Kreisky „die Prager Weigerung inzwischen zur Kabinettsfrage gemacht" habe und prüfen lasse, inwieweit sie gegen die KSZE-Schlussakte verstoße[166], was einen weiteren medialen Schlagabtausch zwischen Prag und Wien nach sich zog[167]. Dieses Muster, zunächst diskret zu intervenieren und bei ausbleibendem Erfolg mit öffentlichen Appellen und Verurteilungen – gegebenenfalls unter Berufung auf die KSZE – zu reagieren, sollte sich bei der später zu behandelnden Ausbürgerung Pavel Kohouts wiederholen.

Neben der Einladung Havels nach Wien spielte auch die Ausbürgerung Wolf Biermanns für die österreichische Reaktion auf die Charta 77 eine Rolle. Biermann war 1976 von der IG Metall zu einer Konzertreise in die Bundesrepublik Deutschland eingeladen worden; die nötige Reisegenehmigung wurde ihm überraschend erteilt. Am 16. November 1976, drei Tage nach seinem Konzert in der Kölner Sporthalle, verkündete die ostdeutsche Nachrichtenagentur ADN Biermanns Ausbürgerung[168]. Die österreichische Bundesregierung reagierte prompt und lud den Liedermacher – vermutlich auf Vorschlag Kreiskys – gleich am nächsten Tag ein, in Österreich weiterzuarbeiten[169]. Wolf Biermann bedankte sich für das Angebot, erklärte aber, dass er in die DDR zurückzukehren hoffe[170].

Keinen Monat später entschied Kreisky, ein Asylangebot für – vornehmlich osteuropäische – Dissidenten öffentlich zu machen, welches er bereits während seines Besuchs in Prag im Februar 1976 den dortigen Machthabern vertraulich übermittelt hatte[171]. Nach der wöchentlichen Ministerratssitzung erklärte er am 14. Dezember vor der Presse: „Wenn es irgendwo politische Gefangene gibt, sagen wir den betreffenden Regierungen: Wir sind bereit, diesen Menschen vorüberge-

165 Prag sieht Einmischung Wiens, in: Arbeiter-Zeitung, 15. 10. 1976, S. 4.

166 Vollkommen tot. Die Prager Behörden verweigern dem ČSSR-Dramatiker Václav Havel ein West-Visum – er sei kein Repräsentant der tschechischen Kultur, in: Der Spiegel, Nr. 43/1976, S. 169f., hier S. 169.

167 CSSR-Attacke auf Sinowatz, in: Arbeiter-Zeitung, 20. 10. 1976, S. 1; Manfred Scheuch, Schwejk am Werk?, in: Arbeiter-Zeitung, 20. 10. 1976, S. 1; Zum Nationalfeiertag: Neue Attacke der CSSR gegen Österreich, in: Arbeiter-Zeitung, 27. 10. 1976, S. 1; Neue CSSR-Attacke auf Sinowatz, in: Arbeiter-Zeitung, 28. 10. 1976, S. 4

168 Zur Biermann-Ausbürgerung vgl. Wolf Biermann/Fritz Pleitgen (Hrsg.), Die Ausbürgerung. Anfang vom Ende der DDR, Berlin 2006; Lothar Tautz/Hermann-Josef Rupieper, „Warte nicht auf bess're Zeiten". Oskar Brüsewitz, Wolf Biermann und der Widerstand in der DDR 1976–1977, Berlin 1999; Roland Berbig u. a. (Hrsg.), In Sachen Biermann. Protokolle, Berichte und Briefe zu den Folgen einer Ausbürgerung, Berlin 1994.

169 Zitiert nach: DDR-Kritiker Biermann nach Wien eingeladen. Sinowatz schlägt Treffen vor, in: Arbeiter-Zeitung, 18. 11. 1976, S. 1. Die oppositionelle ÖVP bewies bei der Biermann-Ausbürgerung wenig Situationsgespür und warf Unterrichtsminister Fred Sinowatz vor, mit Biermann einen Kommunisten eingeladen zu haben. Sinowatz erwiderte, dass er aus humanitären Gründen einen verfolgten Kommunisten eingeladen habe. Die ÖVP bewege sich mit ihrer Kritik auf KPÖ-Linie. Attacke auf Sinowatz blieb aus, in: Arbeiter-Zeitung, 15. 12. 1976, S. 2.

170 Biermann hofft auf Rückkehr in die DDR, in: Arbeiter-Zeitung, 20. 11. 1976, S. 4.

171 Damals hatte er offenbar in erster Linie an die unterdrückten Protagonisten des Prager Frühlings gedacht. Vgl. Kreisky, Im Strom, S. 250.

hend Asyl in Österreich zu geben, wenn Sie ihnen die Freiheit geben."[172] Dieser Schritt war höchstwahrscheinlich eine direkte Reaktion auf die verweigerte Ausreise Havels und die zwangsweise Ausbürgerung Biermanns. In gewisser Weise war es auch die praktische Konsequenz seines im September in Alpbach dargelegten Gedankens, dass die KSZE den Dissidenten Auswanderungsmöglichkeiten eingeräumt habe.

Als am 1. Januar 1977 242 tschechoslowakische Intellektuelle, darunter Václav Havel sowie zahlreiche Protagonisten des Prager Frühlings, angesichts des bevorstehenden KSZE-Folgetreffens in Belgrad die Charta 77 unterzeichneten und damit an die Öffentlichkeit traten, bekam das Asylangebot eine von Kreisky wohl kaum vorhergesehene Brisanz. Die Unterzeichner der Charta beriefen sich auf die in der Verfassung und den Gesetzen der ČSSR verbrieften Rechte sowie ausdrücklich auf die KSZE-Schlussakte. Bereits nach wenigen Tagen reagierte das Prager Regime mit einer medialen Hetzjagd, Verhören, Hausdurchsuchungen und Verhaftungen, was in der Welt eine Welle der Entrüstung auslöste[173]. Mitte Januar wurden mit Václav Havel, Jiří Lederer, Ota Ornest und František Pavlíček vier zentrale Figuren der Charta 77 wegen „schwerwiegender Verbrechen gegen die Grundsätze des Staates"[174] festgenommen, worauf sich der ehemalige tschechoslowakische ZK-Sekretär und Charta-Unterzeichner Zdeněk Mlynář mit einem offenen Brief an Bruno Kreisky, Willy Brandt, François Mitterrand, Olof Palme und die kommunistischen Parteien Italiens, Frankreichs und Spaniens wandte. Er appellierte an sie, die Bürgerrechtler in der ČSSR nicht im Stich zu lassen. Von ihnen hänge es nun ab, ob zum zweiten Mal innerhalb von zehn Jahren die Verteidiger von Menschenrechten „brutal als Störenfriede und Schädlinge zum Schweigen gebracht werden". Sie mögen ihren Einfluss „so früh wie möglich" geltend machen und helfen, bevor viele der Chartisten „zu Tode gehetzt" würden und „der Hochmut der Macht weitere ungesetzliche politische Prozesse mit erlogenen Beschuldigungen" inszeniere[175].

Für Kreisky, der in den 1930er Jahren gegen das austrofaschistische Regime gekämpft hatte und aus politischen Gründen fast anderthalb Jahre in Haft gewesen war[176], stellte sich nicht die Frage, ob, sondern nur, wie er darauf reagieren wür-

[172] Zitiert nach: Prager Regierung verstimmt über Asylland Oesterreich [!], in: Die Presse, 15. 12. 1976. Vgl. Politisches Asyl in Österreich für Flüchtlinge aus jedem Land, in: Arbeiter-Zeitung, 15. 12. 1976, S. 2.

[173] Zur Charta 77 vgl. u. a. Benjamin Müller, Von der Konfrontation zum Dialog. Charta 77, Menschenrechte und „Samtene Revolution" in der Tschechoslowakei 1975–1989, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 99–110; Markéta Devátá (Hrsg.), Charta 77. Od obhajoby lidských práv k demokratické revoluci 1971–1989, Praha 2007; Beata Blehova, Der Fall des Kommunismus in der Tschechoslowakei, Wien 2006; Harold Skilling, Charter 77 and Human Rights in Czechoslovakia, London/Boston/Sidney 1981.

[174] Kreisky nach Mlynar-Appell: Zu Vorgängen in CSSR nicht schweigen!, in: Arbeiter-Zeitung, 19. 1. 1977, S. 1.

[175] Mlynar-Appell an den Westen, in: Arbeiter-Zeitung, 18. 1. 1977, S. 1.

[176] Vgl. u. a. Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 53–66. Kreisky äußerte sich in diesem Sinne auch in seinen Memoiren: Kreisky, Im Strom, S. 250.

de. Bereits am 18. Januar 1977 nahm er dazu nach der Ministerratssitzung vor der Presse Stellung. Er werde überlegen, was die österreichische Bundesregierung und darüber hinaus die demokratischen Sozialisten für die unterdrückten Charta-Unterzeichner tun könnten. Er könne sich jedenfalls nicht vorstellen, „daß wir dazu schweigen". Was Mlynářs Brief offenbare, stehe „in krassem Widerspruch zu allem, was in Helsinki unterschrieben wurde". Da könnten allein Protestbriefe nicht genügen. Vielmehr sei „eine ganze Reihe von Dingen" notwendig, wobei er aber gemeinsame Aktionen mit Kommunisten, auch mit der italienischen KP, ausschloss. Zugleich verwies er auf das bisherige, meist hinter den Kulissen stattfindende Engagement der österreichischen Bundesregierung für politische Gefangene und sein bereits im Februar 1976 in Prag unterbreitetes Asylangebot für tschechoslowakische Dissidenten[177].

Die Antwort aus Prag folgte prompt. Das Zentralorgan der tschechoslowakischen KP, „Rudé právo", schrieb: „Die sozialistische Republik ist im Gegensatz zur bürgerlichen ein souveräner Staat, der keine Einmischungen dulden wird – weder aus London noch aus Bonn oder aus Wien. Daran sollte Herr Kreisky […] an erster Stelle denken."[178] Weiter hieß es: „Wenn Bundeskanzler Kreisky und all jene, die so sehr um uns besorgt sind, wirklich etwas für die Menschenrechte tun wollen, dann haben sie dazu in ihren eigenen Ländern genug Gelegenheit."[179] Wenige Tage später änderte Prag jedoch seine Meinung und ließ sich Kreiskys Asylangebot für die Unterzeichner der Charta 77 über seinen Botschafter in Wien, Karel Komárek, offiziell bestätigen[180]. Komárek legte zugleich eine Liste mit acht Namen führender Bürgerrechtler vor, die Prag nach Österreich abschieben wollte: Jiří Hájek, Václav Havel, Jiří Lederer, Pavel Kohout, Zdeněk Mlynář, František Kriegel, Ludovík Vaculík und Milan Hübl. Wie Hübl gegenüber dem „Spiegel" berichtete, sei den Genannten vom Prager Passamt „dringend" nahegelegt worden, einen Antrag auf Ausreise zu stellen. Diese wollten aber nicht abgeschoben werden – mit den Worten Hübls: „Hier ist unser Vaterland, das verlassen wir nicht freiwillig." Pavel Kohout würdigte Kreiskys Angebot als „einen Beweis menschlicher Solidarität, das [!] Respekt verdient"; er halte es aber für wichtiger, dass der Westen „gemäß der Schlußakte von Helsinki die zwangsweise Vertreibung von Menschen aus Osteuropa zu verhindern" versuche[181].

[177] Kreisky nach Mlynar-Appell: Zu Vorgängen in CSSR nicht schweigen!, in: Arbeiter-Zeitung, 19. 1. 1977, S. 1. Vgl. Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 385; Stanek, Verfolgt, S. 171.

[178] Zitiert nach: Prag warnt den Westen vor Einmischung, in: Süddeutsche Zeitung, 20. 1. 1977, S. 6.

[179] Zitiert nach: Frechheit aus Prag gegen Kreisky, in: Arbeiter-Zeitung, 20. 1. 1977, S. 1.

[180] Charta 77: Österreich bereit zu Asyl, in: Arbeiter-Zeitung, 26. 1. 1977, S. 1; Pläne schmieden. Nach dreiwöchigem Nervenkrieg gegen die Unterzeichner der Charta 77 versucht die Partei, die Anführer der Bürgerrechtler in den Westen abzuschieben, in: Der Spiegel, Nr. 6/1977, S. 80f., hier S. 80.

[181] Pläne schmieden. Nach dreiwöchigem Nervenkrieg gegen die Unterzeichner der Charta 77 versucht die Partei, die Anführer der Bürgerrechtler in den Westen abzuschieben, in: Der Spiegel, Nr. 6/1977, S. 80f., hier S. 81. Vgl. CSSR will 8 Dissidenten abschieben, in: Arbeiter-Zeitung, 28. 1. 1977, S. 1. Zur vollständigen Stellungnahme Kohouts zur Anfrage der tsche-

Mit derartigem Widerspruch hatte Kreisky wohl kaum gerechnet. Ihm blieb nur die Flucht nach vorn: Die Botschaft in Prag wurde angewiesen, nur denjenigen Visa zu gewähren, die „ausdrücklich und freiwillig" auszureisen wünschten[182]. Zugleich verurteilte er die Absichten der Prager Regierung und berief sich dabei ausdrücklich auf die KSZE-Schlussakte: „Eine Methode, daß man unliebsame und unbequeme Staatsbürger des Rechtes auf ihre Heimat verlustig erklärt, widerspricht so eindeutig den Beschlüssen von Helsinki, daß wir gegen einen solchen Schritt ganz entschieden protestieren würden." Man müsste außerdem überlegen, so der Bundeskanzler weiter, was eine solche Maßnahme Prags für die Entspannungspolitik bedeuten würde, umso mehr, als „deren Erfolg ja vor allem von der Realisierung des dritten KSZE-Korbes" abhänge[183]. Letzteres ist insofern beachtlich, als Kreisky sich damit der populären Reduzierung der KSZE auf Korb III anschloss, vor der er bei anderen Gelegenheiten ausdrücklich warnte[184].

Am 8. März 1977 wurde Kreiskys Asylankündigung auf Beschluss des Ministerrats formalisiert und auf ganz Osteuropa ausgedehnt[185]. Zwei Wochen später ermächtigte das Außenministerium die Vertretungsbehörden in den osteuropäischen Staaten mit einem Runderlass dazu, Einreisevisa zu erteilen, wenn „ein Fall echter politischer Verfolgung oder Bedrohung" vorliege, und zwar unabhängig davon, ob der Antragsteller Österreich als Asyl- oder Durchgangsland wähle, für seinen Lebensunterhalt aufzukommen in der Lage sei, seine bisherige Staatsbürgerschaft beibehalten dürfe oder zwangsweise ausgebürgert werde[186]. Warum

choslowakischen Behörden, ob er das Asylangebot Österreichs annehmen wolle, vgl.: SBKA, VII.1 ČSSR 7, Konvolut Pavel Kohout, Botschaft Prag an BMfAA, 31. 1. 1977. Kreisky wurde außerdem von Přemysl Janýr, der mit den Dissidenten in Kontakt stand, darüber informiert, dass die Prager Behörden das österreichische Asylangebot zur Abschiebung nutzen wollten. Přemysl Janýr, Tschechoslowakei 1968 – Charta 1977, in: Oliver Rathkolb/Gernot Heiss (Hrsg.), Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914, Wien 1995, S. 182–187, hier S. 185. Zu den Bemühungen der Charta-77-Unterzeichner, ihre Ausweisung mit Unterstützung des westlichen Auslands zu verhindern, vgl. Dagmar Vanecek, Ein sehr persönlicher Rückblick, in: Helena Basler u. a. (Hrsg.), Die Wiener Tschechen 1945–2005. Zur Geschichte einer Volksgruppe, Wien/Prag 2006, S. 75–80, hier S. 75.

182 Pläne schmieden. Nach dreiwöchigem Nervenkrieg gegen die Unterzeichner der Charta 77 versucht die Partei, die Anführer der Bürgerrechtler in den Westen abzuschieben, in: Der Spiegel, Nr. 6/1977, S. 80f., hier S. 81. Laut Wolfgang Petritsch sei Kreisky von der Prager Regierung angeboten worden, sich 30 Unterzeichner der Charta 77 auszusuchen, was dieser abgelehnt habe. Petritsch verzichtet allerdings auf eine Quellenangabe. Petritsch, Bruno Kreisky, S. 297.

183 Zitiert nach: CSSR will 8 Dissidenten abschieben, in: Arbeiter-Zeitung, 28. 1. 1977, S. 1. Vgl. Kreisky warnt Prag vor Dissidentenausweisung, in: Die Presse, 28. 1. 1977; Stanek, Verfolgt, S. 171f.

184 Vgl. S. 314f.

185 ÖStA/AdR, BKA, MRP Kreisky III, Beschlussprotokoll Nr. 65, 8. 3. 1977, S. 3 sowie Anlage 65/21, BMfAA, Zl. 1208.08/2-II.3/77, „Einreisegenehmigungen für politische Asylwerber aus Osteuropa (Unterzeichner der ‚Charta 77' u. a.); Vortrag an den Ministerrat", 2. 3. 1977.

186 SBKA, VII.1 ČSSR 6, BMfAA, Zl. 1208.08/7-II.3/77, „Einreisegenehmigungen für politische Asylwerber aus Osteuropa (Unterzeichner der ‚Charta 77' u. a.); Runderlass an alle effektiven Vertretungsbehörden im Ausland; Streng vertraulich!", 21. 3. 1977, S. 2. Die Botschafter außerhalb Osteuropas wurden über diese Maßnahme in Kenntnis gesetzt, mit der Ergänzung,

man damit Kreiskys Entscheidung revidierte, nur die Personen aufzunehmen, die dies ausdrücklich wünschten, lässt sich bei der derzeitigen Quellenlage nicht nachvollziehen.

Inwieweit das österreichische Asylangebot von Dissidenten aus anderen kommunistischen Staaten genutzt wurde, lässt sich bei der derzeitigen Aktenlage nicht klären[187]. Von tschechoslowakischen Bürgern, welche die Charta 77 unterzeichnet hatten oder mit dieser Gruppe sympathisierten, wurde es in jedem Fall angenommen – auch von solchen Personen, die im Januar 1977 zunächst dankend abgelehnt hatten. Unter ihnen war Zdeněk Mlynář, der seinen Sinneswandel Anfang März in einem Brief an Kreisky folgendermaßen erläuterte:

„In Ihrer Bereitschaft, allen denjenigen politisches Asyl zu gewähren, die im Zusammenhang mit der ‚Charta 77' um ein solches ansuchen, sehe ich eine konkrete Hilfe für jeden, dem das Leben im eigenen Land infolge der Verfolgung durch die Machthaber unerträglich geworden ist. Die tschechoslowakischen Behörden haben aber versucht, diese Ihre Hilfe dazu zu missbrauchen, um selbst, ohne Verhandlung mit den betroffenen Personen, einige unbequeme Bürger auszuwählen und ihnen die Aussiedlung nach Österreich aufzuzwingen. Unter diesen Bedingungen das Angebot unserer Behörden zu akzeptieren, hätte bedeutet, den Verleumdungen der offiziellen Propaganda Vorschub zu leisten, wonach die Anhänger der ‚Charta 77' auf Weisung, wenn nicht für Geld aus dem Ausland, gehandelt haben. Deshalb habe es auch ich am 28. 1. 1977 abgelehnt, das Angebot unserer Behörden zur sofortigen Aussiedlung nach Österreich anzunehmen."[188]

Noch im selben Jahr siedelte Mlynář nach Österreich über und wirkte dort als Politologe am Österreichischen Institut für Internationale Politik sowie als Professor für Politikwissenschaften an der Universität Innsbruck[189].

Während Mlynář aus freien Stücken auf das Asylangebot aus Wien zurückgriff, kam Pavel Kohout 1979 unfreiwillig in den Genuss der österreichischen Gastfreundschaft. Ihm widerfuhr ein ähnliches Schicksal wie seinerzeit dem ost-

dass sie Rücksprache zu halten hätten, für den Fall, „dass sich ein Staatsangehöriger eines kommunistischen Staates Osteuropas, der sich zufällig im do. [= dortortigen] Amtsbereich aufhält, als politischer Asylbewerber an die do. Vertretungsbehörde wendet." Ebenda S. 3.

187 Ein Indiz dafür, dass dies in größerem Umfang getan wurde, sind die ab 1977 deutlich steigenden Zahlen der Asylanträge, die nicht nur auf den Anstieg bei den Antragstellern aus der ČSSR zurückzuführen sind. Während zwischen 1972 und 1976 stets weniger als 2000 Asylanträge registriert wurden, stieg die Zahl in den Folgejahren auf 2566 (1977), 3412 (1978), 5627 (1979), 9259 (1980) und erreichte 1981 aufgrund der Polenkrise mit 34 557 Anträgen den höchsten Stand während des gesamten Kalten Krieges. Es ist zu vermuten, dass die knapp 30 000 Polen, denen 1981 Asyl gewährt wurde, ebenfalls auf Grundlage dieser Regelung nach Österreich kamen. Fassmann/Münz, Österreich, in: Fassmann (Hrsg.), Migration in Europa, S. 213. Friedrich Bauer zufolge erwogen die DDR-Schriftsteller Rolf Schneider und Stephan Hermlin eine vorübergehende Ausreise nach Österreich, was möglicherweise im Zusammenhang mit diesem Asylangebot stehen könnte. Interview des Verfassers mit Friedrich Bauer und Wolfgang Loibl am 7. 7. 2008 in Wien.

188 SBKA, VII.1 ČSSR 6, Botschaft Prag an den Generalsekretär des BMfAA, Zl. 105-Res/77, „Dr. Zdenek Mlynar, Asylansuchen (Schreiben an den Hr. Bundeskanzler)", 9. 3. 1977, in Anlage Brief Zdeněk Mlynářs an Bruno Kreisky, 8. 3. 1977, S. 1 (Zitat).

189 Vgl. Anton Pelinkas Nachruf auf Zdeněk Mlynář: http://web.archive.org/web/20070205084151/ http://www.uibk.ac.at/politikwissenschaft/per/mlzd.html (Letzter Zugriff: 13. 9. 2012).

deutschen Liedermacher Wolf Biermann; auch Kohouts Ausbürgerung sorgte weltweit für großes Aufsehen. Kohout war für das tschechoslowakische Regime in doppelter Hinsicht eine Reizfigur. Er hatte nicht nur die Charta 77 unterzeichnet, sondern bekam zu allem Überfluss Ende 1977 als zweiter tschechoslowakischer Schriftsteller nach Václav Havel den österreichischen Staatspreis für Europäische Literatur verliehen, was erneut zu spürbaren Verstimmungen zwischen beiden Staaten führte[190]. Dennoch wurde ihm zur Annahme des Preises sowie für eine einjährige Beratertätigkeit am Wiener Burgtheater Ende Oktober 1978 gewährt, was Václav Havel 1976 verwehrt geblieben war: die Ausreise nach Österreich. Hierfür hatten sich die österreichische Bundesregierung und Willy Brandt als SI-Präsident hinter den Kulissen eingesetzt, wobei sie ganz bewusst auf öffentliche Appelle und formelle Interventionen verzichteten, um keine unnötige Klimaverschlechterung in den Beziehungen zur ČSSR zu provozieren[191].

Kohout wiederum war sehr darauf bedacht, den Prager Behörden keinen billigen Anlass für eine Ausbürgerung während seines Auslandsaufenthaltes zu geben, und gewann in dieser Sache Bruno Kreisky als Fürsprecher gegenüber der tschechoslowakischen Regierung[192]. Bei der Preisverleihung versuchte die Bundesregierung bewusst, „den csl. Empfindlichkeiten in dieser Frage Rechnung zu tragen“[193]. Bildungs- und Kulturminister Fred Sinowatz, der den Preis eigentlich hätte überreichen sollen, ließ sich kurzerhand krankschreiben und übertrug diese Aufgabe seinem Stellvertreter[194]. Dennoch entzog das tschechoslowakische Innenministerium Kohout am 1. Oktober 1979 die Staatsangehörigkeit, da er sich „kurz nach seiner Ankunft in die aktive antitschechoslowakische Tätigkeit eingereiht“ habe – unter anderem durch seine Kontakte zu Exulanten wie Zdeněk Mlynář und Přemysl Janýr[195]. Dies wurde jedoch vorerst nicht publik gemacht

[190] SBKA, VII.1 ČSSR 7, Konvolut Pavel Kohout, BMfAA, Zl. 522.00.01/12-II.3/78, „Beziehungen Österreich CSSR; Verleihung des österreichischen Staatspreises für Europäische Literatur an den Schriftsteller Pavel Kohout: Zur Frage einer allf. Intervention betreffend Ausreisegenehmigung zwecks Entgegennahme des Literaturpreises in Wien“, 20. 3. 1978.

[191] Ebenda; SBKA, VII.1 ČSSR 7, Brief Willy Brandts an Bruno Kreisky, 2. 3. und 10. 5. 1978; SBKA, VII.1 ČSSR 7, Brief Bruno Kreiskys an Willy Brandt, 24. 4. 1978; SBKA, VII.1 ČSSR 7, Brief Nikolaus Scherks an Hans Pasch (österreichische Botschaft Prag), 7. 6. 1978.

[192] Pavel Kohout, Mein tolles Leben mit Hitler, Stalin und Havel. Erlebnisse – Erkenntnisse, Berlin 2010, S. 264. Vgl. auch die entsprechende Korrespondenz zwischen Kohout und Kreisky in SBKA, VII.1 ČSSR 7, Konvolut Pavel Kohout.

[193] SBKA, VII.1 ČSSR 7, Konvolut Pavel Kohout, Information für den Bundeskanzler, o. D. [September 1978], S. 2. Vgl. außerdem SBKA, VII.1 ČSSR 7, Brief Kohouts an Kreisky vom 11. 9. 1978, in dem er bereits das Szenario einer Ausbürgerung in Abwesenheit skizzierte und um Unterstützung bat.

[194] Kohout, Mein tolles Leben, S. 264. Sinowatz und Kreisky trafen sich dafür in privatem Rahmen mit Kohout, was den Medien bewusst vorenthalten wurde.

[195] SBKA, VII.1 ČSSR 7, Konvolut Pavel Kohout, Beschluss des Innenministeriums der ČSSR vom 1. 10. 1979 (Arbeitsübersetzung), S. 1. Vgl. Nach Ausbürgerung Kohouts: Österreich weist CSSR-Ausfälle zurück, in: Arbeiter-Zeitung, 9. 10. 1979, S. 1f. Im Innenministerium hatte man bereits 1974 beschlossen, Kohout auszubürgern, sobald sich eine Gelegenheit dafür böte, wie Kohouts Autobiografie unter Verwendung der entsprechenden Akten belegt: Kohout, Mein tolles Leben, S. 215.

und weder Kohout noch der österreichischen Bundesregierung mitgeteilt. Kreisky hatte sich sogar kurz vor dessen Abreise bei der Regierung in Prag versichern lassen, dass nichts gegen eine Wiedereinreise des Schriftstellers spreche, und dies „als bedeutenden Meilenstein durch Europa kolportiert“[196]. Im österreichischen Rundfunk wurde die vermeintliche Wiedereinreise Kohouts am 4. Oktober sogar als Bemühung der ČSSR, die KSZE-Schlussakte zu erfüllen, gewertet[197]. Als Kohout und seine Frau jedoch an jenem Tag in ihre Heimat einreisen wollten, wurden sie von den tschechoslowakischen Grenzsoldaten aufgehalten und kehrten erst unter Androhung von Gewalt auf österreichischen Boden zurück[198].

Kreisky fühlte sich von Prag „ganz persönlich hintergangen“[199] und erklärte in einer ersten Reaktion gegenüber der „Arbeiter-Zeitung“, dass dies „alte Methoden von Diktaturen“ seien, die „auf eklatante Weise dem Geist des Helsinkiabkommens“ widersprächen und wegen ihrer internationalen Bedeutung „überall Staub aufwirbeln“ würden. Er wisse selbst, wie vorsichtig gerade Kohout in seinen politischen Äußerungen außerhalb der ČSSR gewesen sei, um die Rückkehr in seine Heimat nicht zu gefährden[200]. Aus den Reihen des SPÖ-Vorstands wurde die Ausbürgerung als „eine beispiellose Verletzung der Menschenrechte und eine Verhöhnung der Prinzipien von Helsinki“ verurteilt[201]. Hatte man bei der Preisverleihung auf öffentliche Begegnungen Kohouts mit Sinowatz oder Kreisky und selbst auf Berichte in der „Arbeiter-Zeitung“ verzichtet, war Kohout nun gleich mehrfach Titelthema des SPÖ-Organs. Am 10. Oktober zeigte das Titelbild der „Arbeiter-Zeitung“, wie Kohout dem Bundeskanzler den Hergang seiner Ausbürgerung schilderte[202].

Am 9. Oktober ließ Kreisky von seiner Fraktion im Nationalrat eine dringliche Anfrage initiieren, die in einer Direktübertragung des ORF über den Äther ging[203]. Kreisky erklärte darin, dass eine Ausbürgerung aus den vom Prager In-

196 Ebenda, S. 270.

197 Ebenda, S. 269.

198 Ebenda, S. 267 f.; An CS-Grenze gestoppt: Kohout darf nicht einreisen, in: Arbeiter-Zeitung, 6. 10. 1979, S. 1, 4. Die Ausbürgerung war zugleich von heftigen und öffentlichen Anfeindungen der tschechoslowakischen Botschaft begleitet, für die sich das Prager Außenministerium wenig später entschuldigte. Vgl. Das schrieb die CSSR-Botschaft, in: Arbeiter-Zeitung, 10. 10. 1979, S. 3; Rückzieher Prags: „Es war die Botschaft“, in: Arbeiter-Zeitung, 11. 10. 1979, S. 1; Der Wortlaut der Erklärung der tschechoslowakischen Botschaft findet sich in SBKA, VII.1 ČSSR 7, Konvolut Pavel Kohout, BMfAA an Botschaft Prag, 6. 10. 1979.

199 Kohout, Mein tolles Leben, S. 270.

200 An CS-Grenze gestoppt: Kohout darf nicht einreisen, in: Arbeiter-Zeitung, 6. 10. 1979, S. 1, 4, hier S. 1.

201 Nach Ausbürgerung Kohouts: Österreich weist CSSR-Ausfälle zurück, in: Arbeiter-Zeitung, 9. 10. 1979, S. 1 f., hier S. 2.

202 Vgl. An CS-Grenze gestoppt: Kohout darf nicht einreisen, in: Arbeiter-Zeitung, 6. 10. 1979, S. 1, 4; Nach Ausbürgerung Kohouts: Österreich weist CSSR-Ausfälle zurück, in: Arbeiter-Zeitung, 9. 10. 1979, S. 1 f.; Parlament einmütig gegen CSSR-Drohung, in: Arbeiter-Zeitung, 10. 10. 1979, S. 1, 3; Rückzieher Prags: „Es war die Botschaft“, in: Arbeiter-Zeitung, 11. 10. 1979, S. 1.

203 Kohout, Mein tolles Leben, S. 271; Parlament einmütig gegen CSSR-Drohung, in: Arbeiter-Zeitung, 10. 10. 1979, S. 1, 3.

nenministerium genannten Gründen der österreichischen Rechtsvorstellung völlig fremd sei, und legte anschließend en détail dar, warum diese Maßnahme gegen die KSZE-Schlussakte verstoße:

„Darüberhinaus [!] aber ist darauf zu verweisen, und kein Staat, der auf sich hält und Wert darauf legt, daß seine Unterschrift unter einen internationalen Vertrag auch respektiert wird, kann darauf verzichten festzustellen, daß im Prinzip VII der Schlußakte von Helsinki die Teilnehmerstaaten sich verpflichtet haben, auf dem Gebiet der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu handeln. Und diese Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sieht ausdrücklich vor, daß jeder Mensch das Recht hat, in sein Land zurückzukehren, und daß niemandem willkürlich die Staatsbürgerschaft entzogen werden darf. […] Schließlich bekräftigt auch die Schlußakte von Helsinki die Absicht der Teilnehmerstaaten, möglichst umfassendere Reisen ihrer Bürger aus persönlichen und beruflichen Gründen zu entwickeln und zu diesem Zweck die Verfahren für die Aus- und Einreise zu vereinfachen und flexibel zu handhaben. Ebenso sollen danach auch Reisen und Begegnungen von kulturell tätigen Personen [und] die Kontakte zwischen schaffenden Künstlern gefördert werden."[204]

Dies dürfte das einzige Mal gewesen sein, dass ein österreichischer Regierungsvertreter in einer öffentlichen Erklärung nicht nur allgemein auf die KSZE, die Schlussakte, den „Geist von Helsinki", das Prinzip der Menschenrechte oder Korb III verwies, sondern detailliert auf einzelne Bestimmungen des Dritten Korbes einging und das Menschenrechtsprinzip praktisch auslegte. Kreisky erntete dafür auch den Applaus der ÖVP, die in ihren Stellungnahmen anlässlich dieser Interpellation ebenso auf die KSZE-Schlussakte verwies. Ludwig Steiner, der seit 1972 als politischer Direktor im Außenministerium regelmäßig mit der KSZE befasst gewesen und mit der Nationalratswahl im Herbst 1979 in die Politik gewechselt war[205], bezeichnete das Vorgehen der ČSSR als „klaren Verstoß gegen Geist und Wortlaut der Schlußakte von Helsinki". Der Völkerrechtsexperte und ÖVP-Abgeordnete Felix Ermacora forderte, dass auf dem Madrider Folgetreffen „die Beschlüsse von Helsinki eingemahnt" werden müssten[206].

An der Ausbürgerung Pavel Kohouts änderten all diese Proteste jedoch genauso wenig wie seine Berufung gegen den Beschluss des Prager Innenministeriums. Kohout wollte aber keinesfalls auf das Asylangebot der österreichischen Regierung eingehen, sondern war sehr darauf bedacht, seine tschechoslowakische Staatsbürgerschaft zumindest symbolisch aufrechtzuerhalten, worin er abermals von Kreisky unterstützt wurde. Der Bundeskanzler hatte bereits in seiner Parlamentsansprache „Schlüsselsätze" gesprochen, die das Parlamentsprotokoll für Kohout zur „neuen Existenzbasis" machten[207]:

„Jedenfalls wird der Schriftsteller Pavel Kohout weiter von den österreichischen Behörden als tschechoslowakischer Staatsbürger betrachtet werden, wie er es auch selbst wünscht. Ich habe Herrn Pavel Kohout den Rat gegeben, nichts zu tun, was einer Revision der Entscheidung der

[204] SBKA, VII.1 ČSSR 7, Konvolut Pavel Kohout, „Auszug aus dem Parlamentsprotokoll der 7. NR/Su, Seite 1613–1620", S. 2f.
[205] Vgl. Steiner, Diplomatie – Politik, S. 91.
[206] Parlament einmütig gegen CSSR-Drohung, in: Arbeiter-Zeitung, 10. 10. 1979, S. 1, 3, hier S. 3.
[207] Kohout, Mein tolles Leben, S. 271.

tschechoslowakischen Behörden hinderlich sein könnte, was aber nicht bedeuten kann, daß das unter Preisgabe seiner grundsätzlichen Auffassungen geschehen kann."[208]

Damit Kohout und seine Frau nicht selbst um die österreichische Staatsbürgerschaft ansuchen mussten, wurde ihnen 1980 auf Vorschlag der Jury des österreichischen Staatspreises für Europäische Literatur die österreichische Staatsbürgerschaft ehrenhalber verliehen. Auch dies war von Kreisky in die Wege geleitet worden[209].

Neben diesen beiden prominenten Fällen kamen weitere in der Regel weniger bekannte Unterzeichner und Sympathisanten der Charta 77 nach Österreich[210]. Deren Unterbringung, Betreuung, finanzielle Unterstützung, Sprachschulung und berufliche Integration waren mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden und wurden von der SPÖ und dem UN-Flüchtlingsfonds in Wien organisiert. Von Seiten der SPÖ waren hierfür Bruno Aigner und Přemysl Janýr verantwortlich[211]. Das spezielle Betreuungsprogramm für die Chartisten und deren Familienmitglieder umfasste Janýr zufolge bis 1987 fast 400 Personen, wovon die meisten dauerhaft in Österreich blieben[212].

Kreisky verfolgte das Schicksal der Charta 77 auch dann weiter, als sie nicht mehr in den Schlagzeilen war, wovon im Kreisky-Archiv zwei Archivkartons voller Dokumente allein zu dieser Bürgerrechtsgruppe zeugen[213]. Von Aigner und Janýr ließ er sich regelmäßig über den Verlauf der Betreuungsmaßnahmen für die nach Österreich ausgewanderten Chartisten ins Bild setzen[214]. Genauso hielt er sich über die Situation der in der ČSSR verbliebenen Dissidenten auf dem Laufenden und wandte sich in mehreren Fällen direkt an die tschechoslowakische Führung, um sich für die Freilassung oder Ausreisegenehmigung einzelner Charta-Aktivisten zu verwenden. Dabei arbeitete er eng mit der Parteiführung, mit Willy Brandt in seiner Funktion als SI-Präsident sowie der österreichischen Sektion von Amnesty International zusammen. Zu den Unterzeichnern der Charta 77, für die er sich besonders engagierte, zählten unter anderem Václav Havel, Rudolf

208 SBKA, VII.1 ČSSR 7, Konvolut Pavel Kohout, „Auszug aus dem Parlamentsprotokoll der 7. NR/Su, Seite 1613–1620", S. 4. Vgl. Kohout, Mein tolles Leben, S. 271. Dort ist dieses Zitat aufgrund der Übersetzung ins Tschechische und der Rückübersetzung ins Deutsche in einem etwas anderen Wortlaut wiedergegeben.

209 Vgl. Kohout, Mein tolles Leben, S. 278f. sowie die Briefe Kohouts an Kreisky in: SBKA, VII.1 ČSSR 7, Konvolut Pavel Kohout, insbesondere Kohouts Brief vom 31. 7. 1980.

210 Die genaue Zahl ließ sich im Rahmen der Recherchen des Verfassers nicht feststellen.

211 SBKA, VII.1 ČSSR 6, Bruno Aigner an Bruno Kreisky, 21. 11. 1977, als Anlage „Bericht über Betreuung der ‚Charta 77'-Unterzeichner", 18. 11. 1977. Vgl. Janýr, Tschechoslowakei 1968, in: Rathkolb/Heiss (Hrsg.), Asylland wider Willen; Petritsch, Bruno Kreisky, S. 298; Stanek, Verfolgt, S. 172–178; Jana Starek, Die tschechische Minderheit und das tschechoslowakische Exil nach dem Jahre 1968 in Wien, in: Basler u. a. (Hrsg.), Die Wiener Tschechen, S. 46–72, hier S. 62f. Bruno Aigner wird auch in Pavel Kohouts Memoiren als Freund und Helfer gewürdigt: Kohout, Mein tolles Leben, S. 262–270. Aigner war damals wie heute Sekretär von Heinz Fischer, dem heutigen Bundespräsidenten und damaligen Fraktionsvorsitzenden der SPÖ. Vgl. Oliver Pink, Bruno Aigner: Fischers linke Hand, in: Die Presse, 28. 11. 2009.

212 Janýr, Tschechoslowakei 1968, in: Rathkolb/Heiss (Hrsg.), Asylland wider Willen, S. 186.

213 SBKA, VII.1 ČSSR 6 und 7. Auch in den anderen Länderboxen zur ČSSR tauchen vereinzelte Dokumente zur Charta 77 auf.

214 Vgl. Petritsch, Bruno Kreisky, S. 298 sowie diverse Dokumente in SBKA, VII.1 ČSSR 6 und 7.

Battěk, Jiří Lederer und Jaroslav Šabata[215]. Neben der Charta 77 setzte sich Kreisky auch für prominente Dissidenten aus anderen osteuropäischen Staaten ein, etwa für die sowjetischen Bürgerrechtler Andrei Sacharow, Jelena Bonner, Anatoli Schtscharanski und Juri Orlow[216].

Die osteuropäischen Dissidenten und Oppositionsgruppen hätten ohne die KSZE-Schlussakte wohl kaum in dieser Intensität gegen die kommunistischen Regime aufbegehrt, genauso wenig hätte sich die österreichische Bundesregierung in diesem Ausmaß für deren Schicksal eingesetzt. Die Schlussakte bildete den Referenzrahmen, auf den sich die Dissidenten gegenüber ihren eigenen Regierungen genauso wie gegenüber denen der demokratischen Staaten beriefen. Bei den kommunistischen Staaten zeugten die repressiven Reaktionen der Regime vor allem in der DDR, der ČSSR und der UdSSR davon, dass auch sie die KSZE – vor allem ihre systemgefährdende Wirkung – ernst nahmen. In Wien genauso wie in den anderen Hauptstädten der westlichen und neutralen KSZE-Teilnehmerstaaten musste man allein schon um der eigenen Glaubwürdigkeit willen auf die Rufe der Dissidenten eingehen. Im Falle Österreichs belegt Bruno Kreiskys Parlamentsansprache anlässlich der Ausbürgerung Pavel Kohouts diesen Faktor in sehr eindrücklicher Weise. Für Kreisky war ein engagiertes Eintreten für die Unterzeichner der Charta 77 und andere Dissidenten allein schon deshalb unumgänglich, um zu beweisen, dass er seine Unterschrift unter die KSZE-Schlussakte durchaus ernst gemeint und damit keineswegs die sowjetische Hegemonie über Osteuropa besiegelt hatte.

Die osteuropäischen Dissidenten erkannten das Potenzial der Schlussakte sehr schnell, wobei ihr genauer Inhalt zweitrangig war, denn sie hätten sich vermutlich „auch auf jedes andere KSZE-Dokument als Grundlage für ihre Bewegung gestützt."[217] Pavel Kohout bringt seine Taktik gegenüber den kommunistischen Machthabern gerade im Hinblick auf die KSZE auf eine einfache Formel, die sich problemlos auf andere osteuropäische Regimekritiker übertragen ließe: „sofort jeden kleinsten Raum besetzen, den das Regime Husák unter internationalem Druck zähneknirschend räumen musste."[218] Österreich hatte diesen „kleinsten Raum" mit seiner Teilnahme an der KSZE und dem besonderen Engagement für die humanitären Fragen in Korb III erst ermöglicht; nun galt es, ihn gemeinsam mit den Dissidenten zu verteidigen.

Gerade am Beispiel des österreichischen Engagements für die Charta 77 wird eine ursächlich auf die KSZE zurückzuführende Veränderung im Umgang mit Regimekritikern in Osteuropa deutlich. 1968 hatte man zwar ein beeindrucken-

[215] Vgl. zahlreiche Dokumente in SBKA, VII.1 ČSSR 6 und 7 sowie zu Václav Havel auch in ČSSR 1.

[216] Vgl. Petritsch, Bruno Kreisky, S. 294; Rathkolb, Bruno Kreisky: Perspectives, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 134. Zu Orlow vgl. das Schreiben Kreiskys an Juri Andropow vom 5. 7. 1983 in http://psi.ece.jhu.edu/~kaplan/IRUSS/BUK/GBARC/pdfs/dis80/lett83-1.pdf (letzter Zugriff: 13. 9. 2012).

[217] Maresca, Die KSZE, S. 32.

[218] Kohout, Mein tolles Leben, S. 241.

des humanitäres Engagement für tausende Flüchtlinge aus dem Nachbarland gezeigt und Einreisevisa für beinahe jeden Asyl suchenden Tschechen oder Slowaken mit einem gültigen Reisedokument ausgestellt[219]. Den Unterdrückungsmaßnahmen gegen die politische und gesellschaftliche Elite des Prager Frühlings während der so genannten Normalisierung sah man aber relativ hilflos zu. Die einzige nennenswerte Protestmaßnahme war die erwähnte Preisverleihung an Václav Havel. Als sich 1977 die gleichen Personen abermals erhoben, hatte man mit der Schlussakte ein brauchbares Instrument, vor allem aber eine solide Legitimationsgrundlage, um sich ungleich offensiver für sie einzusetzen. Man fühlte sich zu diesem Engagement aber auch moralisch verpflichtet, da man sie mit der KSZE-Schlussakte zu ihrem Aufbegehren erst ermutigt hatte. Somit fungierte das Dokument für sie tatsächlich oftmals als eine Art Schutzschirm – obgleich nur ein löchriger, der in vielen Fällen nicht dazu genügte, vor Repressionen, Verbannung oder Verhaftung zu bewahren. Zugleich schuf es für die Dissidenten eine Verbindung zur westlichen Welt, die sich noch stärker als zuvor für ihr Schicksal interessierte und ihrem Handeln damit einen größeren Sinn gab.

Die konkreten Unterstützungsmaßnahmen, die Österreich gegenüber den Dissidenten entfaltete, bestätigen das Bild, das bereits die im vorigen Abschnitt geschilderte Interventionstätigkeit für „humanitäre Härtefälle" zeichnete: Man engagierte sich nicht zum Selbstzweck oder zu rein symbolpolitischen Zwecken, sondern aus der Überzeugung heraus, Personen zu helfen, denen elementare Rechte und Freiheiten vorenthalten wurden. Im Interesse der betroffenen Personen verzichtete man auch hier soweit möglich auf öffentliche Appelle, Beschwerdenoten und den Verweis auf die KSZE-Schlussakte. Man scheute aber keineswegs davor zurück, schwereres Geschütz aufzufahren, um der eigenen Auffassung Nachdruck zu verleihen, wenn die stille Diplomatie nicht fruchtete. Kreisky setzte aber öffentlichkeitswirksame Unterstützungsmaßnahmen oder Verurteilungen nicht ohne Not ein und versuchte immer wieder, den östlichen Machthabern Brücken zu bauen, wodurch sie von ihrer restriktiven Linie ohne völligen Gesichtsverlust zurückweichen konnten. So versuchte er nach all dem Trubel um die Charta 77 wieder schnell, in eine Art Normalität zurückzukehren, warnte bereits Ende März 1977 davor, die Dissidentenfrage auf dem Belgrader KSZE-Folgetreffen in den Mittelpunkt zu stellen[220], und appellierte im April gegenüber Lubomír Štrougal für die Freilassung Václav Havels – fernab von aller Öffentlichkeit und ohne sich auf die KSZE oder die Menschenrechte zu berufen[221].

Die große Unterstützung und Aufmerksamkeit, die Kreisky und die österreichische Bundesregierung der Charta 77 und anderen Dissidenten mal öffentlich-

219 Vgl. u. a. Manfred Mugrauer, Der „Prager Frühling" und die Parteikrise der KPÖ, in: Karner u. a. (Hrsg.), Prager Frühling, S. 1043–1062; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 341–352; Fassmann/Münz, Österreich, in: Fassmann (Hrsg.), Migration in Europa, S. 212; Vlasta Valeš, Die tschechoslowakischen Flüchtlinge 1968–1989, in: Rathkolb/Heiss (Hrsg.), Asylland wider Willen, S. 172–181, hier S. 175 f.; Stanek, Verfolgt, S. 87–94.

220 Vgl. S. 315.

221 SBKA, VII.1 ČSSR 1, Brief Bruno Kreiskys an Lubomír Štrougal, 21. 4. 1977.

keitswirksam, mal im Stillen entgegenbrachten, sind fast ausnahmslos positiv zu bewerten und brachten ihnen großen Dank der betroffenen Personen ein[222]. Allerdings hinterlässt das Asylangebot als konkrete Hilfsmaßnahme ein ambivalentes Bild. Zwar handelte Kreisky aus tiefster humanitärer Überzeugung sowie vor dem Hintergrund seiner eigenen Erfahrung aus der Illegalität in den 1930er Jahren und wies in seinen Memoiren den Vorwurf, er habe die Dissidenten damit aufgefordert, ihren Kampf einzustellen und das Land zu verlassen, nachdrücklich zurück[223]. Die geschilderten Reaktionen der Charta-77-Unterzeichner auf die Erklärung des Bundeskanzlers vom 18. Januar 1977 sprechen aber eine etwas andere Sprache. Für eine Bürgerrechtsbewegung, die im Land verbleiben und in Auseinandersetzung mit dem Regime die Einhaltung der ihnen verbrieften Rechte durchsetzen wollte, war die Auswanderung oder Ausweisung einiger ihrer führenden Persönlichkeiten nicht gerade förderlich und wurde zumindest teilweise als entmutigender Rückschlag empfunden[224]. Das Prager Regime hingegen fühlte sich durch Kreiskys Initiative dazu ermutigt, dem Beispiel der UdSSR und der DDR zu folgen, die sich mit Alexander Solschenizyn und Wolf Biermann unliebsamer Kritiker entledigt hatten. Es ist daher fraglich, ob Kreiskys „edle und gut gemeinte Geste“[225] der Charta 77 letztlich mehr nützte als schadete – eine Frage, die hier nicht abschließend geklärt werden kann.

4. Zwischenbilanz

Für das österreichische Außenministerium bedeutete die Implementierung der KSZE-Schlussakte vor allem, die Einhaltung der in Genf verhandelten Bestimmungen in Osteuropa zu beobachten, möglichst viele staatliche und nichtstaatliche Akteure zu einer Anwendung der Schlussakte zu animieren und sie selbst in den bilateralen Beziehungen mit den osteuropäischen Staaten, wo angebracht, als außenpolitisches Instrument zu benutzen.

Die Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit im eigenen Land erwies sich als aufwendiges Unterfangen. Das Außenministerium musste die Bestimmungen der Schlussakte erst auf die Praxis herunterbrechen, um damit das Interesse staatlicher wie nicht-staatlicher Akteure zu wecken, stieß damit jedoch häufig auf nur verhaltene Resonanz. Anders sah dies bei der Implementierung in den bilateralen Beziehungen mit Osteuropa aus. Hier erwies sich die KSZE-Schlussakte als brauchbares Instrument der Beziehungspflege, auch wenn sich der konkrete Einfluss der KSZE auf die jeweiligen Beziehungen nur schwer messen lässt. Vor allem ließ sich mit der KSZE-Schlussakte in den von ihr gedeckten Bereichen der Druck

222 Vgl. diverse Schreiben an Kreisky in SBKA, VII.1 ČSSR 6 und 7 sowie ein Zitat aus einem Dankesbrief Jiří Hájeks in den Memoiren Kreiskys: Kreisky, Im Strom, S. 250.
223 Kreisky, Im Strom, S. 250.
224 Vgl. Vanecek, Ein sehr persönlicher Rückblick, in: Basler u. a. (Hrsg.), Die Wiener Tschechen, S. 76f.
225 Ebenda, S. 77.

auf die osteuropäischen Staaten erhöhen, etwa wenn es um die Abschaffung des Visazwangs, die Einrichtung neuer Grenzübergänge oder die Akkreditierung österreichischer Journalisten ging. Hierbei diente die Schlussakte oftmals als Legitimationsgrundlage, um Verbesserungen im humanitären, kulturellen oder auch wirtschaftlichen Bereich einzufordern.

Auch bei Interventionen für „humanitäre Härtefälle" spielte der Dritte Korb eine wichtige Rolle. Zwar beriefen sich die österreichischen Regierungsstellen in vielen Fällen nicht ausdrücklich auf die KSZE, insbesondere dann nicht, wenn davon eher ein gegenteiliger Effekt zu erwarten war, beispielsweise gegenüber der DDR. Dennoch bildete die Schlussakte auch in diesen Fällen die Legitimationsbasis für die Anliegen Österreichs und erhöhte den Druck auf die kommunistischen Regime, „humanitäre Härtefälle" wohlwollend zu prüfen. Besonders auffällig waren die von der KSZE verursachten Veränderungen beim Umgang Österreichs mit osteuropäischen Regimegegnern, zumal, wenn sich diese in ihren Ländern für die Einhaltung der Schlussakte einsetzten. Das österreichische Engagement für die Charta 77, insbesondere der persönliche Einsatz von Bruno Kreisky, ist hierfür ein prominentes wie beeindruckendes Beispiel, auch wenn das österreichische Asylangebot als konkretes Hilfsangebot ein ambivalentes Bild hinterlässt. Der Fall der Charta 77 belegt zugleich, dass die Schlussakte nicht nur die osteuropäischen Regimegegner zum Aufbegehren, sondern auch die österreichische Bundesregierung zu offenerem Protest gegen die Unterdrückungsmaßnahmen der kommunistischen Staatsapparate ermutigte.

Das Fazit aus den österreichischen Erfahrungen mit der Implementierung der KSZE-Schlussakte belegt einmal mehr ihren widersprüchlichen Charakter. Als rein politische Absichtserklärung hatte sie eigentlich keine rechtliche Relevanz, dennoch wirkte sie ungleich stärker als frühere, völkerrechtliche Menschenrechtsinstrumente und verschaffte vor allem eines: Legitimität. Auch wenn die kommunistischen Regime die Rechte ihrer Bürger auch nach 1975 regelmäßig mit Füßen traten, so waren sich doch alle Seiten – die demokratischen Regierungen der KSZE-Teilnehmerstaaten, die regimekritische Bevölkerung in Osteuropa genauso wie die osteuropäischen Diktaturen – genau darüber im Klaren, dass dies gegen die KSZE-Schlussakte und den viel beschworenen „Geist von Helsinki" verstieß[226]. Diese Wirkung konnte die Schlussakte gerade deshalb entfalten, weil sie vor allem ein politisch-moralisches, und kein juristisches Werk war.

[226] Dass insgeheim auch die kommunistischen Diktaturen die KSZE-Schlussakte als Legitimationsbasis anerkannten, belegt für die DDR: Anja Hanisch, Zwischen sowjetischer Konzessionsbereitschaft und Ausreisebewegung: Die DDR in Madrid (Manuskript), Vortrag auf der Konferenz „Der KSZE-Prozess: Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation (1975–1989/90)", 21.–23. 10. 2010, München, S. 8. Darüber hinaus brachte es Andrei Gromyko mit seiner auf Korb III bezogenen Aussage gegenüber Kissinger auf den Punkt: „But we don't want to be in violation of a declaration we have made." Memorandum of Conversation, 4. 2. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 183, S. 540–546, hier S. 545. Vgl. Kapitel I.4.3.5.

III. Das KSZE-Folgetreffen in Belgrad 1977/1978

1. Österreich und der Niedergang der Entspannungspolitik bis 1977

1.1 Die Veränderung der weltpolitischen Lage zwischen Helsinki und Belgrad

Mit der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte hatte die Entspannungspolitik ihren Zenit erreicht. Seit Mitte der 1970er Jahre kam es zu weltpolitischen Entwicklungen, die bis Ende des Jahrzehnts zu einer neuerlichen Verschärfung des Ost-West-Konfliktes führten. Das Belgrader Folgetreffen war einerseits Teil dieser Entwicklung. Andererseits wurde dessen Verlauf von den Veränderungen, die sich bis 1977 bereits ereignet hatten, maßgeblich geprägt.

Für die UdSSR und ihren Machtbereich brachte die Ära der Détente letztlich mehr Nachteile als Vorteile. Sie entfaltete innerhalb der WVO-Staaten eine ungewünschte Eigendynamik, brachte zentrifugale gesellschaftliche Kräfte zu Tage und stärkte die Emanzipation einzelner Bündnismitglieder gegenüber der östlichen Führungsmacht. Für die Mitgliedsstaaten der WVO ermöglichte sie – zum Teil erstmalige – direkte Kontakte zur Bundesrepublik, den USA und anderen westlichen Staaten, die von Moskau kaum mehr kontrolliert und nur mühsam beeinflusst werden konnten. Dabei spielten nicht zuletzt die bilateralen Konsultationen unter den designierten Teilnehmerstaaten in Vorbereitung auf die KSZE eine Rolle.

Neben diesen außenpolitischen, bündnisinternen Entwicklungen entfaltete die Veröffentlichung der Schlussakte, vor allem durch ihre Aussagen zur Achtung der Menschenrechte in Korb I sowie die humanitären Bestimmungen in Korb III, östlich des Eisernen Vorhangs eine Wirkung, die in dieser Intensität kaum jemand erwartet hatte[1]. Hinzu kamen Veränderungen außerhalb des sowjetischen Machtbereiches, die den Kreml alarmierten. 1974 waren in Griechenland und Portugal sowie 1975 in Spanien die letzten nicht-kommunistischen Diktaturen Europas zusammengebrochen und hatten der parlamentarischen Demokratie Platz gemacht[2]. Zu allem Überfluss sagten sich die spanischen und italienischen Kommunisten im Juli 1975 von Moskau los, warfen zentrale kommunistische Dogmen

[1] Die Schlussakte wurde u. a. in der „Prawda" (2. 8. 1975, S. 2–6) und im „Neuen Deutschland" (2./3. 8. 1975, S. 5–10) vollständig abgedruckt. Zu etwaigen Motiven des Ostens, die Schlussakte in dieser öffentlichkeitswirksamen Form zu publizieren, vgl. Snyder, Human Rights Activism, S. 55f.

[2] Folgt man Curt Gasteyger, so ermutigte die Tatsache, dass das westliche Europa nunmehr ausschließlich demokratisch regiert wurde, die westlichen Staaten, in Belgrad energischer auf die Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu drängen. Curt Gasteyger, The Soviet Union and Belgrade, in: Andrén/Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond, S. 27–37, hier S. 31.

über Bord und akzeptierten die Prinzipien der Demokratie. Dieser „eurokommunistischen" Ausrichtung schlossen sich andere west- und außereuropäische Parteien an, was für die kommunistische Staatenwelt eine vor allem ideologische Bedrohung darstellte[3]. Die Entwicklung in Spanien war für Moskau aber auch deshalb ein Ärgernis, weil sich bereits im Juni 1977 die Annäherung des Landes an NATO und EG abzeichnete.

Auch an anderer Stelle mehrten sich bereits vor der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte die Zeichen für eine zunehmende Spannung zwischen Ost und West, vor allem zwischen den beiden Supermächten. Die Rücktritte Willy Brandts und Richard Nixons im Mai bzw. August 1974 waren ein schwerer Schlag für den sowjetischen Generalsekretär Leonid Breschnew, der damit zwei seiner wichtigsten Partner in der Entspannungspolitik verloren hatte. Insbesondere zu Brandt hatte er ein sehr vertrauensvolles Verhältnis aufgebaut. Zwar knüpften die Nachfolger beider, Helmut Schmidt in Bonn und Gerald Ford in Washington, an die außenpolitischen Linien ihrer Vorgänger an. Dennoch stellten diese Rücktritte eine Zäsur für die Ära der Détente dar[4].

Auf der anderen Seite war die im April 1974 begonnene sowjetische Intervention im angolanischen Bürgerkrieg Wasser auf die Mühlen der Entspannungsgegner, insbesondere in den USA, die daraufhin ebenfalls in den Konflikt eingriffen. Auch in die militärische Auseinandersetzung zwischen Äthiopien und Somalia am Horn von Afrika mischten sich 1977 die Supermächte ein. Beide Stellvertreterkriege hatten verheerende Auswirkungen auf das Image der UdSSR und deren Verhältnis zur westlichen Welt. Hinzu kam, dass die UdSSR 1976 begonnen hatte, ihre Raketensysteme in Osteuropa durch die deutlich präziseren und schlagkräftigeren SS-20-Raketen zu ersetzen, was bei der NATO nicht unbemerkt blieb, jedoch erst nach dem Belgrader Folgetreffen zu immensen Spannungen führte. Auch an anderer Stelle gab der militärische Bereich Anlass zur Sorge: Sowohl die MBFR- als auch die SALT-II-Verhandlungen verliefen schleppend und waren zu Beginn des Belgrader Folgetreffens von einem erfolgreichen Abschluss weit entfernt.

In den USA gewannen die Entspannungsgegner immer mehr an Einfluss und konnten bereits Ende 1974 ihren ersten Erfolg feiern. Mit der Annahme des Jackson-Vanik-Amendments im Dezember 1974 wurde die Meistbegünstigung für die UdSSR verbindlich an sowjetische Garantien für die Auswanderung sowjetischer Juden gekoppelt; bisher basierten die seit 1968 kontinuierlich steigenden Auswanderungsraten auf vertraulichen, mündlichen Absprachen. Zudem präsentierte der demokratische Kongressabgeordnete Henry Jackson jüngste sowjetische Zusagen

[3] Zum Eurokommunismus vgl. Silvio Pons, The Rise and Fall of Eurocommunism, in: Melvyn Leffler/Odd Westad (Hrsg.), The Cambridge History of the Cold War. Vol. III: Endings, Cambridge 2010, S. 45–65; Brown, Aufstieg und Fall, S. 621–626; Heinz Timmermann, Eurokommunismus im Wandel, in: ders. (Hrsg.), Eurokommunismus. Fakten Analysen Interviews, Frankfurt am Main 1978, S. 15–64; Wolfgang Leonhard, Eurokommunismus. Herausforderung für Ost und West, München 1978.

[4] Vgl. Loth, Helsinki, S. 159–161; Zubok, A Failed Empire, S. 241; ders., The Soviet Union and détente of the 1970s, in: Cold War History 4/2008, S. 427–448, hier S. 435. Zur Bedeutung der persönlichen Beziehung Breschnews mit Brandt und Nixon vgl. Zubok, The Soviet Union, S. 431.

als Erfolg seines Vorstoßes. Die UdSSR wies diese Darstellung zurück, erklärte das Jackson-Vanik-Amendment für völlig inakzeptabel, kündigte das Handelsabkommen mit den USA von 1972 und fuhr die Auswanderungsrate für sowjetische Juden deutlich zurück[5].

Der neue amerikanische Präsident Gerald Ford hielt zwar an Nixons außenpolitischer Linie zunächst fest und beließ Henry Kissinger im Amt des Außenministers, geriet damit aber zunehmend in die Kritik. Im Vorfeld des Präsidentschaftswahlkampfes im März 1976 sah er sich dadurch sogar gezwungen, öffentlich das Wort „Détente" aus seinem Wortschatz zu verbannen und seine Außenpolitik fortan unter das Motto „Frieden durch Stärke" zu stellen, um sich im innerparteilichen Machtkampf um die Präsidentschaftskandidatur gegenüber seinem Konkurrenten Ronald Reagan durchsetzen zu können[6].

Während die KSZE-Verhandlungen in den USA kaum Beachtung fanden, wurden auch sie 1975 von der generellen Entspannungskritik erfasst[7]. Eine besondere Rolle spielte dabei der sowjetische Dissident Alexander Solschenizyn, der 1974 ausgebürgert wurde und bald darauf in die USA emigrierte. Dort wurde er schnell zu einer Symbolfigur für die sowjetische Unterdrückung Andersdenkender und genoss bei Demokraten wie Republikanern hohes Ansehen. Entsprechend groß war das Unverständnis, als Präsident Ford aus Rücksicht auf die zu erwartende sowjetische Reaktion mehrfach ein Treffen mit Solschenizyn ablehnte, zuletzt im Juni 1975, nur einen Monat vor dem Gipfeltreffen in Helsinki. Solschenizyn dankte es ihm, indem er kurze Zeit später die anstehende Konferenz als „betrayal of Eastern Europe" bezeichnete[8]. Die Presse und die wachsende Zahl der Entspannungskritiker griffen dies als symptomatisches Beispiel der unmoralischen Außenpolitik Fords auf, warfen ihm Appeasement gegenüber der UdSSR vor und verstärkten in den Wochen vor und nach Helsinki ihre KSZE-Kritik immens. Wenige Tage vor Fords Abreise in die finnische Hauptstadt titelte das Wall Street Journal: „Jerry, don't go!"[9] Ronald Reagan forderte gar plakativ, alle Amerikaner sollten gegen die KSZE sein. Entsprechend bemüht war Ford, in seiner Rede in Helsinki beim amerikanischen Publikum für die KSZE zu werben[10]. Damit blieb er jedoch erfolglos.

[5] Vgl. Loth, Helsinki, S. 164f.; Friedbert Pflüger, Die Menschenrechtspolitik der USA. Amerikanische Außenpolitik zwischen Idealismus und Realismus 1972–1982, München 1983, S. 69–75. Dies schlug sich auch auf die Zahl der sowjetischen Juden, die über Österreich auswanderten, spürbar nieder. Vgl. SBKA, VII.1 UdSSR 3, Mappe „Arbeitsbesuch des Herrn Bundeskanzlers in der Sowjetunion, 6.–8. Feber 1978", S. 23.

[6] Vgl. Sarah B. Snyder, Through the Looking Glass: The Helsinki Final Act and the 1976 Election for President, in: Diplomacy and Statecraft 1/2010, S. 87–106; Jussi Hanhimäki, The flawed architect. Henry Kissinger and American foreign policy, Oxford 2004, S. 444f.

[7] Vgl. Sarah Snyder, „Jerry Don't Go". Domestic Opposition to the 1975 Helsinki Final Act, in: Journal of American Studies 1/2010, S. 67–81.

[8] Zitiert nach Hanhimäki, The flawed architect, S. 434. Vgl. Snyder, „Jerry Don't Go", S. 74–76.

[9] Zitiert nach Daniel Thomas, The Helsinki accords and political change in Eastern Europe, in: Thomas Risse (Hrsg.), The power of human rights. International norms and domestic change, Cambridge 1999, S. 205–233, hier S. 212. Vgl. Snyder, „Jerry Don't Go", S. 70.

[10] Hanhimäki, The flawed architect, S. 437; Snyder, „Jerry Don't Go", S. 78f.

Ein Interesse an der KSZE entwickelte sich in den USA aber dennoch: Bereits im September 1975 schlug die republikanische Kongress-Abgeordnete Millicent Fenwick die Bildung einer Kommission zur Überwachung der Einhaltung der KSZE-Schlussakte vor. Mit Unterstützung des demokratischen Kongress-Abgeordneten Dante Fascell sowie zahlreicher Vereinigungen osteuropäischer Einwanderergruppen konnte sie sich mit ihrem Vorschlag gegen den Widerstand Kissingers und Fords durchsetzen. Am 3. Juni 1976 unterzeichnete der US-Präsident das Gesetz zur Einsetzung der „Commission on Security and Cooperation in Europe" (US Helsinki Commission), die in den folgenden Jahren einen erheblichen Einfluss auf die Formulierung der amerikanischen KSZE-Politik ausüben konnte[11].

Für den Verlauf des Belgrader Folgetreffens war neben der allgemeinen Verschärfung des Ost-West-Konfliktes und der unvorhergesehenen Auswirkungen der KSZE-Schlussakte in Osteuropa vor allem die Wiederentdeckung der KSZE für die amerikanische Außenpolitik unter Jimmy Carter ausschlaggebend. Mit der Wahlniederlage Fords endete auch die Ära Kissinger, der als Architekt der amerikanischen Entspannungspolitik nicht nur die Haltung der USA zur KSZE, sondern auch den Verlauf und das Ergebnis der Genfer Verhandlungen entscheidend geprägt hatte. Kissinger hatte nie viel von einer gesamteuropäischen Konferenz gehalten und der sowjetischen Führung mehrfach versichert, die USA und ihre Verbündeten würden die Einhaltung der humanitären Bestimmungen der Schlussakte nicht einfordern[12].

Jimmy Carter wollte von solchen Zusicherungen nichts wissen. Er wandte sich von der Entspannungspolitik seiner Vorgänger entschieden ab. Stattdessen verfolgte er – durch seinen Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski unterstützt und angetrieben – gerade gegenüber den WVO-Staaten eine offensive Menschenrechtspolitik, die die Beziehungen zwischen den USA und der UdSSR frostig werden ließ. Während Ford sich geziert hatte, Solschenizyn zu treffen, empfing Carter sowjetische Dissidenten im Weißen Haus, ohne vor der sowjetischen Reaktion zurückzuschrecken. Die Einhaltung der Menschenrechte wurde gegenüber dem Osten nachdrücklicher gefordert und deren Verletzungen offen angesprochen[13].

[11] Vgl. Thomas, The Helsinki accords, in: Risse (Hrsg.), The power of human rights, S. 205–233, hier S. 213 f.; William Korey, The promises we keep. Human rights, the Helsinki process, and American foreign policy, New York 1993, S. 23–28; Sarah Snyder, Follow-up at Belgrade. How Human Rights Activists Shaped the Helsinki Process, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 189–206, hier S. 194 f.; dies., Human Rights Activism, S. 38–52 und S. 98 f.

[12] Douglas Selvage, Transforming the Soviet Sphere of Influence? U.S.-Soviet Détente and Eastern Europe, 1969–1976, in: Diplomatic History 4/2009, S. 671–687; Svetlana Savranskaya, Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975, S. 175–190, hier S. 180; Savranskaya, Human Rights Movements, in: Nuti (Hrsg.), Crisis of Détente, S. 27 f. Zu Kissingers realpolitischer Haltung zur KSZE vgl. Hanhimäki, Swahili; Kieninger, Transformation, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975, S. 70 f.; Biermann, U.S. Perceptions, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 65–78; Snyder, Human Rights Activism, S. 31 f.

[13] Zu Carters Menschenrechts- und KSZE-Politik vgl. u. a. Richard Davy, The United States, in: Andrén/Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond, S. 3–15, hier S. 4–7; Pflüger, Menschenrechtspolitik der USA, S. 91–339; David Schmitz/Vanessa Walker, Jimmy Carter and the For-

Dabei erwies sich das KSZE-Folgetreffen in Belgrad für Carter als geeignetes Instrument seiner Menschenrechtspolitik – insbesondere gegenüber der UdSSR[14]. Dies war ganz im Sinne der US Helsinki Commission, die starken Einfluss auf die Formulierung der amerikanischen KSZE-Politik nahm, einen Teil der amerikanischen KSZE-Delegation stellte und Carter und Brzezinski zu einer harten, konfrontativen Linie in Belgrad riet[15].

Mindestens genauso bedeutsam wie der gewachsene Einfluss der US Helsinki Commission war die Wahl des Delegationsleiters. Kandidat des Außenministeriums war Albert Sherer, der bereits in Genf und Helsinki sowie während des Belgrader Vorbereitungstreffens im Sommer 1977 der amerikanischen Delegation vorstand. Sherer war ein erfahrener, aber relativ unbekannter Diplomat, von dem zwar eine harte, keinesfalls aber eine konfrontative Linie zu erwarten war. Carter ernannte jedoch auf Empfehlung Brzezinskis Arthur Goldberg, der der Öffentlichkeit durch frühere Ämter als Arbeitsminister, Richter am Obersten Gerichtshof sowie als UN-Botschafter bekannt war. Er galt als Hardliner, der nicht scheuen würde, die kommunistischen Staaten offen zu kritisieren – auch gegen den Widerstand westlicher Alliierter. Seine Nominierung unterstrich zugleich das Gewicht, das Carter dem Folgetreffen beimaß. Dass Goldberg vom Präsidenten persönlich ernannt wurde, verlieh ihm große Autorität innerhalb seiner Delegation genauso wie gegenüber anderen Delegationen[16]. Sein offensives und oftmals provokatives Vorgehen rechtfertigte er gegenüber westlichen Verbündeten immer wieder damit, dass die Glaubwürdigkeit von Carters Menschenrechtspolitik in Belgrad auf dem Spiel stehe[17].

Das Interesse am KSZE-Prozess war bei der sowjetischen Führung genauso wie bei einigen ihrer Verbündeten – vor allem der ČSSR und der DDR – bereits durch die innenpolitischen Auswirkungen der KSZE deutlich zurückgegangen. Die neue

eign Policy of Human Rights. The Development of a Post-Cold War Foreign Policy, in: Diplomatic History 1/2004, S. 113–143; Breck Walker, „Neither Shy nor Demagogic". The Carter Administration Goes to Belgrade, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 207–230; Biermann, U.S. Perceptions, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 78–84; Snyder, Human Rights Activism, S. 81–114. Zur Rolle Brzezinskis für Carters Menschenrechtspolitik vgl. Walker, „Neither Shy nor Demagogic", in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade; Vaughan, Zbigniew Brzezinski, in: Nuti (Hrsg.), Crisis of Détente.

[14] Vgl. Biermann, U.S. Perceptions, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 84.

[15] Korey, The promises, S. 36–43, 71–75; Snyder, Follow-up at Belgrade, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 195–197; Walker, „Neither Shy nor Demagogic", in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 210f.

[16] Snyder, Follow-up at Belgrade, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 197f.; Snyder, Helsinki Process, S. 170–186; Snyder, Human Rights Activism, S. 100f.; Korey, The promises, S. 69–75; Davy, The United States, in: Andrén/Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond, S. 7–9. Zur Nominierung Goldbergs vgl. auch die Memoiren des US-Delegationsleiters von Madrid: Max Kampelman, Entering New Worlds. The Memoirs of a Private Man in Public Life, New York, N.Y., 1991, S. 220–222.

[17] Dies wurde von Sherer im Nachhinein heftig kritisiert. Albert Sherer, Goldberg's Variation, in: Foreign Policy 39/1980, S. 154–159, hier S. 156. Vgl. auch die Replik von Goldberg und Sherers Kommentar dazu: Arthur Goldberg/Albert Sherer, Letters, in: Foreign Policy (1980), S. 187–190.

amerikanische Außenpolitik tat ihr Übriges, diesen Trend zu verstärken. Infolgedessen verbanden die WVO-Staaten mit dem Belgrader Folgetreffen eher Befürchtungen als Hoffnungen und strebten dort in erster Linie eine „Schadensbegrenzung“[18] an. Dem sowjetischen KSZE-Diplomaten Juri Kaschlew zufolge habe Gromyko den sowjetischen Delegationsleiter Juli Woronzow sogar angewiesen, „that the Belgrade Meeting should be brought to an early end without a concluding document.“[19] Die während des Folgetreffens von der amerikanischen Delegation forcierte und teils polemisch geführte Menschenrechtsdebatte verschärfte die restriktive Haltung der UdSSR zusätzlich. Vehement und letztlich mit Erfolg widersetzte sie sich westlichen Forderungen, ins Belgrader Schlussdokument einen Hinweis auf die Menschenrechte aufzunehmen. Der Gegensatz zwischen der sowjetischen und der amerikanischen Delegation wurde somit zum dominierenden Faktor des Folgetreffens.

1.2 Österreichische Reaktionen auf die veränderte weltpolitische Lage

Die weltpolitischen Veränderungen gingen auch an Wien nicht spurlos vorüber. Wie aber wurden sie von der außenpolitischen Führung des Landes wahrgenommen und wie reagierte sie darauf? Die folgenden Ausführungen stützen sich in erster Linie auf die Sichtweise des Bundeskanzlers. Dies ist zum einen der Quellenlage[20], zum anderen der Dominanz Kreiskys in der österreichischen Außenpolitik geschuldet[21].

Obwohl auch in Österreich bemerkt wurde, dass die Entspannungspolitik zwischen 1975 und 1977 stagnierte und durch neue, Besorgnis erregende Entwicklungen gefährdet wurde, schätzte man dort die Situation zumindest in öffentlichen Stellungnahmen weiterhin optimistisch ein. Gegenüber dem Deutschlandfunk sagte Kreisky im Mai 1977, die Entspannungspolitik habe trotz „gelegentlich […] sehr ernste[r] Entwicklungen in der Welt“ seit der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte in Helsinki „ihre Fortsetzung gefunden“[22]. Zwei Monate zuvor hatte er gegenüber demselben Sender erklärt, die Détente habe sogar „Fortschritte gemacht“[23]. In seiner positiven Einschätzung ging Kreisky teilweise so weit zu be-

[18] So etwa in Curt Gasteyger, Die Aussichten der Entspannung. Europa nach dem KSZE-Treffen in Belgrad, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 71–78, hier S. 75; Gasteyger, The Soviet Union, in: Andrén/Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond, S. 32f.; Matthew Nimetz, Das Belgrader Treffen als Etappe im KSZE-Prozeß. Eine Bewertung aus amerikanischer Sicht, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 51–58, hier S. 55; Davy, The United States, in: Andrén/Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond, S. 12; Snyder, Human Rights Activism, S. 104f.

[19] Yuri Kashlev, The CSCE in the Soviet Union's Politics, in: International Affairs (12/1995), S. 66–72, hier S. 69.

[20] Vgl. S. 16–20.

[21] Vgl. Kapitel I.1.2 und I.1.3.

[22] SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 22. 5. 1977, Transkript, S. 1.

[23] Ebenda, S. 1.

haupten, dass die Entspannungspolitik den Kalten Krieg abgelöst, ja beendet habe und es in Europa mit der Ausnahme Zyperns „keine Spannungsfelder" mehr gebe[24]. Diese Äußerungen müssen in zweierlei Weise verstanden werden. Einerseits versuchte Kreisky sein internationales Ansehen zu nutzen, um mit optimistischen Einschätzungen positiven Einfluss auf die Meinungsbildung in Ost und West zu nehmen. Anderseits waren seine Äußerungen auch Ausdruck einer tatsächlich positiven Einschätzung der weltpolitischen Lage. Zwar übersah auch er die „ernsten Entwicklungen" nicht. Jedoch schienen für ihn die größten Gefahren nun nicht mehr vom Ost-West-, sondern vom Nord-Süd- und vor allem vom Nahostkonflikt auszugehen[25]. Dies erklärt auch, weshalb er ab Mitte der 1970er Jahre die globale Ausrichtung der österreichischen Außenpolitik stärker vorantrieb, sich etwa stärker für die Entwicklungsländer einsetzte und sein Engagement im Nahostkonflikt vor allem im Rahmen der Sozialistischen Internationale intensivierte[26].

Wiederholt betonte Kreisky, dass es die Entspannung nur gebe, weil „ein militärischer Gleichgewichtszustand der Supermächte" erreicht worden sei, und warnte zugleich davor, dieses Gleichgewicht zu verändern[27]. Damit wollte er jedoch nicht etwaige Abrüstungsbemühungen konterkarieren. Vielmehr zielte er damit auf das fortgesetzte Wettrüsten beider Supermächte ab, das nicht nur an sich eine Bedrohung für den Weltfrieden darstellte, sondern auch eine permanente Gefährdung des militärischen Gleichgewichts in sich barg. Zugleich war seine Äußerung auch als Appell an die USA zu verstehen, ihre Truppenpräsenz in Europa keinesfalls zu verringern. Hingegen trat Österreich nicht erst unter Kreisky für

[24] Bruno Kreisky, „Kurs auf die achtziger Jahre". 23. Parteitag der SPÖ, Wien, 12. 3. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 550–573, hier S. 567. Vgl. Bruno Kreisky, Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, 5. 5. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 583–589, hier S. 585f.; Paul Lendvai, Bruno Kreisky über Sozialdemokratie und Kommunismus. Ein Gespräch mit Paul Lendvai, in: Europäische Rundschau 2/1976, S. 3–22, hier S. 11.

[25] So etwa in Malte Olschewski, Gespräch mit dem sozialdemokratischen österreichischen Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky, in: Rogner's Magazin 9/1977, S. 5–7, hier S. 6; Lendvai, Bruno Kreisky über Sozialdemokratie und Kommunismus, S. 19. Kreiskys Sorge um den Nord-Süd-Konflikt bezog sich nicht etwa auf die jüngsten Stellvertreterkriege in Afrika, sondern auf das Entwicklungs- und Wohlstandsgefälle. Die Konflikte in Angola und am Horn von Afrika übersah er zwar nicht, ging aber davon aus, dass es „zu keiner dramatischen Entwicklung" kommen werde. SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 22. 5. 1977, Transkript, S. 1. Speziell zu Angola meinte er: „Die Situation auf anderen Kontinenten, das ist eben das Charakteristische, ist nicht durch dieses Maß an relativer Entspannung gezeichnet. […] Die Entspannung ist ebenso wie die Koexistenz kein absoluter Friedenszustand." Kreisky, Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, 5. 5. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 585f.

[26] Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 255–270, 301–342; Kramer, Aspekte, in: Kramer (Hrsg.), Österreich im internationalen System, S. 188–193; Höll, The Foreign Policy, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 35–44. Auch in der Regierungserklärung von 1975 widmete er sich dem Nord-Süd-Konflikt. Bruno Kreisky, „Österreich wird moderner und menschlicher". Regierungserklärung III, Nationalrat, 5. 11. 1975, in: Kreisky Reden II, S. 503–538, hier S. 530.

[27] Kreisky, „Kurs auf die achtziger Jahre". 23. Parteitag der SPÖ, Wien, 12. 3. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 567. So etwa auch in Kreisky, Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, 5. 5. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 584.

eine ausgewogene Abrüstung und Truppenreduzierung ein[28]. Mit Sorge sah man im Wiener Bundeskanzleramt und Außenministerium daher den schleppenden Verlauf der SALT-II-Verhandlungen, vor allem aber der in Wien stattfindenden MBFR-Gespräche. Gerade die Neutralen hatten sich seit Anfang der 1970er Jahre für diese Verhandlungen stark gemacht, wollten sie eigentlich enger mit der KSZE verknüpft sehen, um Einfluss auf den Verhandlungsverlauf nehmen zu können[29], und sahen nun mit Sorge, wie diese über Jahre hinweg ergebnislos andauerten. Kreisky sprach den MBFR-Verhandlungen politische Bedeutung auch für das Belgrader Folgetreffen zu: „Will man der Konferenz von Belgrad Bedeutung für die Entspannungspolitik verleihen, dann müssen vorher Resultate, auch wenn sie bescheiden sind, im Bereich der Abrüstungspolitik erzielt werden, und das kann vor allem nur bei der [MBFR-]Konferenz in Wien geschehen."[30]

In vertraulichen Gesprächen gab Kreisky hingegen zu verstehen, dass er – vor allem in Zusammenhang mit der KSZE – durchaus stärker über den Stand der Entspannungspolitik besorgt war, als dies in öffentlichen Äußerungen durchschien. So erklärte er im Mai 1976 gegenüber dem ungarischen Ministerpräsidenten György Lázár, dass seit dem KSZE-Gipfel in Helsinki „auf dem Gebiet der Entspannung kaum echte Entwicklungen zu verzeichnen gewesen" seien, wofür er vor allem die Medien verantwortlich machte:

„Die Idee der Entspannungspolitik finde in der europäischen Presse keinen grossen Widerhall. Die Journalisten zeigten sich vor allem an Korb III interessiert. Dadurch werde […] der Eindruck vermittelt, dass im Bereich der Entspannung nichts weitergehe. Für Anhänger der Entspannungspolitik, wie den Herrn Bundeskanzler, sei es unter diesen Bedingungen schwierig, für die Idee der Détente einzutreten. […] Trotzdem seien alle Anstrengungen nötig, um in der westlichen Öffentlichkeit Verständnis dafür zu gewinnen, dass es auch andere Fragen als den Korb III gebe."[31]

Unter diesen „anderen Fragen", die als Gegengewicht zur westlichen Menschenrechtspolitik fungieren sollten, verstand Kreisky Wirtschaftskooperationen, die er bereits anlässlich der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte in Helsinki thematisiert hatte. Er mahnte damals an, die europäische Zusammenarbeit auch auf den Energie- und Verkehrssektor auszudehnen[32]. Auf diese Vorschläge rekurrierte er bis 1977 in nahezu jeder außenpolitischen Stellungnahme[33]. Er sah es als Ver-

[28] Vgl. S. 64.

[29] Fischer, Neutral Power, S. 120–141.

[30] Bruno Kreisky, „Zur Lage". Wien, 23. 9. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 629–640, hier S. 638. Ähnlich äußerte er sich auch am 22. 5. 1977 im Deutschlandfunk. SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 22. 5. 1977, Transkript, S. 4. sowie am 17. Mai 1976 gegenüber dem ungarischen Ministerpräsidenten György Lázár. SBKA, VII.1 Ungarn, Box 2, Protokoll über das Arbeitsgespräch zwischen Bruno Kreisky und György Lázár in Wien am 17. Mai 1976, S. 4.

[31] SBKA, VII.1 Ungarn, Box 2, Protokoll über das Arbeitsgespräch zwischen Bruno Kreisky und György Lázár in Wien am 17. Mai 1976, S. 3f. Vgl. SBKA, IX.2. Depositum Josef Staribacher, Tagebuch 17. 5. 1976, Blatt 622.

[32] Vgl. Kapitel I.4.7.2.

[33] So beispielsweise in Kreisky, Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, 5. 5. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 586; Bruno Kreisky, Bericht zur wirtschaftlichen Lage vor

säumnis der Politik der europäischen Demokratien an, von den Möglichkeiten des zweiten Korbes der KSZE-Schlussakte keinen Gebrauch gemacht zu haben.

Die in der westlichen Öffentlichkeit verbreitete Reduzierung der KSZE-Schlussakte auf Korb III und die Menschenrechte war für Bruno Kreisky immer wieder Anlass zur Kritik. Dabei wies er einerseits auf die Erfolge auch in diesem Bereich hin[34], warnte zugleich wiederholt und mit beinahe gleich lautenden Formulierungen vor zu hohen Erwartungen und falschen Schlussfolgerungen, so im November 1976 in einer Rede in Hamburg:

„[W]enn seitens der kommunistischen Staaten alles das, was im Korb 3 steht, verwirklicht würde, dann wäre es in dieser kurzen Zeit seit Helsinki zu einer elementaren Veränderung des kommunistischen Systems gekommen. Derartiges von den Ergebnissen der Konferenz von Helsinki zu erwarten, scheint mir eine Illusion zu sein. Wer das erwartet, verkennt die Bedeutung dieser Konferenz, die ja vor allem darin liegt, daß sie eine Vereinbarung von Staaten ist, die zu verschiedenen politischen Systemen gehören."[35]

Gegenüber dem „Spiegel" wiederum erklärte er im März 1977, der Dritte Korb sei für ihn ein „kategorischer Imperativ", ein „Moralkodex, wie die berühmten Zehn Gebote. Nur weil sie nicht erfüllt werden, wird niemand auf sie verzichten."[36] Kreisky hielt es daher auch nicht für ratsam, das Problem der Menschenrechte oder der Dissidenten in den kommunistischen Staaten auf dem Belgrader Folgetreffen in den Mittelpunkt zu stellen. Er befürchtete gar ein Scheitern der Konferenz und zugleich der Entspannungspolitik, sollten sich die westlichen Staaten mit diesem Ansinnen durchsetzen:

„Das, glaube ich, würden sich die anderen sicher nicht gefallen lassen. Da würde es […] zu einem ununterbrochene[n] Hin und Her kommen. Wir würden sie beschuldigen, sie würden uns

dem Nationalrat, 9. 6. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 595–608, hier S. 607; Bruno Kreisky, „Betrachtungen zur Zukunft der Entspannungspolitik in Europa". Hamburg, 23. 11. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 642–650, hier S. 643 f.; Bruno Kreisky, Rede vor der Sozialistischen Internationalen in Genf, 26. 11. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 650–654, hier S. 651 f.; Bruno Kreisky, „Europapolitik", Stockholm, 9. 2. 1977, in: Kreisky Reden II, S. 654–661, hier S. 658 f.; Bruno Kreisky, Bericht zur wirtschaftlichen Lage vor dem Nationalrat am 16. Juni 1977, in: Kreisky Reden II, S. 674–684, hier S. 682 f.; SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 11. 8. 1976, Transkript, S. 2; SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 30. 3. 1977, Transkript, S. 3; SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 22. 5. 1977, Transkript, S. 3.

[34] So beispielsweise in SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 22. 5. 1977, Transkript, S. 1; SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 11. 8. 1976, Transkript, S. 1; SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview für die Europäische Föderalistische Bewegung Österreich, März/April 1977, S. 3; Kreisky, Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, 5. 5. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 587.

[35] Kreisky, „Betrachtungen zur Zukunft der Entspannungspolitik in Europa". Hamburg, 23. 11. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 643. Ähnlich äußerte er sich in: „Ich traue den Kommunisten nicht". Österreichs Bundeskanzler Bruno Kreisky über Sozialdemokraten, Eurokommunismus und Entspannung, in: Der Spiegel (Nr. 11/1977), S. 134–148, hier S. 148; Avspänningen får inte äventyras, in: Hufvudstadsbladet, 11. 03. 1977; Kreisky, „Freiheit und Diktatur", Alpbach, 3. 9. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 625; Kreisky, Über die Entspannungspolitik, London, 4. 7. 1978, in: Kreisky Reden II, S. 756 f.; SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 11. 8. 1976, Transkript, S. 1.

[36] Interview mit Bruno Kreisky, in: Der Spiegel (Nr. 11/1977), S. 148.

beschuldigen. Denn sehen Sie, das Eintreten für die Menschenrechte ist eine großartige Sache, und das soll uns niemand verwehren; denn so wie die Kommunisten für den Kommunismus eintreten können, können wir für unsere Ideale eintreten. Ich bin also dafür. […] Aber man muß jenes Maß finden, das verhindert, daß dadurch die Entspannungspolitik gefährdet wird. Denn es ist schließlich nur die Entspannungspolitik gewesen, die diese ersten Regungen der Humanität in diesen Staaten ermöglicht hat."[37]

Dies heißt indes nicht, dass Kreisky die Menschenrechte der Entspannung unterordnete. Er hielt jedoch nichts davon, allein der hehren Ideale zuliebe öffentlichkeitswirksame Menschenrechtsdebatten zu führen und den Osten auf die Anklagebank zu setzen, da er nicht glaubte, dadurch die Lage der Menschen in den kommunistischen Staaten zu verbessern. Dass er vor deutlicher Kritik im konkreten Fall nicht zurückschreckte und sich ganz praktisch für humanitäre Belange einsetzte, bewies er regelmäßig durch Interventionen für „humanitäre Härtefälle" sowie durch sein Engagement für die Unterzeichner der Charta 77[38]. Er war aber davon überzeugt, dass man den Menschen in Osteuropa in einem entspannten Klima am ehesten helfen könne. Die bisherige Erfahrung des Außenministeriums, dass die Lösung von „humanitären Härtefällen" in erster Linie von der Qualität der Beziehungen zu dem jeweiligen Land abhänge, gab ihm Recht[39]. Mit seiner Einschätzung war Kreisky nicht allein; insbesondere im Bonner Auswärtigen Amt vertrat man ganz ähnliche Auffassungen[40].

Aus ähnlichen Gründen hatte Kreisky ein zumindest ambivalentes Verhältnis zu Jimmy Carter und dessen Menschenrechtspolitik. Zwar fühlte sich Kreisky den USA zutiefst verbunden, begegnete den allermeisten US-Präsidenten mit großem Wohlwollen und hielt sich mit Kritik an ihnen und ihrer jeweiligen Außenpolitik meist zurück. Besonders deutlich wurde dies im Falle Richard Nixons, dessen Vorgehen in Vietnam er zwar missbilligte, ohne dies jedoch öffentlich kund zu tun[41]. Ähnlich verhielt es sich mit Carter. Im Grunde genommen lehnte er dessen offensives Vorgehen ab, „because it neither helped the anti-communist opposition nor increased the level of détente."[42] Dennoch hatte er in öffentlichen Stellung-

[37] SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 30. 3. 1977, Transkript, S. 1f. Ähnlich äußerte er sich gegenüber dem DLF im Mai 1977: „Es wäre ein wichtiges Thema, aber es kann nicht das einzige sein. Man kann vor allem an dieser Frage – deshalb, weil sie nicht hundertprozentige Erfüllung gefunden hat – die Entspannungspolitik nicht scheitern lassen. Das wäre ein furchtbares Verbrechen; denn schließlich und endlich wollen wir ja in Europa uns den Frieden bewahren." SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 22. 5. 1977, Transkript, S. 4. Vgl. außerdem Entspannung braucht weitere Impulse. Kreisky-Pressekonferenz mit weltpolitischen Fragen im Mittelpunkt, in: Arbeiter-Zeitung, 23. 3. 1977, S. 1, 4.

[38] Vgl. Kapitel II.3.3 und II.3.4.

[39] Vgl. S. 287f.

[40] Vgl. Peter, Konferenzdiplomatie, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 21–25.

[41] Höll, The Foreign Policy, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 39; Kramer, Strukturentwicklung der Außenpolitik, in: Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich, S. 818; Denk/Kramer, Außenpolitik, in: Pelinka/Steger (Hrsg.), Auf dem Weg, S. 278.

[42] Rathkolb, Bruno Kreisky: Perspectives, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 144. So auch in Oliver Rathkolb, International Perceptions of Austrian Neutrality, in: Bischof/Pelinka/Wodak (Hrsg.), Neutrality in Austria, S. 69–91, hier S. 80; Alexander Schröck, Die US-Perzeption Österreichs in der Detente- und Post-Detente-Ära, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau

nahmen für ihn und seine Menschenrechtspolitik anfangs sogar lobende Töne übrig, obgleich meist eine kritische Distanziertheit und der Vorwurf von Naivität mitschwang[43]: Carters Politik sei, so Kreisky, „von den besten Absichten beseelt", der Präsident selbst „ein mutiger Mann, […] der viele Intentionen hat. Und dem gescheite Leute zur Verfügung stehen"[44]. Dass er sich die Frage der Menschenrechte „auf seine politische Fahne geheftet hat", sei „ein großer politischer und moralischer Faktor geworden"[45].

Zugleich warf er Carter indirekt vor, auf einem Auge blind zu sein: „Was die Menschenrechte betrifft, so muß man sich bewußt sein, daß sie unteilbar sind. Man kann sich den Schauplatz nicht aussuchen, wo man für sie kämpft. Der Schauplatz des Kampfes für sie wird immer dort sein, wo sie verletzt werden."[46] Genauso wenig hielt er davon, humanitäre Anliegen in die Öffentlichkeit zu tragen, wie Carter dies tat. Stattdessen warb er für die stille Diplomatie, mit der die österreichische Außenpolitik gerade im humanitären Bereich positive Erfahrungen gemacht hatte: „There are two kinds of issues – the highly visible and audible, which are important, but also those daily contacts, diplomatic and by other means, which don't ever get publicized."[47]

Kreisky war um den Fortgang der Détente besorgt und hielt insbesondere Carters Menschenrechtspolitik für kaum zielführend und konfliktträchtig. Er war deshalb bemüht, durch maßvolle und eher entspannungsoptimistische Äußerungen mäßigend zu wirken. Allerdings hatte auch Kreisky seinen Anteil an der Zunahme der Spannungen zwischen Ost und West – zumindest aus sowjetischer Perspektive. In zahlreichen Reden und Interviews gab Kreisky seiner antikommunistischen Haltung und seiner Freude über aus Moskauer Sicht besorgniserregende Entwicklungen zum Ausdruck, etwa den Eurokommunismus oder die fried-

(Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 37–85, hier S. 52. Besonders scharf brachte Kreisky seine Ablehnung im Interview mit der finnischen Tageszeitung Hufvudstadsbladet im März 1977 zum Ausdruck, nannte jedoch weder Carter noch die USA beim Namen: „Aber ich akzeptiere nicht, dass man unausgeglichene Personen, die viel zu sehr mit ihren eigenen Problemen beschäftigt sind, um den Gesamtzusammenhang zu erkennen, die Entspannung aufs Spiel setzen lässt." Avspänningen får inte äventyras, in: Hufvudstadsbladet, 11. 03. 1977.

[43] In einem 1983 vom ORF veranstalteten Symposium zum Thema „Religionsfreiheit und Menschenrechte" sagte Kreisky rückblickend: „Als vor einigen Jahren […] der amerikanische Präsident Carter die Frage der Menschenrechte in den Mittelpunkt seiner Politik gerückt hat, da war man am Anfang versucht, anzunehmen, daß es sich hier um ein ehrliches Anliegen handelt und daß hier der amerikanische Präsident, ausgestattet mit einer gründlichen Portion Naivität, die sicherlich religiös determiniert war, Ideen vertreten hat, die sich sehr schön anhören, die sicher von ihm ehrlich gemeint waren, die nur schon einige Häuser weiter, dort, wo nämlich amerikanische US-Politik [!] gemacht wurde, nur noch relative Bedeutung gehabt haben." Kreisky, Der Stellenwert der Menschenrechte, in: Lendvai (Hrsg.), Religionsfreiheit und Menschenrechte, S. 31.

[44] Herbert Lucht, „Den Kommunismus nicht unterschätzen …", in: Europa – Unabhängige Monatszeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur 9/1977, S. 16–18, hier S. 18.

[45] Olschewski, Gespräch mit Bruno Kreisky, S. 6.

[46] Ebenda. Ähnlich in SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 30. 3. 1977, Transkript, S. 2.

[47] Zitiert nach Rathkolb, Bruno Kreisky: Perspectives, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 134 f.

liche Demokratisierung Griechenlands, Spaniens und Portugals[48]. Kreiskys antikommunistische Haltung und seine Angewohnheit, darüber unverhohlen zu sprechen, waren indes nicht neu[49]. Dennoch blieben seine Äußerungen von östlicher Seite nicht unerwidert. Dies galt insbesondere für seine in Alpbach gehaltene Rede „Freiheit und Diktatur" vom 3. September 1976, in der er über die Wesenszüge von Demokratie und Kommunismus philosophierte[50]. Sowjetische und tschechoslowakische Medien reagierten darauf mit einer regelrechten „Kampagne gegen Kreisky und das österreichische System"[51].

2. Die Vorbereitung auf das Belgrader Folgetreffen

2.1 Die Positionsbestimmung Österreichs vor dem Belgrader Folgetreffen

Die Vorbereitung auf das Belgrader Folgetreffen begann im Grunde genommen unmittelbar nach Unterzeichnung der Schlussakte. Dies lag nicht zuletzt daran, dass die Zeit bis zum ersten Folgetreffen mit zwei Jahren eher knapp bemessen war[52]. Die Federführung lag zwar weiterhin beim Außenministerium und dort vor allem in der KSZE-Abteilung. Jedoch machte der Bundeskanzler stärker als zuvor seinen Einfluss auf die österreichische KSZE-Agenda geltend. Anders als Rudolf Kirchschläger hatten die profillosen Außenminister Erich Bielka und Willibald Pahr den Impulsen Kreiskys nur wenig entgegenzusetzen. Durch den starken Einfluss des Bundeskanzlers auf die KSZE-Politik und seine wirtschaftspolitischen Vorhaben spielte die wirtschaftspolitische Sektion des Außenministeriums eine größere Rolle als zuvor und stand damit anscheinend in einer gewissen Konkurrenz zur politischen Sektion.

[48] So beispielsweise in Bruno Kreisky, Ein Versuch, keine Wahlrede zu halten. Wien, 15. 9. 1975, in: Kreisky Reden II, S. 493–499; Kreisky, „Kurs auf die achtziger Jahre". 23. Parteitag der SPÖ, Wien, 12. 3. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 565–570; Kreisky, Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, 5. 5. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 584–587; Bruno Kreisky, 200 Jahre USA. Rede in Schloss Klesheim, 5. 7. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 610–615; Kreisky, „Freiheit und Diktatur", Alpbach, 3. 9. 1976, in: Kreisky Reden II; Bruno Kreisky, Betrachtungen zur Zukunft der Entspannungspolitik, Helsinki, 4. 5. 1978, in: Kreisky Reden II, S. 723–726; Lendvai, Bruno Kreisky über Sozialdemokratie und Kommunismus; Interview mit Bruno Kreisky, in: Der Spiegel (Nr. 11/1977); Lucht, Kommunismus, S. 17

[49] Vgl. Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 127–151.

[50] Kreisky, „Freiheit und Diktatur", Alpbach, 3. 9. 1976, in: Kreisky Reden II.

[51] Engelbert Washietl, Moskau nicht aus Laune gegen Kreisky. Furcht vor „Sozialdemokratisierung", in: Die Presse, 03. 01. 1977. Vgl. Sowjetideologe wirft Kreisky Antikommunismus vor, in: Arbeiter-Zeitung, 05. 12. 1976, S. 1; Kreisky zu Sowjetkritik: Ideenstreit ist notwendig, in: Arbeiter-Zeitung, 06. 12. 1976, S. 1. Im Falle der ČSSR kamen als belastende Faktoren noch der Heimattag der Sudetendeutschen, der 1977 in Wien stattfand, Kreiskys Ankündigung im Dezember 1976, politischen Gefangenen Asyl zu gewähren, sowie die österreichische Unterstützung für die Unterzeichner der Charta 77 hinzu. Vgl. Kapitel II.3.4.

[52] Dies gilt nicht allein für Österreich. Vgl. Peter, Konferenzdiplomatie, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 22.

Das Außenministerium berücksichtigte jedoch nicht nur die Wünsche des Bundeskanzlers, sondern holte auch die Meinung verschiedener Bundesministerien und zahlreicher Nichtregierungsorganisationen ein, die Erfahrungen mit der Anwendung der KSZE-Schlussakte gesammelt hatten[53]. Daneben fanden bereits seit Anfang 1976 diverse bilaterale Konsultationen mit anderen KSZE-Teilnehmerstaaten statt[54]. Zudem war Österreich vor dem Belgrader Folgetreffen in multilaterale Abstimmungen involviert. Große Bedeutung kam den Beratungen innerhalb der Gruppe der N+N bzw. der vier Neutralen zu. Um an die erfolgreiche Zusammenarbeit während der Genfer KSZE-Verhandlungen anzuknüpfen, gemeinsame Vorhaben zu definieren und Unterstützung für die jeweils eigenen Ziele zu gewinnen, fanden im Vorfeld von Belgrad drei Neutralentreffen sowie ein Treffen der N+N statt[55].

Ein zweites multilaterales Forum, dem Österreich großen Wert beimaß, war der Europarat. Diesen sah Wien als eine Art EG-Ersatz für die politische Westintegration Österreichs und versuchte daher, ihn gegenüber der EG zu stärken – auch mittels der KSZE[56]. Auf Vorschlag des österreichischen Außenministers Erich Bielka kam das Ministerkomitee am 17. April 1975 überein, „die praktische Durchführung der Konferenzbeschlüsse periodisch zu erörtern."[57] Ab 1976 wurden zu den Beratungen des Ministerkomitees auch KSZE-Experten der jeweiligen Außenministerien hinzugezogen[58]. Bundeskanzler Kreisky ging noch einen Schritt weiter und regte 1976 zur Vorbereitung auf Belgrad gar die Gründung einer „politischen OECD" im Rahmen des Europarates an, was jedoch kaum Widerhall fand[59].

[53] Außenpolitischer Bericht des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten über das Jahr 1976, Wien [1977], S. 48.

[54] Vgl. Außenpolitischer Bericht 1976, S. 48; SBKA, VII.8 KSZE 3, „Rat für Auswärtige Angelegenheiten; 4. Sitzung am 20. 4. 1977; KSZE-Folgetreffen in Belgrad 1977", S. 4 f.; sowie ebenda, Beilage E, „ER-Ministerdelegiertenkomitee vom 17./18. März 1977 betreffend KSZE-Fragen", 22. 3. 1977, S. 10.

[55] Die vier Neutralen trafen sich vom 29. bis 30. 4. 1976 nahe Helsinki, vom 22. bis 23. 11. 1976 in Wien sowie vom 9. bis 10. 5. 1977 in Bern. Das einzige N+N-Treffen fand vom 31. 1. bis 1. 2. 1977 in Belgrad statt. Zudem standen die vier Neutralen in Vorbereitung auf das Folgetreffen in bilateralem Kontakt mit Jugoslawien. Vgl. Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 376–381; Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 241.

[56] Bruno Kreisky, Regierungserklärung II. Nationalrat, 5. 11. 1971, in: Kreisky Reden II, S. 158–185, hier S. 171. Vgl. Pahr, Österreich, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 7 f. Die Stärkung des Europarates tauchte als außenpolitisches Ziel in allen bisherigen Regierungserklärungen Kreiskys auf: Kreisky, Regierungserklärung I, in: Kreisky Reden II, S. 21; Kreisky, Regierungserklärung II, in: Kreisky Reden II, S. 171; Kreisky, Regierungserklärung III, Nationalrat, 5. 11. 1975, in: Kreisky Reden II, S. 530.

[57] Außenpolitischer Bericht 1975, S. 34. Vgl. ebenda S. 12.

[58] Vgl. Außenpolitischer Bericht 1976, S. 65; SBKA, VII.8 KSZE 3, „Rat für Auswärtige Angelegenheiten; 4. Sitzung am 20. 4. 1977; KSZE-Folgetreffen in Belgrad 1977", Beilage E, „ER-Ministerdelegiertenkomitee vom 17./18. März 1977 betreffend KSZE-Fragen", 22. 3. 1977.

[59] Vgl. Kreisky, Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, 5. 5. 1976, in: Kreisky Reden II, S. 587–589; „L'Europe ne doit pas être réduite à la Communauté des ‚Neuf'" (Interview mit Bruno Kreisky), in: Le Monde, 29. 06. 1976, S. 6; Gespräch zwischen Schmidt und Kreisky, 8. 7. 1976, in: AAPD 1976, Dok. 221, S. 1028–1034, hier S. 1032–34; Aufzeichnung von Kausch, 4. 11. 1976, in: AAPD 1976, Dok. 320, S. 1459–1462, hier S. 1460; Reimaa, Helsinki Catch, S. 186 f.

Mit der bi- und multilateralen Koordinierung im Vorfeld von Belgrad wurde zugleich die Positionsbestimmung im Wiener Außenministerium immer konkreter, wobei man sich nicht nur inhaltlich, sondern auch strategisch und organisatorisch auf das Folgetreffen vorbereitete. Dabei waren die organisatorischen Fragen nicht bloß technischer Natur, sondern hatten zum Teil große politische Relevanz[60]. Auch wenn man auf die Erfahrung der bisherigen KSZE-Verhandlungen zurückgreifen konnte, war doch allen Beteiligten klar, dass das Folgetreffen nicht mit Dipoli oder Genf vergleichbar sein würde. Damals war es darum gegangen, beinahe aus dem Nichts eine umfassende Vereinbarung zur europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit zu schaffen. Belgrad hatte hingegen laut Schlussakte die Aufgabe, eine rückblickende Debatte über die bisherige Durchführung der KSZE-Schlussakte, die so genannte Implementierungsdebatte, sowie einen Meinungsaustausch über weiterführende Maßnahmen zur Implementierung der Schlussakte zu führen[61].

Die Schlussakte sollte – darin waren sich Ost wie West stets einig – weder neunoch umgeschrieben werden. Es war hingegen völlig offen, wie lange das Folgetreffen dauern sollte, ob es rein konsultativen oder auch beschlussfassenden Charakter haben würde, wie ein Schlussdokument des Folgetreffens aussehen könnte und wie das Treffen strukturiert werden sollte. Diese Fragen waren auf dem Vorbereitungstreffen zu klären[62], wobei sich bereits im Vorfeld sehr unterschiedliche Auffassungen zwischen den östlichen Staaten einerseits, den westlichen und neutralen Staaten andererseits abzeichneten. Selbst Letztere waren sich nicht in allen organisatorischen Fragen einig.

Die UdSSR und mit ihr die anderen WVO-Staaten gaben frühzeitig zu verstehen, dass sie dem Treffen eine rein konsultative Funktion beimessen, es auf einen „konstruktiven Charakter" und auf die Behandlung lediglich der „positiven Erfahrungen" festlegen wollten, es ansonsten „in die Zukunft gerichtet" sein müsse[63]. Im österreichischen Außenministerium war man, genauso wie in allen anderen westlichen und neutralen Staaten, der Auffassung, dass das Folgetreffen auf derartige Charakteristika nicht festgelegt werden könne und in jedem Fall beschlussfassende Kompetenzen haben solle. Auch wenn an der Schlussakte nicht

[60] Vgl. Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Wien (BMEIA), Sonderbestand zum Belgrader KSZE-Folgetreffen (SB Belgrad) 1, 12-KSZE/77, „Die österreichische Haltung bei der Vorbereitung des Belgrader Folgetreffens 1977 zur KSZE; Stand der Vorbereitungen und Prognose", 23. 6. 1977, S. 1.

[61] Vgl. KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 283 f.

[62] Vgl. Kapitel III.2.2.

[63] Kommuniqué der Tagung des Komitees der Minister für Auswärtige Angelegenheiten der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages, in: ND, 27. 05. 1977, S. 2. Bereits in der Deklaration des Politischen Beratenden Ausschusses vom 26. 11. 1976 war in Bezug auf Belgrad von „positiven Erfahrungen" die Rede. Deklaration der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages, in: ND, 27./28. 11. 1976, S. 3 f. Vgl. SBKA, VII.8 KSZE 3, Telegramm UN-Delegation New York an Wien, „ksze-nachfolgekonferenz in belgrad; sowjetische stellungnahme", 4. 4. 1977; SBKA, VII.8 KSZE 3, Telegramm Botschaft Moskau an Wien, „sowjet. haltung zum belgrader nachfolgetreffen", 31. 5. 1977.

gerüttelt werden dürfe, so müsse doch ein Schlussdokument angenommen und nach Möglichkeit Ort und Zeit des nächsten Folgetreffens festgelegt werden[64]. Hinsichtlich des Schlussdokumentes plädierte die UdSSR für „ein kurzes kommunique oder eine erklaerung“[65], wohingegen Österreich genauso wie die Mehrheit der westlichen und neutralen Staaten für ein Dokument mit gewissen politischen Aussagen eintrat. Jedoch gab es auch hier Ausnahmen, etwa die Schweiz, die ein kurzes, technisches Schlusskommuniqué für zweckmäßiger hielt[66].

Bei der Dauer des Treffens war man sich in Ost und West zwar soweit einig, dass die Zeit bis Ende 1977 für einen erfolgreichen Abschluss genügen könnte. Heftig umstritten war jedoch, ob ein fixes Enddatum festzulegen sei. Hierbei gingen auch unter den westlichen Staaten die Meinungen weit auseinander. Während ein Teil von ihnen genauso wie die WVO-Staaten für eine von vornherein begrenzte Dauer eintrat – etwa die Bundesrepublik und die Niederlande –, widersetzten sich andere dieser Forderung vehement. Österreich trat dafür ein, erst während des Folgetreffens und abhängig von dessen Verlauf über das Enddatum zu entscheiden, um die Verhandlungen nicht unnötig unter Druck zu setzen[67]. Es befürchtete dabei vor allem, dass ein festgelegtes Enddatum das Konsensprinzip untergraben könnte, welches gerade für die kleinen und nicht-paktgebundenen Staaten bedeutsam war. Die UdSSR und ihre Verbündeten hätten so die Möglichkeit, durch eine permanente Konsensverweigerung jeglichen Beschluss zu verhindern und so faktisch ihre Vorstellung eines rein konsultativen Treffens durchzusetzen. Damit wären sie theoretisch auch in der Lage gewesen, den KSZE-Prozess bei einem für sie ungünstigen Verlauf gänzlich abzubrechen. Dass dieses Szenario von sowjetischer Seite zumindest als Drohgebärde gegenüber dem Westen erwogen wurde, verdeutlicht ein Gespräch der österreichischen Botschaft in Moskau mit dem designierten sowjetischen Delegationsleiter Juli Woronzow. Dieser erklärte, dass die sowjetische Haltung zu möglichen Konferenzfolgen nach Belgrad vom Verlauf des Folgetreffens abhängig sei. Wenn Belgrad nicht konstruktiv verlaufe, es Europa eher entzweie und den Entspannungsprozess behindere, „wer braucht dann noch ein zweites belgrad?“[68]

Ähnlich wie mit der Dauer des Treffens verhielt es sich mit dessen organisatorischer Struktur: Während Einigkeit über die groben Konturen bestand, gingen die Meinungen im Detail nicht nur zwischen Ost und West, sondern auch inner-

[64] Vgl. SBKA, VII.8 Ost-West-Politik, KSZE 3, „Rat für Auswärtige Angelegenheiten; 4. Sitzung am 20. April 1977; KSZE-Folgetreffen in Belgrad“, S. 3f.

[65] SBKA, VII.8 KSZE 3, Telegramm Botschaft Moskau an Wien, „sowjet. haltung zum belgrader nachfolgetreffen“, 31. 5. 1977, S. 3.

[66] SBKA, VII.8 KSZE 3, „Rat für Auswärtige Angelegenheiten; 4. Sitzung am 20. 4. 1977; KSZE-Folgetreffen in Belgrad 1977“, Beilage E, „ER-Ministerdelegiertenkomitee vom 17./18. März 1977 betreffend KSZE-Fragen“, 22. 3. 1977, S. 3.

[67] Ebenda, S. 8f. BMEIA, SB Belgrad 1, 12-KSZE/77, „Die österreichische Haltung bei der Vorbereitung des Belgrader Folgetreffens 1977 zur KSZE“, 23. 6. 1977, S. 3.

[68] SBKA, VII.8 KSZE 3, Telegramm Botschaft Moskau an Wien, „sowjet. haltung zum belgrader nachfolgetreffen“, 31. 5. 1977, S. 4. Auch die sowjetische Haltung zur Dauer des Treffens werde man Woronzow zufolge von dessen Verlauf abhängig machen. Ebenda S. 2.

halb des Westens auseinander. Klar war, dass es zwar ähnlich wie in Genf ein Plenum sowie einzelne Arbeitsgruppen oder Kommissionen zu speziellen Themen sowie für Redaktionsaufgaben geben würde, der Genfer Modus ansonsten aber nicht auf das Folgetreffen übertragbar sei. Die UdSSR trat dafür ein, den Meinungsaustausch im Plenum auf politischer Ebene abzuhalten und die Experten nur mit dem Drafting des Schlussdokumentes zu beauftragen[69]. Das Plenum würde so zum zentralen Organ des Folgetreffens werden, könnte aber zusätzliche Arbeitsgruppen, etwa für die Redaktion des Schlussdokumentes sowie für Mittelmeerfragen oder die Konferenzfolgen einberufen. Die westlichen Staaten einschließlich Österreich hielten für eine sachliche und detaillierte Erörterung der zu behandelnden Fragen Kommissionen auf Expertenebene für unerlässlich, wobei es durchaus unterschiedliche Auffassungen zur Anzahl der Kommissionen und dem Verhältnis zwischen Plenum und Kommission gab[70].

Inhaltliche und strategische Fragen überschnitten sich bei der Vorbereitung auf das Belgrader Folgetreffen sehr stark. Inhaltlich befasste sich Österreich einerseits mit der bisherigen Implementierung der KSZE-Schlussakte, vor allem in Osteuropa, andererseits mit in Belgrad zu unterbreitenden neuen Vorschlägen. Strategisch war zu klären, wie in der Implementierungsdebatte bzw. mit neuen österreichischen Initiativen vorzugehen sei. Oberstes Gebot für die österreichische Delegation würde sein, „darauf hinzuwirken, dass der Entspannungsprozess im allgemeinen und die durch die KSZE eingeleitete Entwicklung im besonderen fortgesetzt und weiter gefestigt“ würden[71]. Dies entsprach dem österreichischen Konsens darüber, dass sich die Entspannung ausschließlich vorteilhaft auf Österreich ausgewirkt habe, und deckte sich zudem mit der Auffassung Kreiskys, in Belgrad strittige Fragen wie die Menschenrechte oder die Lage der osteuropäischen Dissidenten nicht in den Mittelpunkt zu stellen[72].

Im Hinblick auf die Implementierungsdebatte wollte die österreichische Delegation auf die volle Realisierung der Schlussakte, „insbesondere auch der humanitären Bestimmungen“[73], dringen und dabei die bisherigen positiven Entwicklungen anerkennen. Dies war nach österreichischer Auffassung etwa bei Familienzusammenführungen der Fall, wo „gewisse positive Ergebnisse“ zu erkennen seien[74]. Zugleich dürfe man aber das, was noch der Realisierung harre, nicht verschwei-

[69] SBKA, VII.8 KSZE 3, Telegramm Botschaft Moskau an Wien, „sowjet. haltung zum belgrader nachfolgetreffen“, 31. 5. 1977, S. 3. Woronzow brachte bei dieser Gelegenheit „vielfaeltige vorbehalte gegen die experten zum ausdruck, die mit ihrem ‚narrow approach‘ nur in die genfer gewohnheiten zurueckfallen und keine in die zukunft weisende ideen produzieren wuerden.“

[70] BMEIA, SB Belgrad 1, 12-KSZE/77, „Die österreichische Haltung bei der Vorbereitung des Belgrader Folgetreffens 1977 zur KSZE; Stand der Vorbereitungen und Prognose“, 23. 6. 1977, S. 4.

[71] SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, „KSZE; Belgrader Folgetreffen; Haltung der österreichischen Delegation“, 26. 9. 1977, S. 4.

[72] Vgl. S. 315 f.

[73] BMEIA, SB Belgrad 1, 12-KSZE/77, „Die österreichische Haltung bei der Vorbereitung des Belgrader Folgetreffens 1977 zur KSZE; Stand der Vorbereitungen und Prognose“, 23. 6. 1977, S. 3.

[74] SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, „KSZE; Belgrader Folgetreffen; Haltung der österreichischen Delegation“, 26. 9. 1977, S. 2.

gen. Nach österreichischer Einschätzung waren weite Bereiche, „besonders von humanitären Bestimmungen", von ihrer Verwirklichung noch weit entfernt. Zwar werde die österreichische Delegation auch hier „die Dinge beim Namen nennen müssen". Sie werde dies jedoch aufgrund des Konfliktpotenzials des humanitären Bereiches „sachlich, unpolemisch und in einem konstruktiven Geist" tun, um unnötige Konfrontationen zu vermeiden, und sich zudem dafür einsetzen, dass sich auch die anderen Staaten sachlich verhielten[75]: „Es wäre ein entscheidender Fehler, wenn eine Seite den Entspannungsprozess für die andere so unattraktiv gestaltete, dass sie es vorzöge, sich daraus zurückzuziehen. Dies gilt im besonderen Masse [!] auch für die europäische Sicherheitskonferenz und ihre Folgetreffen."[76]

Im Januar 1977 prüfte das österreichische Außenministerium, ob in Belgrad neue Vorschläge zur Realisierung der Schlussakte überhaupt zweckmäßig seien, und skizzierte dabei Befürchtungen, die zum Teil ziemlich genau den später eingetretenen Szenarien entsprachen. So wurden neue Vorschläge als „nicht ungefährlich" erachtet, weil die WVO-Staaten dadurch versuchen könnten, restriktive Interpretationen der Schlussakte durchzusetzen[77]. Zudem wurde befürchtet, dass neue Vorschläge seitens der westlichen Staaten „eine Welle von sowjetischen Vorschlägen" mit sich bringen würden, woran den westlichen und neutralen Staaten nicht gelegen wäre[78]. Nicht zuletzt wurde im Außenministerium die Opportunität neuer Vorschläge ganz grundsätzlich in Frage gestellt, „solange wesentliche Teile der Schlußakte von diversen osteuropäischen Teilnehmerstaaten der KSZE nicht oder nur unzulänglich verwirklicht worden sind."[79] Trotz dieser Skepsis wolle man sich dennoch die Möglichkeit offen halten, neue Vorschläge einzubringen, nicht zuletzt im Bereich der vertrauensbildenden Maßnahmen und in Korb III[80].

Dass im Januar 1977 vom Außenministerium neue österreichische Vorschläge auch in Korb III erwogen wurden, erscheint vor dem Hintergrund der österreichischen Interessenlage und bisherigen KSZE-Politik schlüssig. Noch im November 1976 hatte Außenminister Willibald Pahr das besondere österreichische Interesse am humanitären Bereich der KSZE in einer Rede vor der österreichischen Gesellschaft für internationale Politik unterstrichen[81]. Dieser Schwerpunkt verschob sich jedoch mit Näherrücken des Folgetreffens unter Kreiskys Einfluss von

[75] Alle Zitate ebenda, S. 4f. Vgl. SBKA, VII.1 Ungarn 2, Mappe zum Besuch des ungarischen Ministerpräsidenten György Lázár in Österreich, 18./19. 11. 1977, darin Anlage B, Protokoll über Arbeitsgespräch W. Pahr und F. Puja in Budapest am 25. 10. 1977, S. 16.

[76] BMEIA, SB Belgrad 1, 12-KSZE/77, „Die österreichische Haltung bei der Vorbereitung des Belgrader Folgetreffens 1977 zur KSZE; Stand der Vorbereitungen und Prognose", 23. 6. 1977, S. 3.

[77] SBKA, VII.8 Ost-West-Politik, KSZE 3, „Rat für Auswärtige Angelegenheiten; 4. Sitzung am 20. April 1977; KSZE-Folgetreffen in Belgrad", Beilage B, „Prüfung der Frage der Einbringung von Vorschlägen", 13. 1. 1977, S. 2.

[78] Ebenda, S. 3.

[79] Ebenda.

[80] Ebenda.

[81] Pahr betonte, dass die Schlussakte zwar „als Ganzes" verwirklicht werden müsse, jedes Land aber bestimmten Schwerpunkten „eine besondere Bedeutung beimisst. Für Österreich ist dies […] der humanitäre Bereich." Außenpolitischer Bericht 1976, Anlage A, S. 3.

Korb III zu Korb II, was auch von den österreichischen Medien registriert wurde. So berichtete „Die Presse“ am 21. September 1977 von den anvisierten wirtschaftspolitischen Initiativen und konstatierte, Österreich scheine sich in Korb III „nicht außerordentlich engagieren zu wollen, wenngleich man auf Versäumnisse des Ostens hinweisen wird.“[82] Dem Außenministerium dürfte diese Darstellung keineswegs genehm gewesen sein, widersprach dies doch dem bisher etablierten Image der österreichischen KSZE-Politik. So liest sich ein Bericht der „Arbeiter-Zeitung“ vom 1. Oktober über Pahrs Teilnahme an der UN-Generalversammlung nahezu als Gegendarstellung, hieß es darin doch, dass sich die österreichischen Initiativen in Belgrad „auf den Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, aber auch auf humanitäre Fragen“ bezögen[83]. Während Pahrs Erklärungen vermutlich auf Vorlagen der KSZE-Abteilung des Außenministeriums basierten, trägt die Schwerpunktverlagerung hin zur Wirtschaftszusammenarbeit eindeutig Kreiskys Handschrift. Vermutlich auf sein Betreiben wurde die österreichische Position für Belgrad am 19. September 1977 anlässlich einer Regierungsklausur behandelt. Im Vorfeld der MV in Dipoli sowie der Genfer KSZE-Verhandlungen gab es, soweit ersichtlich, keine Abstimmung auf Regierungsebene. Die Vorbereitung war damals ausschließlich Sache des Außenministeriums. Ergebnis dieser Regierungsklausur waren fünf konkrete, rein wirtschaftspolitische Vorschläge, die in Belgrad vorgebracht werden sollten[84]:

– Gesamteuropäische Zusammenarbeit auf dem Energiesektor,
– Gesamteuropäisches Binnenwasserstraßenkonzept,
– Verbesserung der Geschäftskontakte, der Information über Handel und Wirtschaft sowie der Handelsförderung,
– Eisenbahnachse zwischen (Mittel-)Europa und dem Nahen Osten und
– Angleichung der Eisenbahntransport-Rechtssysteme in Ost und West.

Begründet wurden diese Projekte damit, dass sich dadurch „langfristig, über die ideologischen Trennungslinien hinweg, ein europäisches Solidaritätsgefühl“ herausbilden könne. Außerdem seien für die europäische Entspannung kontinuierlich Impulse erforderlich. Diese seien „derzeit eher im Korb II als im Korb III oder I“ möglich[85]. Die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen sollten daher nach österreichischer Auffassung als „Motor im Entspannungsprozess“ fungieren[86].

[82] Oesterreich [!] plant für Belgrad Vorschlagspaket zum Korb zwei, in: Die Presse, 21. 09. 1977, S. 2.

[83] Pahr informierte USA über Wiens Vorschläge zur KSZE, in: Arbeiter-Zeitung, 01. 10. 1977, S. 4. Dieser Beitrag basierte auf einer APA-Meldung. Die APA wiederum bezog derartige Informationen meist direkt vom BMfAA. In manchen Fällen wurden APA-Meldungen vom BMfAA sogar lanciert. Zur APA vgl. S. 46 sowie Dörfler/Pensold, Die Macht der Nachricht, S. 407–438.

[84] SBKA, VII.8 KSZE 3, „Notiz über österreichische Initiativen auf wirtschaftlichem Gebiet beim Belgrader KSZE-Folgetreffen“, 19. 9. 1977, S 1. Die ersten drei Vorschläge sollten schriftlich, die letzten beiden mündlich vorgebracht werden.

[85] SBKA, VII.8 KSZE 3, Regierungsklausur, „Notiz über österreichische Initiativen auf wirtschaftlichem Gebiet beim Belgrader KSZE-Folgetreffen“, 19. 9. 1977, S. 1.

[86] SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, „KSZE; Belgrader Folgetreffen; Haltung der österreichischen Delegation“, 26. 9. 1977, S. 5f.

Diese Argumentationsmuster entsprechen ziemlich genau Kreiskys Vorstellungen und Äußerungen und dürften auch hier auf ihn zurückgehen[87].

Indes war keines dieser Themen in der österreichischen Außenpolitik völlig neu. Kreisky hatte sich seit jeher für Wirtschaftsfragen interessiert – freilich ohne über die nötige Expertise zu verfügen – und seit den 1960er Jahren auf eine starke wirtschaftliche Zusammenarbeit über die Blockgrenzen hinweg gesetzt[88]. Sein Interesse am Ausbau der europäischen Wasserstraßen lässt sich bis in die 1950er Jahre zurückverfolgen und tauchte bereits in der österreichischen Grundsatzerklärung zu Beginn der MV in Dipoli auf. Auch in den Reden des Außenministers auf dem KSZE-Außenministertreffen am 5. Juli 1973 und des Bundeskanzlers auf dem KSZE-Gipfeltreffen am 1. August 1975 fehlte dieses Thema nicht[89]. Kreiskys Idee, die gesamteuropäische Zusammenarbeit auf dem Energiesektor im Rahmen der KSZE auszubauen, dürfte eine Folge der Ölkrise von 1973 gewesen sein. Schon im Herbst 1974 bemerkte er im Gespräch mit Henry Kissinger, „that energy cooperation between East and West was a fruitful area for discussion at [the] CSCE and for a follow-on conference."[90] Auch dieses Thema hatte er in seiner Rede auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki angesprochen[91]. Der Vorschlag zur Eisenbahnachse zwischen Europa und dem Nahen Osten ist in Zusammenhang mit Bruno Kreiskys starkem Interesse am Nahostkonflikt zu sehen, der auf sein Betreiben in Dipoli auf der österreichischen KSZE-Agenda stand[92]. Mit Handelsfragen und der Angleichung der Eisenbahntransport-Rechtssysteme wiederum hatte sich die österreichische Delegation bereits bei den Genfer KSZE-Verhandlungen befasst[93].

Obgleich Kreisky die Themen Energie und Verkehr bereits am 1. August 1975 in Helsinki angeschnitten hatte, war bis zum Frühjahr 1977 nicht abzusehen, dass daraus österreichische Initiativen für das Belgrader Folgetreffen werden würden[94]. Erst mit seiner Erklärung zur wirtschaftlichen Lage vor dem Nationalrat

[87] Vgl. S. 314 f. sowie SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview für die Europäische Föderalistische Bewegung Österreich, März/April 1977, S. 3; SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 11. 8. 1976, Transkript, S. 2; SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 30. 3. 1977, Transkript, S. 3.

[88] Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 235; Rathkolb, International Perceptions, in: Bischof/Pelinka/Wodak (Hrsg.), Neutrality in Austria, S. 77.

[89] Vgl. S. 82 f., 135, 250 sowie Marjanovic, Die Mitteleuropa-Idee, S. 82.

[90] SBKA, X.3 Prominentenkorrespondenz, Henry Kissinger an Bruno Kreisky, 17. 12. 1974, beiliegendes Gesprächsprotokoll eines Treffens von Kreisky, Ford und Kissinger vom 12. 11. 1974, S. 3. Vgl. Memorandum of Conversation, 12. 11. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 260, S. 757 f.

[91] Vgl. S. 250.

[92] Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 125 f., 189–191.

[93] Vgl. ebenda, S. 239 f.; Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 211 f.

[94] So wurde am 20. 4. 1977 im RfAA zwar über die österreichische Position in Belgrad gesprochen, jedoch tauchen weder in den vom BMfAA vorbereiteten Unterlagen für die RfAA-Sitzung noch im Sitzungsprotokoll derartige Initiativen auf. SBKA, VII.10 RfAA 1, 4. Sitzung, 20. 4. 1977, „KSZE-Folgetreffen in Belgrad 1977"; SBKA, IX.7 Depositum Alois Reitbauer 1, Kurzprotokoll der 4. RfAA-Sitzung, 20. 4. 1977, S. 6–8.

am 16. Juni 1977 setzte er das Thema Energie offiziell auf die österreichische Agenda und gab damit zugleich den Startschuss für die anderen Initiativen[95]. Mit der Ausarbeitung der österreichischen Energie- und Verkehrsinitiative wurde daraufhin nicht etwa die KSZE-Abteilung, sondern eine Abteilung der wirtschaftspolitischen Sektion des Außenministeriums betraut, die wenige Wochen später sämtlichen österreichischen Vertretungsbehörden in den KSZE-Teilnehmerstaaten eine Sprachregelung zu den beiden Vorhaben übermittelte[96]. Die wirtschaftspolitische Sektion schien ganz im Sinne Kreiskys zu arbeiten, zum Teil den Bemühungen und Einschätzungen der KSZE-Abteilung, aber auch des Bundesministeriums für Handel, Gewerbe und Industrie (BMfHGI), zuwiderzulaufen und womöglich sogar in Konkurrenz zu diesen zu stehen. Offenbar gab es in den 1970er Jahren „ständige Machtkämpfe zwischen dem Politischen Direktor, dem Direktor der Wirtschaftssektion und dem Generalsekretär" sowie zum Teil „große Divergenzen" zwischen Außenministerium und den anderen Fachministerien[97]. Diese Auseinandersetzungen wurden nun auch auf Kosten der KSZE-Politik ausgetragen.

Die KSZE-Abteilung hatte, wie zuvor geschildert, österreichische Initiativen nicht in Korb II, sondern in Korb I und III erwogen. Ihrerseits bestand in wirtschaftlichen Fragen am ehesten Interesse an den bereits in Genf verfolgten Themen, vor allem den Fragen des Handels und der Geschäftskontakte. Auf sie dürften daher auch die entsprechenden Vorschläge zurückgehen, die möglicherweise als Gegengewicht zu Kreiskys Initiativen gedacht waren. Das BMfHGI stand den Kreisky-Initiativen ebenso skeptisch gegenüber, vor allem weil „Österreich auf dem Energiesektor über gute bilaterale Handelsbeziehungen zu zahlreichen Oststaaten verfügt, die in ihrer Wirksamkeit gegenüber allfälligen Ergebnissen von multilateralen Ost-West-Konferenzen höher zu bewerten wären."[98]

Augenfällig ist die Ähnlichkeit der beiden Kreisky-Vorschläge mit Leonid Breschnews drei Konferenzideen. Am 9. Dezember 1975 regte dieser anlässlich des VII. Parteitags der PVAP in Warschau „gesamteuropäische Kongresse oder zwischenstaatliche Konferenzen über Fragen der Zusammenarbeit im Umweltschutz,

[95] Kreisky, Bericht zur wirtschaftlichen Lage, 16. 6. 1977, in: Kreisky Reden II, S. 683.

[96] SBKA, VII.8 KSZE 3, Schreiben des BMfAA an das Kabinett des Bundeskanzlers, 27. 6. 1977, Beilage Runderlass des BMfAA an alle effektiven Vertretungsbehörden in den KSZE-Staaten, „Österreichische Initiative bei der KSZE-Folgekonferenz in Belgrad betr. Korb II; gesamteuropäische Zusammenarbeit auf dem Energiesektor", 27. 6. 1977. Darin wird auf einen weiteren Erlass zur österreichischen Initiative betreffend die gesamteuropäische Zusammenarbeit in der Binnenschifffahrt verwiesen, die den Vertretungsbehörden am 8. 7. 1977 zugestellt werde. Ebenda, S. 3.

[97] Kneucker, Die Rolle der Bundesverwaltung, in: Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie, S. 69.

[98] SBKA, VII.1 Polen 3, Mappe zum inoffiziellen Besuch des polnischen Ministerpräsidenten Piotr Jaroszewicz in Österreich, 16.–18. 9. 1977, darin „Gesamteuropäische Zusammenarbeit auf dem Energiesektor; österreichische Initiative bei der KSZE-Folgekonferenz in Belgrad; Vorbereitung", 23. 8. 1977, Blatt 18. Das BMfHGI verwies außerdem auf eine Studie der CIA, wonach „die RGW-Staaten bereits in wenigen Jahren zu Netto-Energie-Importeuren und Konkurrenten des Westens auf dem Energie-Weltmarkt werden dürften". Ebenda, Blatt 17.

bei der Entwicklung des Verkehrswesens und der Energiewirtschaft“[99] an. Dieser Vorschlag bildete fortan ein Kernstück der sowjetischen KSZE-Politik nach Helsinki. Die NATO- und EG-Staaten lehnten Breschnews Vorschlag größtenteils ab, einzig der Umweltkonferenz wurden gewisse Chancen eingeräumt. Neben sachlichen Einwänden befürchteten sie, dass die Konferenzen von der mangelhaften Implementierung von Korb III ablenken sollten und zudem eine Abwertung der ECE zur Folge haben könnten, da diese sich bereits seit Jahren mit derartigen Fragen – auch im Zusammenhang mit der KZSE – befasste[100]. Bis zum Beginn des Belgrader Folgetreffens wurden die sowjetischen Initiativen dort bereits behandelt, wobei sich Österreich neben Finnland als einziges nichtkommunistisches Land positiv zu den Konferenzen äußerte[101]. Auch Kreisky begrüßte die sowjetischen Ideen und kritisierte die westlichen Staaten dafür, diese nicht aufgegriffen zu haben[102].

Breschnew hatte die Themen seiner Konferenzinitiative vermutlich nicht allein aufgrund sowjetischer Interessen, sondern auch danach gewählt, wie er am ehesten die Unterstützung der Neutralen – vor allem Finnlands und Österreichs – gewinnen könnte. Bereits für die ursprüngliche KSZE hatte Moskau in erster Linie in Wien und Helsinki um aktive Unterstützung für das sowjetische Konferenzprojekt geworben und damit bei den Finnen letztlich Erfolg gehabt[103]. Auf Finnland dürfte das Umweltthema abgezielt haben, denn die Finnen hatten sich bereits in Genf für die Einbeziehung des Umweltschutzes in die Schlussakte stark gemacht[104]. Mit den Themen Verkehr und Energie versuchte die UdSSR höchstwahrscheinlich Österreich als Unterstützer zu gewinnen. Schließlich war Kreiskys Interesse hieran spätestens seit der KSZE-Gipfelkonferenz in Helsinki bekannt. Dies erscheint auch deshalb wahrscheinlich, weil beide Staaten von östlicher Seite aufgefordert wurden, die sowjetischen Initiativen zu unterstützen[105].

Allerdings waren die östlichen Umarmungsversuche kaum ausschlaggebend für die Haltung Finnlands und Österreichs zu Breschnews Konferenzideen. Hel-

[99] Leonid Breschnew, Bündnis der Bruderländer wird immer tiefgreifender. Grußansprache anlässlich des VII. Parteitages der PVAP in Warschau am 8./9. 12. 1975, in: ND, 10. 12. 1975, S. 3 f.

[100] SBKA, VII.1. Polen 3, Mappe zum inoffiziellen Besuch des polnischen Ministerpräsidenten Piotr Jaroszewicz in Österreich, 16.–18. 9. 1977, darin „Sowjetische Initiative zur Abhaltung gesamteuropäischer Konferenzen auf den Gebieten des Umweltschutzes, des Verkehrs und der Energie“, o. D., Blatt 23.

[101] Ebenda, Blatt 23. Vgl. ebenda, Blatt 25.

[102] SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 22. 5. 1977, Transkript, S. 3.

[103] Vgl. S. 50 f. sowie Fischer, Die Sowjetunion, in: Mueller/Portmann (Hrsg.), Osteuropa.

[104] Vgl. Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 220 f.; KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 259–262.

[105] Österreich ist von ungarischer Seite hierauf angesprochen worden: SBKA, VII.1 Ungarn 2, Mappe zum Besuch von János Kádár in Österreich, 6.–8. 12. 1976, „ECE – Sowjetische Konferenzinitiative“, S. 3. Im Falle Finnlands gibt es ein indirektes Indiz, dass dem dortigen Außenministerium die Umweltkonferenz mit der möglichen Gastgeberschaft schmackhaft gemacht worden ist: UMA, 7B ETYK 78, „ETYKin seuranta. SNTL:n aloite ECE:n ympäristösuojelukonferenssin pitämiseksi“, 3. 8. 1977, S. 2.

sinki war ohnehin an dem Thema sowie an der Gastgeberschaft nahezu jedweder internationaler Konferenz interessiert, um sein Ansehen als neutraler Staat aufzubessern. Kreisky wiederum war nicht gerade dafür bekannt, sich von sowjetischen Wünschen beeinflussen zu lassen. Vielmehr entsprang die Unterstützung der sowjetischen Konferenzinitiativen seinem grundsätzlichen Interesse an wirtschaftspolitischen Fragen sowie seiner Besorgnis um den Stand der Entspannungspolitik, die ihm durch die alleinige Fokussierung auf die humanitären Bestimmungen der Schlussakte gefährdet schien[106]. Auch scheint er seine eigenen Vorschläge als eine Art Entgegenkommen an Breschnews Initiative gesehen zu haben[107]. In den zuständigen Fachressorts hatte man gegen Letztere jedoch ähnliche Einwände wie gegen Kreiskys Ideen; einzig der Umweltschutzkonferenz stand man dort positiv gegenüber[108]. Auch Vertreter der politischen Abteilung des Außenministeriums äußerten sich skeptisch gegenüber den sowjetischen Vorstellungen[109].

Die wirtschaftspolitische Abteilung des Außenministeriums war von Anfang an bemüht, die österreichische Energie- und Verkehrsinitiative sowohl formell als auch inhaltlich von den sowjetischen Konferenzvorschlägen abzugrenzen[110]. Kreiskys eher unbekümmerte Ansicht, die Ähnlichkeit der sowjetischen und seiner eigenen Initiativen würde nicht schaden, sondern eher von Nutzen sein, ging an den politischen Realitäten vorbei. In vielen der NATO- und EG-Staaten wurden die österreichischen Vorschläge gerade wegen dieser Ähnlichkeit abgelehnt. Aber auch die UdSSR selbst sah Kreiskys Vorstoß eher als Konkurrenzinitiative denn als freundliche Unterstützungsgeste[111].

Obgleich Korb III in den österreichischen Vorbereitungen auf Belgrad keinen großen Raum einnahm und zunächst keine eigenen Vorschläge erarbeitet wurden, so heißt das nicht, dass sich Österreich von seinem besonderen Interesse am humanitären Bereich der KSZE verabschiedet hätte. Zusätzliche Vorschläge plane man hier vor allem deshalb nicht, weil „gerade zur Erfüllung der diesbezüglichen Bestimmungen in der Schlussakte noch sehr viel zu tun ist."[112] Man werde sich daher vor allem auf die Implementierung der bereits vereinbarten Aussagen konzentrieren und die westlichen Vorschläge unterstützen, „soweit diese mit unseren Grundsätzen und der österreichischen Interessenlage übereinstimmen."[113] Auch

106 Vgl. S. 314f.
107 Interview des Verfassers mit Wolfgang Loibl am 11. 8. 2009 in Wien.
108 Vgl. SBKA, VII.1 Ungarn 2, Mappe zum Besuch von János Kádár in Österreich, 6.–8. 12. 1976, „ECE – Sowjetische Konferenzinitiative", S. 2.
109 UMA, 7B ETYK 98, „Neljän puolueettoman ETYK-kokous Wienissä 22.–23. 11. 1976", 26. 11. 1976, S. 5.
110 SBKA, VII.8 KSZE 3, Schreiben des BMfAA an das Kabinett des Bundeskanzlers, 27. 6. 1977, Beilage Runderlass des BMfAA an alle effektiven Vertretungsbehörden in den KSZE-Staaten, „Österreichische Initiative bei der KSZE-Folgekonferenz in Belgrad betr. Korb II; gesamteuropäische Zusammenarbeit auf dem Energiesektor", 27. 6. 1977, S. 1f.
111 Vgl. Kapitel III.3.2.3.
112 SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, „KSZE; Belgrader Folgetreffen 1977; Haltung der österreichischen Delegation", 26. 9. 1977, S. 7.
113 Ebenda.

während der Genfer Verhandlungen hatte die österreichische Delegation nur wenige eigene und kaum spektakuläre Vorschläge für Korb III eingebracht. Die größte Bedeutung Österreichs lag in seiner Rolle als Koordinator informeller Verhandlungen zu dem wohl heikelsten Teil von Korb III, den menschlichen Kontakten[114]. Diese Aufgabe antizipierte es auch im Hinblick auf das Belgrader Folgetreffen. Die Schwierigkeit würde für Österreich wie schon in Dipoli und Genf darin bestehen, „to defend our ideological positions as one of the pluralistic democracies of the West and at the same time to help to find solutions acceptable to all."[115] Für die österreichische Delegation hieß das, dass sie sich „nachdrücklichst für die humanitären Belange"[116] einsetzen, sich dabei zugleich für eine sachliche Debatte aussprechen und bemüht sein werde, „ausgleichend zu wirken"[117]. Bereits während des Neutralentreffens in Wien im November 1976 wurde festgehalten, dass Korb III weiterhin ein Schwerpunkt für die Vermittlungstätigkeit der Neutralen bilden würde und die einzelnen Staaten sich dabei in Belgrad auf die Gebiete konzentrieren sollten, in denen sie sich schon in Genf hervorgetan hatten[118]. Für das Folgetreffen war jedoch abzusehen, dass sich Vermittlungsaktionen weitaus schwieriger gestalten würden, da sich die Auseinandersetzung zwischen Ost und West über Menschenrechte und die humanitären Bestimmungen der KSZE-Schlussakte seit 1975 deutlich verschärft hatte. Zudem hatte die Weltöffentlichkeit ein enormes Interesse an der KSZE entwickelt und würde das Folgetreffen mit ungleich größerer Aufmerksamkeit verfolgen, als dies während der Genfer KSZE-Verhandlungen der Fall war.

Auch zu den Folgen der Konferenz hatte man sich im Wiener Außenministerium vor dem Folgetreffen Gedanken gemacht. Die Erfahrung der zwei Jahre seit Helsinki habe gezeigt, dass gewisse Bestimmungen, vor allem im humanitären und kulturellen Bereich, dynamische Elemente enthielten, die über viele Jahre hinweg die Beziehungen unter den KSZE-Teilnehmerstaaten „gestaltend beeinflussen werden."[119] Für Österreich war es daher ein übergeordnetes Ziel, die Langzeitwirkung der KSZE-Schlussakte auch nach Belgrad zu sichern sowie sich

[114] Vgl. Kapitel I.4.3.

[115] SBKA, VII.8 KSZE 3, „Rat für Auswärtige Angelegenheiten; 4. Sitzung am 20. April 1977; KSZE-Folgetreffen in Belgrad", Beilage F, Statement von Franz Ceska vor dem Ministerdelegierten-Komitee des ER vom 17./18. 3. 1977 betreffend KSZE-Fragen, S. 3.

[116] SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, „KSZE; Belgrader Folgetreffen 1977; Haltung der österreichischen Delegation", 26. 9. 1977, S. 7.

[117] So wörtlich in zahlreichen Dokumenten, etwa in SBKA, VII.8 KSZE 3, „Rat für Auswärtige Angelegenheiten; 4. Sitzung am 20. April 1977; KSZE-Folgetreffen in Belgrad", Beilage A, „Neutralen-Treffen am 22./23. 11. in Wien", 2. 12. 1976, Einlageblatt 4; SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, „KSZE; Belgrader Folgetreffen 1977; Haltung der österreichischen Delegation", 26. 9. 1977, S. 7; BMEIA, SB Belgrad 1, 12-KSZE/77, „Die österreichische Haltung bei der Vorbereitung des Belgrader Folgetreffens 1977 zur KSZE", 23. 6. 1977, S. 4.

[118] SBKA, VII.8 KSZE 3, „Rat für Auswärtige Angelegenheiten; 4. Sitzung am 20. April 1977; KSZE-Folgetreffen in Belgrad", Beilage A, „Neutralen-Treffen am 22./23. 11. in Wien", 2. 12. 1976, Einlageblatt 4f.

[119] SBKA, VII.8 KSZE 3, „Rat für Auswärtige Angelegenheiten; 4. Sitzung am 20. April 1977; KSZE-Folgetreffen in Belgrad", S. 2.

für die Fortsetzung und Festigung des KSZE- und damit auch des Entspannungsprozesses einzusetzen. Im Detail unterschied sich die österreichische Haltung hier aber von der anderer N+N-Staaten, die teils noch für das ursprünglich östliche Ansinnen einer institutionalisierten KSZE eintraten, teils zumindest periodische Treffen befürworteten[120]. Für Österreich sah die optimale Regelung der Konferenzfolgen so aus, dass in Belgrad Ort und Zeit des nächsten Folgetreffens festgelegt, die Abhaltung von Expertentreffen beschlossen sowie die Möglichkeit weiterer Treffen offen gehalten werden sollten. Eine Periodizität oder gar Institutionalisierung des KSZE-Prozesses hielt man in Wien dagegen nicht für zielführend. Damit sah sich Österreich in einer Linie mit den NATO- und EG-Staaten, aber auch mit den WVO-Staaten – von Rumänien abgesehen –, die von ihrem ursprünglichen Ziel eines KSZE-Folgeorgans inzwischen abgerückt waren[121]. Mit der Festlegung des Ortes für ein weiteres Folgetreffen verband Österreich konkrete Hoffnungen, selbst Gastgeber zu werden. Nachdem Wien 1972/73 im Konkurrenzkampf mit Helsinki und Genf sowie 1975 mit Belgrad das Nachsehen hatte, gab die österreichische Delegation bereits während des Belgrader Vorbereitungstreffens ihr Interesse hierfür bekannt. Dieses Mal würde es mit der maltesischen Hauptstadt Valletta, vor allem aber mit Madrid konkurrieren müssen[122]. Zur Ebene der Folgetreffen hatte sich Bruno Kreisky schon im Vorfeld des Belgrader Folgetreffens geäußert. Der österreichische Vorschlag, das nächste Folgetreffen auf Regierungsebene abzuhalten, entstand jedoch erst während der Verhandlungen und spielte daher bei der Vorbereitung auf Belgrad zunächst keine Rolle[123].

2.2 Das Belgrader Vorbereitungstreffen

Das Belgrader Vorbereitungstreffen hatte laut KSZE-Schlussakte die Aufgabe, „Datum, Dauer, Tagesordnung und die sonstigen Modalitäten“[124] des eigentlichen Folgetreffens festzulegen. Diese auf den ersten Blick rein formale und technische Aufgabe erwies sich als hochgradig politisch, da die Beschlüsse des Vorbereitungstreffens den Verlauf und die Ergebnisse des Belgrader Folgetreffens – insbesondere die Verhandlungen zu den humanitären Fragen der KSZE – maßgeblich

120 Ebenda, Beilage C, „Treffen von Vertretern von neun neutralen und paktungebundenen Staaten am 31. 1. und 1. 2. in Belgrad zur Vorbereitung des Belgrader Treffens“, 4. 2. 1977, S. 4.

121 Vgl. SBKA, VII.8 KSZE 3, „Rat für Auswärtige Angelegenheiten; 4. Sitzung am 20. April 1977; KSZE-Folgetreffen in Belgrad“, S. 3 f.; ebenda, Beilage B, „KSZE; Vorschau auf das Belgrader Treffen der Teilnehmerstaaten im Jahre 1977; Prüfung der Frage der Einbringung von Vorschlägen“, 13. 1. 1977, S. 3 f.; ebenda, Beilage C, „Treffen von Vertretern von neun neutralen und paktungebundenen Staaten am 31. 1. und 1. 2. in Belgrad zur Vorbereitung des Belgrader Treffens“, 4. 2. 1977, S. 4 f.; SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, „KSZE; Belgrader Folgetreffen 1977; Haltung der österreichischen Delegation“, 26. 9. 1977, S. 7 f.

122 SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, „KSZE; Belgrader Folgetreffen 1977; Haltung der österreichischen Delegation“, 26. 9. 1977, S. 8. Vgl. S. 374, Anm. 369.

123 Vgl. Kapitel III.3.5.

124 KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 284.

beeinflussen würden[125]. Für die österreichische Delegation stellte sich auf dem Belgrader Vorbereitungstreffen daher die Aufgabe, „sowohl von der Tagesordnung als auch von der Struktur des Haupttreffens her vor allem eine realistische und eingehende Bestandsaufnahme über die bisherige Durchführung der Helsinki-Schlussakte“[126] sicherzustellen. Dies gestaltete sich in einer ersten Phase des Vorbereitungstreffens bis zum 30. Juni denkbar schwierig, da die UdSSR und die anderen östlichen Staaten ihre äußerst restriktiven Maximalforderungen vehement vertraten und kaum kompromissbereit waren[127]. In der sich anschließenden zweiten Phase dominierten die N+N regelrecht das Verhandlungsgeschehen, insbesondere Österreich und die Schweiz. Erst in der dritten Phase ab dem 26. Juli verloren sie die Initiative und mussten zusehen, wie die noch offenen Fragen durch die spanische Delegation sowie durch direkte Absprachen zwischen Ost und West geklärt wurden.

Der österreichischen Delegation[128] gelang es gleich zu Beginn des Treffens, ihre grundlegenden Vorstellungen in einem ersten N+N-Papier zur Tagesordnung des Belgrader Folgetreffens unterzubringen, das am 22. Juni eingebracht und zunächst von allen Seiten positiv aufgenommen wurde[129]. Der Text hielt bereits die Annahme eines Schlussdokumentes sowie die Festlegung von Ort und Zeit des nächsten Folgetreffens fest und sah als zweiteilige Tagesordnung den von der Schlussakte vorgegebenen „vertieften Meinungsaustausch“ über die bisherige Implementierung einerseits, über weiterführende Maßnahmen andererseits vor. Gerade diese Zweiteilung der Tagesordnung lehnten die WVO-Staaten aber vehement ab und forderten stattdessen unter Verweis auf die Schlussakte einen einzigen, ungeteilten Tagesordnungspunkt, der sowohl die Implementierungsdebatte als auch die Behandlung neuer Vorschläge umfassen würde[130].

Erst in der zweiten Phase ab dem 30. Juni gelang es den N+N dank schweizerischer und österreichischer Vorstöße, fast alle wesentlichen Kompromisse aus-

[125] Vgl. BMEIA, SB Belgrad 1, 12-KSZE/77, „Die österreichische Haltung bei der Vorbereitung des Belgrader Folgetreffens 1977 zur KSZE“, 23. 6. 1977, S. 1; Günther van Well, Belgrad 1977. Das KSZE-Folgetreffen und seine Bedeutung für den Entspannungsprozeß, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 9–17, hier S. 12.

[126] BMEIA, SB Belgrad 1, 12-KSZE/77, „Die österreichische Haltung bei der Vorbereitung des Belgrader Folgetreffens 1977 zur KSZE“, 23. 6. 1977, S. 2.

[127] Zu den restriktiven östlichen Vorstellungen vgl. S. 320f. sowie BMEIA, SB Belgrad 1, 184-KSZE/77, „Schlussbericht“, 5. 8. 1977, S. 3; UMA, 7B ETYK 92, Schlussbericht zum Belgrader Folgetreffen, S. 1; van Well, Belgrad 1977, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 13; Aufzeichnung von Meyer-Landrut, 4. 8. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 208, S. 1046–1051, hier S. 1047.

[128] Die österreichische Delegation bestand während des Vorbereitungstreffens aus Franz Ceska und Helmut Bauer. Vgl. die Delegationslisten im Anhang.

[129] Das Dokument wurde am 22. 6. als CSCE/BM-P/5 registriert. Vgl. UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 25, 21. 6. 1977.

[130] Die N+N hatten die entsprechende Formulierung zwar wortgetreu aus der Schlussakte übernommen, sie jedoch mit Gedankenstrichen in zwei Absätze untergliedert, um die logische Unterteilung in eine rückblickende Implementierungsdebatte und eine zukunftsorientierte Diskussion neuer Vorschläge zu unterstreichen. Vgl. Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 418.

zuhandeln. Die Schweiz schlug vor, die Tagesordnung mithilfe protokollarischer Bestandteile auf insgesamt zehn Punkte auszudehnen, wobei der „vertiefte Meinungsaustausch" als achter Punkt, aber weiterhin und in zwei Absätze unterteilt erschiene[131]. Die österreichische Delegation stellte ungeachtet der sowjetischen Weigerung, über die organisatorische Struktur des Folgetreffens zu verhandeln, einen ersten informellen Text vor, der sich genau dieser Frage widmete. Während die UdSSR das gesamte Treffen im Plenum abhalten wollte, sah der österreichische Entwurf neben dem Plenum auch Kommissionen, den einzelnen Körben der Schlussakte entsprechend, vor[132]. Von sowjetischer Seite wurde der österreichischen Delegation vertraulich angedeutet, dass sie sich letztlich mit solchen Arbeitsgruppen einverstanden erklären könne. Bereits am nächsten Tag unterbreitete der sowjetische Delegationsleiter Juli Woronzow einen eigenen Vorschlag zur Organisation des Folgetreffens, der zusätzlich zum Plenum die Möglichkeit vorsah, für konkrete Fragen Arbeitsgruppen zu bilden[133]. Bei einem anschließenden Mittagessen, zu dem neben dem stellvertretenden sowjetischen Delegationsleiter Sergei Kondraschow[134] auch Helmut Liedermann[135] und Franz Ceska geladen waren, erwähnte Woronzow, dass dieser Vorschlag nicht das letzte Wort der UdSSR sei. Wenn man den sowjetischen Vorstellungen bei der Tagesordnung entgegenkomme, dann könne die UdSSR eine Struktur im Sinne des österreichischen Vorschlages akzeptieren. Von der sowjetischen Forderung nach einem „positiven und konstruktiven" Treffen war ab diesem Zeitpunkt nicht mehr die Rede. Am „konsultativen Charakter" und einem fixen Enddatum hielt die sowjetische Delegation zwar weiterhin fest, deutete gegenüber Liedermann jedoch in beiden Fragen eine gewisse Kompromissbereitschaft an[136].

Durch diese positiven Signale ermutigt, erarbeiteten die N+N ein erstes gemeinsames Gesamtpapier, welches die Vorschläge Österreichs und der Schweiz vom 30. Juni zusammenführte sowie den von Woronzow skizzierten Kompromiss

131 BMEIA, SB Belgrad 5, 58-KSZE/77, „österr. Vorschlag zur Struktur des Haupttreffens", 30. 6. 1977, S. 1f.; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 42, 30. 6. 1977. Vgl. hierzu ausführlicher in Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 419f.

132 BMEIA, SB Belgrad 5, 58-KSZE/77, „österr. Vorschlag zur Struktur des Haupttreffens", 30. 6. 1977, S. 1f.; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 47, 1. 7. 1977 und Nr. 42, 30. 6. 1977.

133 BMEIA, SB Belgrad 5, 60-KSZE/77, „Tagesordnung und organisatorische Fragen", 1. 7. 1977, S. 1. Der Vorschlag wurde am 1. 7. als CSCE/BM-P/8 registriert.

134 Hierbei handelt es sich um einen KGB-Offizier, der laut Franz Ceska Vertrauter Andropows und die zentrale Gestalt der sowjetischen Delegation gewesen sei. Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien. Diese Auffassung bestätigen: Reimaa, Helsinki Catch, S. 100, 209; Korey, The promises, S. 135f.; Thomas, Helsinki Effect, S. 69. In den österreichischen Dokumenten taucht er in der Schreibung „Kondratschow", an anderen Stellen als „Kondraschew", „Kondrashev" oder „Kondrachov" auf.

135 Helmut Liedermann gehörte während des Belgrader Vorbereitungstreffens streng genommen nicht zur österreichischen Delegation, nahm aber als österreichischer Botschafter in Jugoslawien an den Besprechungen gelegentlich teil.

136 BMEIA, SB Belgrad 5, 60-KSZE/77, „Tagesordnung und organisatorische Fragen", 1. 7. 1977, S. 1–3; BMEIA, SB Belgrad 1, 103-KSZE/77, „umfassendes Dokument der N+N-Staaten (Tagesordnung, Organisation, Dauer)", 14. 7. 1977, S. 3. Zur sowjetischen Position vgl. S. 320f.

aufgriff[137]. In der Frage der Konferenzdauer hielt das N+N-Papier fest, dass alle Anstrengungen unternommen werden sollten, das Treffen bis zum 15. Dezember 1977 abzuschließen. Sofern die Aufgaben des Treffens, insbesondere die Regelung der Konferenzfolgen sowie die Annahme eines Schlussdokumentes, bis dahin noch nicht erfüllt seien, würde sich das Treffen wochenweise verlängern, ohne dass dazu ein gesonderter Beschluss nötig wäre[138]. Damit kamen sie der UdSSR jedoch nur scheinbar entgegen; faktisch bedeutete dies ein offenes Ende wie von den meisten westlichen und N+N-Staaten gefordert. Entsprechend erntete das N+N-Papier vor allem seitens der WVO-Staaten Kritik. Trotz anders lautender informeller Bekundungen beharrten diese weiterhin auf einem fixen Enddatum und äußerten Bedenken bezüglich der vorgesehenen Inhalte eines Schlussdokumentes sowie der Folgen der Konferenz[139].

Problematisch erwies sich in den Verhandlungen über das N+N-Papier aus österreichischer Sicht vor allem, dass weder die westlichen Staaten noch die N+N in den entscheidenden Fragen eine einheitliche Linie vertraten, einzelne Delegationen den östlichen Positionen sogar näher standen als den westlichen. So präferierten beispielsweise Dänemark und die Bundesrepublik Deutschland trotz eines offiziellen NATO-Beschlusses ein fixes Enddatum. Innerhalb der N+N war es vor allem die Schweiz, die offiziell zwar beteuerte, ein fixes Enddatum abzulehnen, den Neutralen intern aber vorschlug, die Kommissionsarbeit per 3. Dezember 1977 zu beenden. Die stärksten Verfechter eines offenen Enddatums waren – ebenso quer zu den Bündnisstrukturen – Österreich, Rumänien, Jugoslawien sowie die USA[140].

Genauso wenig war die organisatorische Struktur des Folgetreffens, vor allem das Verhältnis von Plenums- und Kommissionssitzungen, eine reine Ost-West-Frage. Innerhalb der NATO traten Frankreich, die USA und die Niederlande, unter den N+N Schweden und die Schweiz für eine mehrwöchige Generaldebatte und einen späten Einsatz der Kommissionsarbeit ein – ähnlich wie die UdSSR, obgleich aus völlig anderen Motiven. Während der Osten darin die Möglichkeit sah, eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Schlussakte möglichst weit hinauszuschieben, erhofften sich die westlichen Staaten von der Arbeit im Plenum

[137] UMA, 7B ETYK 78, „Puolueettomien ja sitoutumattomien maiden ryhmän epävirallinen paperi varsinaisen seurantakokouksen työjärjestykseksi ja työn organisaatioksi", 8. 7. 1977, S. 1 f.; UMA, 7B ETYK 78, „Eräitä huomioita Suomen ja muiden puolueettomien maiden yhteistyöstä valmistavan kokouksen alkuvaiheessa", 6. 7. 1977, S. 2 f.

[138] BMEIA, SB Belgrad 1, 73-KSZE/77, „Vorschlag der N+N in Richtung auf eine Gesamtlösung der noch offenen Fragen", 7. 7. 1977; BMEIA, SB Belgrad 1, 74-KSZE/77, „Vorschläge der N+N in Richtung auf Gesamtlösung der noch offenen Fragen", 8. 7. 1977, S. 1. Der Entwurf ist zu finden in UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 51, 7. 7. 1977.

[139] BMEIA, SB Belgrad 1, 74-KSZE/77, „Vorschläge der N+N in Richtung auf Gesamtlösung der noch offenen Fragen", 8. 7. 1977, S. 1; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 52 und 53, 7. 7. 1977, Nr. 54 und 55, 8. 7. 1977.

[140] BMEIA, SB Belgrad 1, 77-KSZE/77, „Frage der Dauer des Haupttreffens", 8. 7. 1977; BMEIA, SB Belgrad 1, 80-KSZE/77, „Konferenzverlauf per 11. 7. 1977", 11. 7. 1977, S. 2. Vgl. Aufzeichnung von Meyer-Landrut, 4. 8. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 208, S. 1046–1051, hier S. 1049.

größere Publizität, wodurch sie ihr heimisches Publikum besser erreichen und innenpolitischen Notwendigkeiten gerecht werden könnten. Österreich und Finnland befürworteten hingegen, nach der einwöchigen, öffentlichen Generaldebatte möglichst ohne Verzug in die Kommissionen zu gehen und das Plenum nur gelegentlich als nichtöffentlichen Koordinationsausschuss einzuberufen. Österreich hielt ein möglichst rasches Einsetzen der Kommissionsarbeit einerseits aufgrund der Fülle des zu behandelnden Stoffes für notwendig. Andererseits erhoffte es sich von den Kommissionen eine sachlichere, konstruktivere Arbeitsatmosphäre sowie durch den „Instanzenzug von den Kommissionen zum Koordinationsausschuss" nötigenfalls eine gewisse Abkühlung der Gemüter[141]. Innerhalb der N+N konnte sich Österreich, unterstützt durch Finnland und die nicht-paktgebundenen Staaten, mit einem Kompromiss durchsetzen, der in Form eines sechswöchigen Arbeitsprogramms dem N+N-Entwurf angefügt wurde. Es sah zwei Wochen Generaldebatte vor, wobei die zweite Woche im geschlossenen Plenum stattfinden sollte. Anschließend würde die eigentliche Arbeit in fünf Kommissionen – je eine für die vier Körbe sowie eine weitere für Mittelmeerfragen – stattfinden. Dieses Programm war zwar nach wie vor umstritten, bildete aber immerhin eine Verhandlungsgrundlage, welcher sich auch die UdSSR nicht mehr widersetzte[142].

Nach weiteren Verhandlungen konnten die N+N – von östlicher und westlicher Seite dazu ermutigt – eine erste Fassung ihres Entwurfs am 15. Juli offiziell einbringen[143]. Einen Augenblick schien damit der endgültige Durchbruch erreicht, was der österreichische Außenminister Willibald Pahr zum Anlass nahm, seiner Delegation zum erreichten Kompromiss ein Gratulationstelegramm zu übersenden[144]. Auf die vergangenen Verhandlungswochen zurückblickend berichtete Ceska nach Wien, „dass bei dem vorbereitungstreffen […] die neutralen und

[141] BMEIA, SB Belgrad 1, 49-KSZE/77, „Konferenzverlauf per 29. 6. 1977", 29. 6. 1977, S. 3. Das Argument einer Versachlichung der Arbeiten in Komitees und der Abkühlung durch den Instanzenzug zum Plenum ließ offenbar einzelne WVO-Delegationen, vor allem Polen, nicht unbeeindruckt. Vgl. BMEIA, SB Belgrad 5, 58-KSZE/77, „österr. Vorschlag zur Struktur des Haupttreffens", 30. 6. 1977, S. 2–4.

[142] BMEIA, SB Belgrad 1, 103-KSZE/77, „umfassendes Dokument der N+N-Staaten (Tagesordnung, Organisation, Dauer)", 14. 7. 1977, S. 1–3; BMEIA, SB Belgrad 1, 80-KSZE/77, „Konferenzverlauf per 11. 7. 1977", 11. 7. 1977; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 58, 11. 7. 1977, Nr. 56, 12. 7. 1977; UMA, 7B ETYK 78, Jaakko Laajava an Außenministerium, Schreiben Nr. 23/10, 13. 7. 1977.

[143] Das Dokument wurde erstmals am 14. 7. als CSCE/BM-P/9, am 15. 7. leicht überarbeitet als CSCE/BM-P/9/Corr.2 sowie am 20. 7. um einen Einleitungstext ergänzt als CSCE/BM-P/9/Add.1 registriert. BMEIA, SB Belgrad 1, 117-KSZE/77, „umfassendes Dokument der N+N-Staaten (Tagesordnung, Organisation, Dauer)", 15. 7. 1977; BMEIA, SB Belgrad 1, 129-KSZE/77, „Kompromissvorschlag der N u. N-Staaten", 20. 7. 1977; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 60 und 61, 13. 7. 1977, Nr. 62 und 63, 14. 7. 1977. Vgl. Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 243; Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 383. Fischer bezeichnet das Dokument zwar als „Swiss-Swedish proposal", es war jedoch primär ein schweizerisch-österreichischer Vorschlag.

[144] BMEIA, SB Belgrad 1, 121-KSZE/77, Wien an Botschaft Belgrad, 16. 7. 1977.

paktungebundenen staaten vollkommen das konferenzgeschehen beherrschen und das arbeitstempo bestimmen. dies geht so weit, dass die nato-staaten, wenn sie im zuge der diskussion vorschlaege unterbreiten wollen, zuerst bei den neutralen informell anfragen, ob sie damit nicht deren plaene stoeren."[145] Ähnlich positiv beurteilte die finnische Delegation die Rolle der N+N, vor allem der vier Neutralen[146]. Dennoch war mit dem N+N-Dokument der gordische Knoten noch immer nicht durchgeschlagen. Während das Papier für die westlichen Staaten weitgehend akzeptabel war, machten die WVO-Staaten Änderungsvorschläge geltend, die ihre bereits bekannten Vorbehalte widerspiegelten. So schlug die UdSSR vor, nicht nur ein sechs-, sondern ein zwölfwöchiges Arbeitsprogramm festzulegen, wovon während der ersten sieben Wochen nur im Plenum, danach in Kommissionen und im Plenum gleichzeitig verhandelt werden solle. Polen forderte, das Treffen spätestens bis zum 31. Dezember 1977 zu beenden. Beides wurde von den N+N, den westlichen Staaten und Rumänien zurückgewiesen[147].

Einen Ausweg aus dieser Sackgasse schien nun ein schweizerischer Vorstoß zu weisen. Der schweizerische Delegierte Edouard Brunner hatte ohne das Wissen der anderen N+N-Staaten in vertraulichen Gesprächen mit westlichen, vor allem aber mit den WVO-Delegationen, versucht, in der Frage des Enddatums und der organisatorischen Struktur einen endgültigen Kompromiss herbeizuführen. Er bot ihnen ein gewisses Entgegenkommen in beiden Fragen an, sofern das Folgetreffen auf keinen Fall ohne eine Entscheidung über Zeit und Ort des nächsten Treffens enden würde. Da die östlichen Reaktionen hierauf offenbar positiv waren, arbeitete seine Delegation gemeinsam mit der schwedischen einen „package deal" aus, den sie am 25. Juli innerhalb der N+N zur Diskussion stellten[148]. Dieser Deal stieß bei den anderen N+N-Staaten jedoch auf große Bedenken; die österreichische Delegation erwog gar, sich nicht an der Einbringung des Textes zu beteiligen. Ihre Kritik richtete sich vor allem gegen die Formulierungen zur Dauer des Folgetreffens[149]. Der schwedisch-schweizerische Entwurf sah vor, dass das Treffen bis zum 15. Dezember ein Schlussdokument verfasst haben solle. Wenn das nicht gelänge, würde das Treffen ab dem 16. Januar 1978 für einen weiteren Monat tagen, „it will not, however, end its work without having fixed the date and place of the next similar meeting."[150] Dies kam nach österreichischer Auffassung einem fixen Enddatum faktisch gleich und ließ die Möglichkeit offen, das Treffen

145 BMEIA, SB Belgrad 1, 103-KSZE/77, „umfassendes Dokument der N+N-Staaten (Tagesordnung, Organisation, Dauer)", 14. 7. 1977, S. 3.

146 UMA, 7B ETYK 78, Esko Rajakoski an Paavo Väyrynen, Schreiben Nr. R-27/14, 20. 7. 1977, S. 4.

147 UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 68 und 69, 16. 7. 1977, Nr. 71, 18. 7. 1977; UMA, 7B ETYK 78, Esko Rajakoski an Paavo Väyrynen, Schreiben Nr. R-27/14, 20. 7. 1977, S. 2–4.

148 BMEIA, SB Belgrad 1, 145-KSZE/77, „Frage des Enddatums", 25. 7. 1977, S. 1–3; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 88 und 91, 25. 7. 1977.

149 UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 91, 25. 7. 1977; BMEIA, SB Belgrad 1, 145-KSZE/77, „Frage des Enddatums", 25. 7. 1977, S. 4–8.

150 UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 88, 25. 7. 1977, S. 3.

ohne ein Schlussdokument enden zu lassen, was den östlichen Delegationen ein Aussitzen ermöglichen und so das für die KSZE so bedeutende Konsensprinzip untergraben könnte. Zugleich hätte der Osten damit sein Ziel eines rein konsultativen Treffens weitgehend erreicht. Die österreichische Delegation sah ihre Position jedoch nicht nur durch Schweden und die Schweiz, sondern auch durch die EG gefährdet, wo immer mehr Staaten erwogen, ein fixes Enddatum gegen die Vereinbarung eines weiteren Treffens zu akzeptieren[151].

Zur Überarbeitung des Dokumentes blieb nicht viel Zeit, da Schweden und die Schweiz fest entschlossen waren, es spätestens am 27. Juli – gegebenenfalls auch ohne die anderen N+N-Staaten – einzubringen. Mit Unterstützung der jugoslawischen Delegation konnte Österreich durchsetzen, dass das Ende des Folgetreffens nicht nur an die Festlegung von Ort und Zeit des nächsten ähnlichen Treffens, sondern auch an die Annahme eines Schlussdokumentes gebunden werden sollte. Die N+N-Staaten erklärten sich daher trotz verbleibender Bedenken bereit, das Dokument zu unterstützen[152]. Als das endgültige Non-Paper am 26. Juli den anderen Teilnehmerstaaten präsentiert wurde, stellte sich jedoch heraus, dass es sich bei dem „package deal" keineswegs um einen abgesprochenen Kompromiss handelte, wie Schweden und die Schweiz den anderen N+N-Staaten vermittelt hatten. Da Brunner seine informellen Gespräche im Alleingang geführt hatte, mussten sich die anderen N+N-Staaten auf seine Aussagen verlassen. Wie es scheint, hatte er seinen jeweiligen Gesprächspartnern nur diejenigen Bestandteile seines Entwurfes gezeigt, die für sie annehmbar sein würden. „das zusammengesetzte ‚puzzle' loeste dann allgemeine ueberraschung aus."[153] Während die EG- und NATO-Staaten den Text zunächst gar nicht kommentierten, erntete er seitens der WVO-Staaten massive Kritik[154]. Vor allem für die UdSSR war dieser Text „voellig unannehmbar und nicht einmal als verhandlungsgrundlage geeignet", wie Ceska von Kondraschow erfuhr. Die UdSSR werde aber trotz allem auf Grundlage des bisherigen N+N-Papiers vom 15. Juli weiterverhandeln. In der besonders strittigen Frage des Enddatums deutete Kondraschow an, das von Österreich und Jugoslawien geforderte Junktim mit der Annahme eines Schlussdokumentes akzeptieren zu können[155].

Ceska konnte diesem Fiasko zumindest eine gewisse „heilsame wirkung" abgewinnen, „als [dass] endlich allen konferenzteilnehmern klar wurde, dass nicht im-

[151] BMEIA, SB Belgrad 1, 145-KSZE/77, „Frage des Enddatums", 25. 7. 1977, S. 4–8.

[152] BMEIA, SB Belgrad 1, 151-KSZE/77, „Frage des Enddatums", 26. 7. 1977; BMEIA, SB Belgrad 1, 152-KSZE/77, „Frage des Enddatums", 24. 7. 1977, S. 3; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 91, 25. 7. 1977. Vgl. auch den ursprünglichen schwedisch-schweizerischen Entwurf in UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 88, 25. 7. 1977, sowie die endgültige Fassung in UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 90, 25. 7. 1977.

[153] BMEIA, SB Belgrad 1, 152-KSZE/77, „Frage des Enddatums", 24. 7. 1977, S. 1.

[154] UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 94, 26. 7. 1977. Allerdings waren auch die westlichen Staaten mit dem Non-Paper nicht glücklich. BMEIA, SB Belgrad 1, 184-KSZE/77, „Schlussbericht", 5. 8. 1977, S. 9.

[155] BMEIA, SB Belgrad 1, 152-KSZE/77, „Frage des Enddatums", 24. 7. 1977, S. 2 f. Vgl. UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 94, 26. 7. 1977.

mer nur die n+n-staaten loesungen anbieten konnten, sondern dass gewisse kernfragen direkt zwischen den hauptkontrahenten geloest werden muessen."[156] Für die N+N bedeutete dies jedoch, dass sie seit dem 26. Juli ihre Rolle auf dem Vorbereitungstreffen ausgespielt hatten und in der letzten Phase der Verhandlungen „keine entscheidende Rolle mehr spielen konnte[n]"[157]. Stattdessen schwang sich nun der spanische Delegationsleiter Juan Luis Pan de Soraluce zum informellen Koordinator der Verhandlungen auf[158]. Am 29. Juli brachte er einen eigenen Kompromissvorschlag ein, der auf dem N+N-Papier vom 15. Juli basierte. In der Frage der Dauer des Treffens sah das Dokument die Möglichkeit vor, die Verhandlungen von Mitte Januar bis Mitte Februar 1978 fortzusetzen und übernahm das österreichisch-jugoslawische Junktim mit der Annahme eines Schlussdokuments[159]. Dies war jedoch eine äußerst widersprüchliche Festlegung. Was geschehen würde, wenn auch bis Mitte Februar noch kein Schlussdokument angenommen sein sollte, blieb weiter offen. Zuletzt konnten die gegensätzlichen Standpunkte nur durch direkte Gespräche zwischen Ost und West überbrückt werden[160]. Die widersprüchliche Aussage zur Dauer des Treffens im spanischen Vorschlag wurde durch eine interpretative Erklärung des Verhandlungsvorsitzenden im Konferenzjournal ergänzt, welche die Lesart der westlichen und der N+N-Staaten unterstrich: „In jedem Fall wird das Treffen sein abschließendes Dokument annehmen und Zeitpunkt und Ort des nächsten dem gegenwärtigen ähnlichen Treffens bestimmen, bevor es seine Arbeit beendet."[161] Auf österreichischen Vorschlag wurden die interpretativen Erklärungen zugleich den Beschlüssen des Vorbereitungstreffens als Anhang beigefügt, wodurch sie de facto Teil der Beschlüsse und genauso verbindlich wie diese wurden. Die auch von Österreich nachdrücklich geforderte Konzeption eines open-end-Treffens hatte sich damit endgültig durchgesetzt[162].

Mit diesem Ergebnis hatten die westlichen Staaten ihre Maximalforderungen „in ueberaus zaehen und zum teil sehr aufreibenden und entmutigenden

156 BMEIA, SB Belgrad 1, 152-KSZE/77, „Frage des Enddatums", 24. 7. 1977, S. 2.

157 BMEIA, SB Belgrad 1, 184-KSZE/77, „Schlussbericht", 5. 8. 1977, S. 9.

158 Aufzeichnung von Meyer-Landrut, 4. 8. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 208, S. 1046–1051, hier S. 1050; BMEIA, SB Belgrad 1, 154-KSZE/77, „Frage des Enddatums", 28. 7. 1977.

159 Der spanische Vorschlag wurde am 29. 7. als CSCE/BM-P/12 registriert. BMEIA, SB Belgrad 1, 169-KSZE/77, „Frage des Enddatums", 29. 7. 1977; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 99, 101 und 102, 29. 7. 1977; Aufzeichnung von Meyer-Landrut, 4. 8. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 208, S. 1046–1051, hier S. 1050, Anm. 18. Laut Thomas Fischer sei einer der Hauptstreitpunkte das Datum für die Eröffnung des Folgetreffens gewesen, was anhand der österreichischen und finnischen Akten jedoch nicht bestätigt werden kann. Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 383f.

160 BMEIA, SB Belgrad 1, 173-KSZE/77, „spanischer Vorschlag vom 29. 7. 1977", 1. 8. 1977; BMEIA, SB Belgrad 1, 175-KSZE/77, „Frage des Enddatums", 2. 8. 1977; BMEIA, SB Belgrad 1, 179-KSZE/77, „Frage des Enddatums", 3. 8. 1977; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 106 und 197, 1. 8. 1977.

161 Beschlüsse des Belgrader Vorbereitungstreffens, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 79–84, hier S. 84.

162 BMEIA, SB Belgrad 1, 179-KSZE/77, „Frage des Enddatums", 3. 8. 1977, S. 1–3; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 113 und 114, 3. 8. 1977.

verhandlungen“[163] weitestgehend durchsetzen können. Auch die österreichische Delegation war mit dem Ergebnis des Vorbereitungstreffens zufrieden, da sie ihre Verhandlungsziele im Wesentlichen erreicht hatte[164]. Grund zur Zufriedenheit gab es für sie aber auch deshalb, weil es ihr – allein und im Zusammenspiel mit den anderen N+N-Staaten – gelungen war, eine „ausserordentlich starke, zeitweise dominierende Rolle“[165] zu spielen. Auch westliche Beobachter hoben die „active and useful role“[166] der N+N hervor, „insbesondere der ausgezeichnet agierenden österreichischen und schweizerischen Delegation.“[167] Unzufrieden dürften vor allem die WVO-Staaten gewesen sein, da sie sich mit keiner ihrer Kernforderungen durchzusetzen vermochten[168]. In diesem Zusammenhang ist auch die Beobachtung Franz Ceskas beachtenswert, dass die UdSSR die N+N „mit Lob und Aufmerksamkeiten geradezu überschüttet“ habe, solange sie an ihren Grundpositionen festhielt – offenbar in der Hoffnung, ihre Interessen mithilfe der N+N durchsetzen zu können. Nachdem sie in den entscheidenden Fragen eingelenkt hatte, ging auch ihr Interesse an den N+N spürbar zurück[169].

Die österreichische Delegation war während des Vorbereitungstreffens nicht nur mit der starren und restriktiven Haltung der WVO-Staaten und mit großen Auffassungsunterschieden unter den N+N- und den EG- bzw. NATO-Staaten, sondern auch mit einem öffentlichen und vor allem medialen Interesse am Folgetreffen konfrontiert. Dies war nicht nur für die österreichischen Diplomaten eine völlig neue Situation, da die langwierigen Genfer KSZE-Verhandlungen meist nur mit einigermaßen spektakulären Ereignissen die internationale Wahrnehmungsschwelle überwinden konnten. In Belgrad waren die Verhandlungen schon während des Vorbereitungstreffens von „Scharen von Reportern“ umlagert, die „von den Delegationen nach den Sitzungen ausführlich informiert werden, was zwangsläufig zu einer gewissen Informations-Eskalation führt, weil keine westliche Delegation in den Ruf geraten möchte, pressefeindlich zu sein.“[170] Dies hatte die Verhandlungen auf zweierlei Weise erschwert. Zum einen wurde der Wert dieser eigentlich vertraulichen Verhandlungen geschmälert, da sich kein Diplomat sicher sein konnte, ob seine Äußerungen nicht doch zur Presse durchdringen würden. Zum anderen war zu befürchten, dass die Delegierten einiger westlicher Staaten, allen voran der USA, die Presse in erster Linie mit Blick auf das heimi-

[163] BMEIA, SB Belgrad 1, 182-KSZE/77, „Einigung“, 3. 8. 1977, S. 1 f., Zitat S. 2. Offiziell registriert wurden die Beschlüsse des Vorbereitungstreffens erst am 5. 8. 1977.
[164] Vgl. Pahr, Bedeutung von Belgrad (ÖZA-Sonderheft), S. 5.
[165] BMEIA, SB Belgrad 1, 184-KSZE/77, „Schlussbericht“, 5. 8. 1977, S. 9.
[166] So die USA gegenüber der Schweiz. Zitiert nach Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 157. Vgl. Sherer, Goldberg's Variation, S. 156.
[167] Aufzeichnung von Meyer-Landrut, 4. 8. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 208, S. 1050. Ähnlich äußerte sich der ebenfalls dem Auswärtigen Amt angehörende Günther van Well. van Well, Belgrad 1977, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 13.
[168] BMEIA, SB Belgrad 1, 184-KSZE/77, „Schlussbericht“, 5. 8. 1977, S. 8.
[169] Ebenda, S. 10.
[170] BMEIA, SB Belgrad 1, 16-KSZE/77, „Stand der Verhandlungen per 22. 6. 1977“, 23. 6. 1977, S. 2.

sche Publikum informierten[171]. Bereits während des Vorbereitungstreffens registrierte Franz Ceska eine „Tendenz der Massenmedien, die Dinge aufzubauschen", weshalb dem Belgrader Folgetreffen „von der Präsentation in der Öffentlichkeit her möglicherweise grössere Gefahr als durch das Verhalten der Delegationen in den Sitzungen selbst" drohe[172].

Die österreichische Delegation sah sich auch hier als Vermittler gefragt, der „ausgleichend zu wirken" habe[173]. In täglichen Pressebriefings war sie, genauso wie die schweizerische Delegation, bemüht, „die Massenmedien so objektiv und ausführlich wie möglich" zu informieren[174]. Dies wurde von den in Belgrad anwesenden Journalisten durchaus honoriert. Wie ein ARD-Korrespondent der Delegation schrieb, habe sie es in vorbildlicher Weise verstanden, „[o]hne indiskrete Geschwätzigkeit […] in kurzer und bündiger Form das zu sagen, was für das Verständnis der oft komplexen Zusammenhänge notwendig war."[175]

3. Die Verhandlungen zum humanitären Bereich der KSZE während des Belgrader Folgetreffens 1977/1978

3.1 Die General- und Implementierungsdebatte

Das Belgrader Folgetreffen begann mit einer Implementierungsdebatte, die sich vom ersten Tag der Verhandlungen am 4. Oktober 1977 über sechs Wochen erstreckte. Eröffnet wurde das Treffen mit einer einwöchigen öffentlichen Generaldebatte, in der die Delegationen ihre Grundsatzerklärungen verlasen. Dem folgte eine weitere Woche Generaldebatte im nicht-öffentlichen Plenum, bevor sich die Gespräche über die bisherige Implementierung der KSZE-Schlussakte in einzelne Kommissionen vertagten.

Für Österreich war die Implementierungsdebatte die erste Gelegenheit deutlich zu machen, dass es trotz der scheinbaren Schwerpunktverlagerung auf wirtschaftspolitische Fragen auch in Belgrad dem humanitären Bereich große Bedeutung beimessen werde. Ludwig Steiner[176] betonte in der öffentlichen Generalde-

171 Diese Befürchtungen bewahrheiteten sich während des Folgetreffens. Vgl. Harold Skilling, The Belgrade Follow-up, in: Spencer (Hrsg.), Canada and the CSCE, S. 283–307, hier S. 291 f., 296 f.; Davy, The United States, in: Andrén/Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond, S. 9–11.

172 BMEIA, SB Belgrad 3, 191-KSZE/77, „Rolle der Massenmedien", 5. 8. 1977, S. 1. Zur Rolle der Medien in Belgrad vgl. Skilling, Belgrade, in: Spencer (Hrsg.), Canada and the CSCE, S. 286.

173 Vgl. S. 329.

174 BMEIA, SB Belgrad 3, 191-KSZE/77, „Rolle der Massenmedien", 5. 8. 1977, S. 2.

175 Ebenda; BMEIA, SB Belgrad 3, 185-KSZE/77, „Zusammenarbeit der österreichischen Delegation mit Vertretern der Presse; Dankesschreiben", 4. 8. 1977.

176 Offenbar war kurz vor Beginn des Treffens noch erwogen worden, dass Außenminister Pahr für die Eröffnungserklärung nach Belgrad reist. Vgl. S. 385. Ludwig Steiner war als politischer Direktor der „vom Außenminister benannte Vertreter", nicht jedoch der Delegationsleiter. Die österreichische Delegation wurde von Helmut Liedermann geleitet, Franz Ceska war sein Stellvertreter. Steiner war nur zu Beginn des Treffens in Belgrad anwesend, jedoch

batte zunächst – gewissermaßen als Appell an die anderen Teilnehmerstaaten –, dass der Meinungsaustausch in Belgrad „eingehend und sachlich" und ohne „unnötige Polemik und Kontroversen" geführt werden solle[177]. In seiner Würdigung der Menschenrechte und des Dritten Korbes erklärte er diese Bestimmungen deshalb für bedeutsam, weil sie Vertrauen zwischen den Völkern als „Grundvoraussetzung für ein gedeihliches Zusammenleben der Staaten" schaffen würden. Für Österreich seien die individuellen zwischenmenschlichen Kontakte daher auch ein Sicherheitsfaktor, womit er implizit der verbreiteten östlichen Auffassung widersprach, Kontakte und andere Bereiche der Zusammenarbeit seien der Sicherheit untergeordnet bzw. von ihr abhängig. Bei der Umsetzung von Korb III sei bereits vieles geschehen, insbesondere bei den Familienzusammenführungen. Manches harre jedoch noch der Verwirklichung und werde noch einige Zeit in Anspruch nehmen. „Hier sucht die österreichische Delegation das sachliche Gespräch, aus dem neue Impulse in Richtung weiterer Fortschritte kommen sollen."[178]

Steiner nutzte seine Eröffnungserklärung aber auch, um zum Verhältnis zwischen zwei Prinzipien aus Korb I klar Stellung zu nehmen, und zwar der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Prinzip VII) und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten (Prinzip VI), worüber schon in Genf genauso wie nach Unterzeichnung der Schlussakte heftig gestritten wurde. Für Österreich sei die Verwirklichung der Menschenrechte „keine Frage der politischen Propaganda, sondern ein echtes humanitäres Anliegen." Man könne jedoch in der Forderung nach Achtung der Menschenrechte, die durch Prinzip VII der KSZE-Schlussakte zur gemeinsamen Aufgabe aller Teilnehmerstaaten geworden sei, keine Einmischung in innere Angelegenheiten erkennen[179]. Diese Feststellung wurde auch von den meisten anderen westlichen Staaten getroffen, was den Osten jedoch nicht davon abhielt, im Laufe des Folgetreffens wie gewohnt westliche Kritik an humanitären Missständen als vermeintlich unzulässige Einmischung zurückzuweisen.

Abschließend kam Steiner auf die ideologische Auseinandersetzung zwischen Ost und West zu sprechen, die auch unter den Bedingungen der Entspannung weitergehe. Sie müsse sich jedoch „in Formen vollziehen, die den Willen zur Mäßigung und den Respekt für die legitimen Interessen der anderen erkennen lassen", um der Entspannung nicht abträglich zu sein[180]. Diese Anmerkung war gewiss nicht nur an die kommunistischen Staaten, sondern auch an die USA adressiert[181].

Die österreichische Eröffnungserklärung war in der Sache klar, in der Form konziliant und vor allem von einem Willen zur konstruktiven Weiterentwicklung

während der Dauer der Verhandlungen zugleich der wichtigste Ansprechpartner der Delegation in Wien. Vgl. die Delegationslisten im Anhang.

177 SBKA, VII.8 KSZE 3, österreichische Eröffnungserklärung von Ludwig Steiner, 5. 10. 1977, S. 3.

178 Ebenda, S. 6 f., Zitat S. 7.

179 Ebenda, S. 7.

180 Ebenda, S. 8.

181 Ebenda, S. 9. Hierbei rekurrierte er vermutlich auf vergleichbare Appelle von Bruno Kreisky. Vgl. S. 317.

der Entspannung geprägt. Nichtsdestoweniger ging daraus deutlich hervor, dass in humanitären Fragen weiterhin mit Österreich zu rechnen sein würde. Schweden und die Schweiz äußerten sich in ihren Eröffnungserklärungen zu Menschenrechten und Korb III zwar stellenweise direkter, unterschieden sich sonst aber nur in Nuancen von der Haltung Österreichs. Einzig das Eingangsstatement der Finnen blieb in Hinblick auf Korb III und die Menschenrechte blass[182].

Während die Statements in der öffentlichen Generaldebatte eher allgemeiner Natur waren, wurden in der zweiten, nicht-öffentlichen Generaldebatte die Körbe bereits einzeln und deutlich detaillierter behandelt. Der österreichische Delegationsleiter Helmut Liedermann ging am 14. Oktober in seiner Erklärung zu Korb III auf die Unterkapitel zu menschlichen Kontakten, Information, Kultur und Bildung einzeln ein und nannte auch Defizite deutlich beim Namen. Er äußerte sich aber trotz allem im Ton wohlwollend, verzichtete auf jede Polemik und vor allem darauf, einzelne Staaten namentlich an den Pranger zu stellen. Trotz der Erfolge bei Familienzusammenführungen empfinde es die österreichische Öffentlichkeit als „besonders schmerzlich", wenn administrative Verzögerungen eine rasche Erledigung von Gesuchen erschwerten, heiße es doch in der Schlussakte, dass diese „so zügig wie möglich" zu behandeln seien. Auch stoße es in Österreich auf wenig Verständnis, wenn grenzüberschreitende Eheschließungen sowie private oder berufliche Reisen mit Hindernissen konfrontiert seien, die im Widerspruch zur Schlussakte stünden[183].

Liedermann verwies zudem darauf, dass „die meisten und wichtigsten Bestimmungen" zu den menschlichen Kontakten unilateral anzuwenden seien und keine bi- oder multilateralen Ausführungsverträge benötigten, wie von den WVO-Staaten gefordert. Dass Österreich hier selbst keinerlei unilaterale Maßnahmen ergriffen hatte, erklärte Liedermann damit, dass die österreichische Gesetzgebung der Schlussakte voll entspreche, sogar weit darüber hinausgehe. Mit der genaueren Schilderung der Gesetzeslage in Österreich übte er zudem indirekte Kritik an der mangelnden Umsetzung der Schlussakte in den meisten kommunistischen Staaten[184]. Familienbesuche und -zusammenführungen, Eheschließungen, Reisen und Begegnungen jeglicher Art seien in Österreich keiner staatlichen Reglementierung unterworfen. Österreichische Staatsbürger benötigten zur Auswanderung keinerlei Genehmigung. Genauso wenig seien dafür Gebühren zu entrichten. Sämtliches Hab und Gut könne mitgenommen werden. Rechte und Pflichten der Auswanderer und ihrer Familienmitglieder blieben unangetastet[185].

[182] Vgl. CSCE/BM/PV.2, 4. 10. 1977, S. 2–9 (Schweiz); CSCE/BM/PV.3, 5. 10. 1977, S. 21–29 (Schweden); CSCE/BM/PV.4, 5. 10. 1977, S. 2–10 (Finnland).

[183] BMEIA, SB Belgrad III, 1139-KSZE/77, „Erklärung der österr. Delegation zum 3. Korb", 20. 10. 1977, S. 2f.

[184] Das dies als elegante Form der Kritik gedacht war, geht aus anderen Dokumenten eindeutig hervor. Vgl. S. 345.

[185] BMEIA, SB Belgrad III, 1139-KSZE/77, „Erklärung der österr. Delegation zum 3. Korb", 20. 10. 1977, S. 3.

Die mit einigen Teilnehmerstaaten geschlossenen Abkommen zur Befreiung von Einreisevisa bezeichnete Liedermann zwar als „begrüssenswert". Sie gewährleisteten jedoch nur die freie Einreise, nicht jedoch die Ausreise. Darauf wies Liedermann indes nur indirekt hin, regte jedoch an, „schrittweise die Verfahren für die Aus- und Einreise immer mehr zu vereinfachen und flexibel zu handhaben, wie es in der Schlussakte vorgesehen ist." Es sei für die Erleichterung menschlicher Kontakte zudem erforderlich, die Gebühr für Visa und amtliche Reisedokumente auf eine zumutbare Höhe zu senken. „Dies ist nicht der Fall, wenn eine Gebühr zu entrichten ist, die einen Monatslohn oder sogar mehr beträgt."[186]

In seiner Erklärung zu menschlichen Kontakten kam Liedermann auch auf die so genannten humanitären Härtefälle zu sprechen, die er allerdings nicht so bezeichnete, sondern diplomatisch umschrieb. Die betroffenen Staaten hätten „in einer ganzen Reihe von Fällen guten Willen gezeigt, anhängige Fälle positiv zu lösen. […] Dennoch gibt es nicht wenige Fälle, in denen wir noch auf eine positive Erledigung warten." Liedermann kritisierte jedoch, dass die Teilnehmerstaaten an diese Einzelschicksale sehr unterschiedlich herangingen. Erstaunlich ist indes Liedermanns Zwischenfazit, die Schlussakte habe sich „spürbar als ein Dokument erwiesen, [das] entscheidend mitgeholfen hat, zutiefst menschlichen Anliegen Rechnung zu tragen."[187] Gemessen an den österreichischen Erfahrungen mit der Umsetzung der Schlussakte ist dies eine etwas überzogene Einschätzung[188].

Zuletzt mahnte Liedermann bei den menschlichen Kontakten zwei weitere bedeutende Mängel an: Zum einen bestehe ein beträchtlicher Nachholbedarf bei der Verwirklichung der Bestimmungen, welche die Kontakte religiöser Bekenntnisse, Institutionen und Organisationen erleichtern sollen. Zum anderen dürfe niemandem ein Schaden daraus erwachsen, wenn er sich seinen Behörden gegenüber auf die Bestimmungen von Korb III oder auf das Menschenrechtsprinzip berufe[189]. Besonders Letzteres war ein immenses Problem, welches nicht erst die Implementierungsdebatte in Belgrad zu Tage gefördert hatte, sondern dem österreichischen Außenministerium bereits durch die Erfahrung seiner Vertretungsbehörden in den kommunistischen Staaten hinlänglich bekannt war[190].

Im Vergleich zum Bereich der menschlichen Kontakte sei die Situation bei dem Unterkapitel zum Informationsaustausch „sehr unbefriedigend", weil dort „nur auf Teilgebieten geringfügige Fortschritte" zu beobachten seien[191]. Beispielsweise sei die Anzahl der Verkaufsstellen, an denen österreichische Zeitungen erhältlich seien, „in einer Reihe von Ländern" nicht erhöht worden. Der von Österreich bilateral vorgebrachte Vorschlag, einen Monat lang eine unbegrenzte Anzahl von

186 Ebenda, S. 4.
187 Ebenda, S. 5. Vgl. Ceska, Menschenrechte (ÖZA-Sonderheft), S. 49f.
188 Vgl. Kapitel II.3.3.
189 BMEIA, SB Belgrad III, 1139-KSZE/77, „Erklärung der österr. Delegation zum 3. Korb", 20. 10. 1977, S. 5f.
190 Vgl. S. 283.
191 Ebenda, S. 6. Vgl. Ceska, Menschenrechte (ÖZA-Sonderheft), S. 51.

Zeitungen des jeweiligen Landes in Österreich und umgekehrt österreichische Zeitungen in dem betreffenden Staat anzubieten, um so den echten Zeitungsbedarf festzustellen, sei nicht aufgegriffen worden[192].

Auch in den Bereichen Kultur und Bildung zog Liedermann eine eher enttäuschende Bilanz. Zwar sei Österreich hier durch ein Netz von Abkommen mit vielen anderen Ländern verbunden, jedoch hätten die praktischen Erfahrungen mit diesen Abkommen nicht immer die österreichischen Erwartungen erfüllt. Vor allem vermehrte direkte und spontane Kontakte zwischen Kulturschaffenden, Wissenschaftlern und Studierenden seien durch „[a]dministrative Schwierigkeiten in einzelnen Ländern" erschwert worden. Einige Teilnehmerstaaten hätten bei den Verhandlungen über neue Kulturabkommen nicht einmal der Erwähnung der in der Schlussakte festgehaltenen Ziele des Kulturaustausches zugestimmt[193].

Insgesamt verlief die gesamte Generaldebatte ruhig und sachlich. Alle Delegationen waren sichtlich bemüht, Fortschritte und Mängel gleichermaßen zu benennen und keinen anderen Teilnehmerstaat namentlich zu kritisieren, auch wenn sich ein Großteil der Kritik westlicher und neutraler Staaten ganz offensichtlich an das kommunistische Europa richtete[194]. Dass die Generaldebatte so unaufgeregt vonstatten ging, war keineswegs selbstverständlich. Insbesondere das erste Statement des amerikanischen Delegationsleiters, Arthur Goldberg, zu Korb III wurde mit Spannung erwartet. Doch auch er hielt sich wider Erwarten deutlich zurück und vermied es wie alle anderen Redner, Einzelfälle und betroffene Länder namentlich zu erwähnen. Er räumte gar eigene Versäumnisse bei der amerikanischen Visavergabepraxis ein[195]. Wie jedoch von anderen westlichen Delegationen zu erfahren war, hatte Goldberg wesentlich schärfere Formulierungen vorbereitet, diese jedoch auf Druck der anderen NATO-Staaten zurückgezogen[196].

Zwar war es bereits am 12. Oktober in der Generaldebatte über wirtschaftliche Fragen zu einer ersten Verbalattacke des sowjetischen Delegationsleiters Juli Woronzow gegen die USA gekommen. Woronzow hatte davor gewarnt, das Treffen in eine Arena der psychologischen Kriegsführung zu verwandeln und polemisierte indirekt gegen das Jackson-Vanik-Amendment[197]. Allerdings verlief diese Aus-

[192] BMEIA, SB Belgrad III, 1139-KSZE/77, „Erklärung der österr. Delegation zum 3. Korb", 20. 10. 1977, S. 7. Zu diesem Vorschlag vgl. Kapitel III.3.2.1.

[193] BMEIA, SB Belgrad III, 1139-KSZE/77, „Erklärung der österr. Delegation zum 3. Korb", 20. 10. 1977, S. 7f.

[194] BMEIA, SB Belgrad III, 1118-KSZE/77, „Ende der Generaldebatte", 17. 10. 1977, S. 1.

[195] Diese fanden sogar als vermeintlich einziger amerikanischer Verstoß gegen die KSZE-Schlussakte in die Memoiren von Jimmy Carter Eingang. Jimmy Carter, Keeping Faith. Memoirs of a President, Toronto 1982, S. 144f.

[196] BMEIA, SB Belgrad III, 1131-KSZE/77, „Generaldebatte Korb III", 15. 10. 1977. Vgl. das Statement Goldbergs in der Generaldebatte zu Korb III vom 13. 10. 1977 in BMEIA, SB Belgrad III, 1138-KSZE/77, „Erklärung des Leiters der US-Delegation", 20. 10. 1977. Derartige Verhandlungen zwischen Goldberg und den NATO-Staaten waren keine Seltenheit. Mit den Worten eines westeuropäischen Diplomaten: „We seem to spend more time negotiating with Goldberg than negotiating with the Russians." Zitiert nach Thomas, Helsinki Effect, S. 147.

[197] Zum Jackson-Vanik-Amendment vgl. Loth, Helsinki, S. 164f.

einandersetzung nicht zuletzt wegen der besonnenen Reaktion der US-Delegation relativ glimpflich[198].

Erst mit Beginn der Prager Prozesse gegen Unterzeichner der Charta 77 verließen die Verhandlungen das ruhige Fahrwasser. Am 17. Oktober – der Tag, an dem in Belgrad die Generaldebatte zu Ende ging und die detaillierte Implementierungsdebatte in den Kommissionen begann – wurden in Prag überraschend die Gerichtsverhandlungen gegen vier zentrale Persönlichkeiten der Charta 77 – Václav Havel, Jiří Lederer, Ota Ornest und František Pavlíček – eröffnet. Ihnen wurde staatsfeindliches Verhalten und „subversive Tätigkeit" vorgeworfen. Ebenso unerwartet wurden bereits am 18. Oktober die Urteile verlesen, die ungewöhnlich mild ausfielen. Während nach damaligem tschechoslowakischem Recht eine Höchststrafe von 15 Jahre möglich gewesen wäre, wurden Ornest und Lederer lediglich zu dreieinhalb bzw. drei Monaten Haft, Havel und Pavlíček zu 14 bzw. 17 Monaten auf Bewährung verurteilt[199]. Aufsehen erregten die so genannten Chartistenprozesse in westlichen Medien auch durch ihre Nebenschauplätze. Einem französischen Journalisten des PCF-Zentralorgans Humanité wurde angesichts des Prozesses ein Einreisevisum in die ČSSR verwehrt. Vertreter der belgischen Menschenrechtsliga sowie der österreichischen Sektion von Amnesty International durften immerhin in die ČSSR einreisen, allerdings nicht den Gerichtssaal betreten[200]. Einem österreichischen Journalisten des ORF wurde zwar die Einreise anstandslos gestattet. Er konnte sogar im Gerichtsgebäude Gespräche führen und außerhalb des Gerichtsgebäudes ungehindert Tonbandaufnahmen machen. Bei seiner Ausreise wurden jedoch sämtliche seiner Notizen und Tonbänder beschlagnahmt[201].

Bereits am ersten Prozesstag nahmen westliche Delegationen indirekt dazu Stellung. So erklärte die französische Delegation, unterstützt von Großbritannien und den USA, „dass der heute in einer der hauptstaedte […] begonnene prozess gegen personen, die von ihrem recht der freien meinungsaeusserung gebrauch gemacht haben, im widerspruch zur schlussakte" stehe[202]. Damit gingen sie zu-

198 Erster Zusammenstoß auf der KSZE-Folgekonferenz, in: NZZ, 12. 10. 1977; Harter Zusammenstoß zwischen Russen und Amerikanern in Belgrad, in: FAZ, 13. 10. 1977.

199 Prag: Wiener Anwalt ausgesperrt. Prozess gegen Bürgerrechtler begann – kein Visum für „Humanité"-Journalist, in: Arbeiter-Zeitung, 18. 10. 1977, S. 2; Zweimal Gefängnis, zweimal bedingt für Bürgerrechtskämpfer, in: Arbeiter-Zeitung, 19. 10. 1977, S. 6; Přemysl Janýr, Warum war Prag diesmal mild?, in: Arbeiter-Zeitung, 20. 10. 1977, S. 4. Bereits Ende September 1977 war es in Ústí nad Labem zu Prozessen gegen zwei weniger prominente Unterzeichner der Charta 77 gekommen, die zu dreieinhalb Jahren Gefängnis verurteilt wurden. Přemysl Janýr, CSSR: Je dreieinhalb Jahre Haft für 2 „Charta"-Sympathisanten, in: Arbeiter-Zeitung, 30. 09. 1977, S. 4.

200 Prag: Wiener Anwalt ausgesperrt. Prozess gegen Bürgerrechtler begann – kein Visum für „Humanité"-Journalist, in: Arbeiter-Zeitung, 18. 10. 1977, S. 2; BMEIA, SB Belgrad III, 1108-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 19. 10. 1977.

201 BMEIA, SB Belgrad III/3, 1255-KSZE/77, „Behandlung der ORF-Korrespondenten durch CSSR-Organe", 24. 10. 1977; BMEIA, SB Belgrad III/3, 1336-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 4. 11. 1977.

202 BMEIA, SB Belgrad III, 1118-KSZE/77, „Ende der Generaldebatte", 17. 10. 1977, S. 1.

gleich den ersten Schritt zur direkten Beschuldigung einzelner Staaten. Sie verzichteten zwar weiterhin darauf, diese direkt beim Namen zu nennen, waren aber in ihren Hinweisen so deutlich, dass es einer direkten Beschuldigung gleich kam. Harte Repliken der „östlichen Staaten" blieben jedoch vorerst aus[203].

Erst am 18. Oktober kam es zu einem offenen Schlagabtausch, nachdem Arthur Goldberg in der Kommissionssitzung zu Korb III eine UPI-Meldung verlesen hatte, die über den Prozess und die verweigerte Einreise des französischen Journalisten und den Protest der US-Regierung berichtete[204]. Darauf meldeten sich beinahe alle WVO-Staaten zu Wort und widersprachen Goldbergs Darstellung – obgleich dieser genau genommen selbst keine Kritik an den Prozessen geäußert hatte. Bei den Prager Prozessen handle es sich um keinen politischen Prozess, sondern um einen Prozess gegen Gesetzesbrecher. Die amerikanische Äußerung sei zudem eine Einmischung in innere Angelegenheiten, welche den KSZE-Prozess und die Entspannung gefährde[205]. Dem hielten zahlreiche westliche Delegierte entgegen, dass Kritik an der Verletzung der Schlussakte nicht als Einmischung in innere Angelegenheiten gelte. Jede Delegation müsse über jedes Thema sprechen können. Die Schweiz erklärte, es sei absurd, Menschen als Verbrecher zu bezeichnen, deren einzige Waffe das Wort sei[206].

Auch der österreichische Delegierte Franz Ceska ergriff in dieser Situation das Wort, verzichtete jedoch auf eine Stellungnahme zu der vorangegangenen Auseinandersetzung und den Prozessen, sondern verlas eine bereits am Vortag ausgearbeitete Stellungnahme, welche unter anderem die österreichischen Pass- und Visabestimmungen in einer Weise darstellte, „aus der sich der kontrast mit der situation in den kommunistischen staaten klar ergibt"[207]. Ceska ging zudem auf Fortschritte und Versäumnisse ein und nutzte die Gelegenheit zugleich, um ein bilaterales Problem mit Bulgarien anzusprechen. Ohne Bulgarien namentlich zu erwähnen, stellte er fest, dass es neben erfreulichen Entwicklungen in einigen Fällen sogar zu Verhärtungen gekommen sei:

„Dies ist umso erstaunlicher, als die Zahl der anhängigen Fälle mit dem betreffenden Land relativ geringfügig ist. Noch unverständlicher ist es für uns, wenn sich dieses Land weigert, Ersuchen von österreichischer Seite zugunsten einer Lösung von Einzelfällen im humanitären Geist auch nur entgegenzunehmen – dies ist in allerletzter Zeit geschehen. Dies, obwohl die entspre-

[203] Beispielsweise sprach ein Delegierter der Bundesrepublik am gleichen Tag von den „oestlichen staaten" und kritisierte die unverhältnismäßig lange Bearbeitungsdauer von Auswanderungsanträgen „in einem romanisch sprechenden land ost-europas". BMEIA, SB Belgrad III, 1118-KSZE/77, „Ende der Generaldebatte", 17. 10. 1977, S. 1f.

[204] BMEIA, SB Belgrad III, 1133-KSZE/77, „Korb III", 18. 10. 1977, S. 1; UMA, 7B ETYK 88, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 172, 19. 10. 1977, S. 1.

[205] Allerdings konnten offenbar manche Delegierten der WVO-Staaten die Aufregung um die Prozesse insgeheim verstehen. So erklärte ein polnischer Diplomat im privaten Gespräch mit Franz Ceska, „dass der termin des prozesses (zusammenfallen mit belgrader treffen) aeusserst ungluecklich, ja geradezu provozierend gewaehlt worden sei." BMEIA, SB Belgrad III, 1169-KSZE/77, „Korb III", 21. 10. 1977.

[206] BMEIA, SB Belgrad III, 1133-KSZE/77, „Korb III", 18. 10. 1977, S. 1f.; UMA, 7B ETYK 88, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 172, 19. 10. 1977, S. 1f.

[207] BMEIA, SB Belgrad III, 1118-KSZE/77, „Ende der Generaldebatte", 17. 10. 1977, S. 4.

chende Demarche in diskreter Weise bilateral vorgebracht wurde und auf die besondere Situation in dem betreffenden Land volle Rücksicht genommen wurde."[208]

Damit hatte sich Österreich zwar auch der Praxis bedient, Staaten unmissverständlich anzusprechen, allerdings in einer Weise, die die bulgarische Delegation nicht bloßstellte, da nur sie verstand, dass sie gemeint war. Zumindest in diesem Fall erwies sich diese Methode als zielführend. Unmittelbar nach der Sitzung bat der bulgarische Delegationsleiter darum, die Härtefallliste nun zu überreichen. Man sei innerhalb der bulgarischen Delegation zu der Auffassung gekommen, sie „angesichts der besonders ausgezeichneten beziehungen zu oesterreich" nun doch entgegenzunehmen[209].

Während Österreich einen kleinen diplomatischen Erfolg feiern konnte, ging die von den Chartistenprozessen ausgelöste Debatte unvermindert weiter. Nicht nur die westlichen, sondern auch einige neutrale Staaten schalteten sich in den Disput ein. Während sich Finnland gänzlich aus der Auseinandersetzung heraushielt, unterschieden sich die Äußerungen Schwedens und der Schweiz in ihrer Deutlichkeit kaum von denen der westlichen Staaten[210]. Die österreichische Delegation versuchte hingegen, ohne sich zu den Prager Prozessen zu äußern, die Diskussion wieder in konstruktivere Bahnen zu lenken. Sie erachtete die bisherige Implementierungsdebatte trotz aller Schärfe für nützlich, da sie bestehende Mängel bei der Anwendung der Schlussakte verdeutlichte; sie „wuerde sich aber als inkonklusiv erweisen, wenn sie […] nicht von konkreten schritten gefolgt wuerde."[211] Derartige Schritte schlug Franz Ceska am 20. Oktober für den Bereich der „menschlichen Kontakte" vor, wobei er sich sowohl auf die österreichischen Erfahrungen als auch auf die Ergebnisse der bisherigen Implementierungsdebatte bezog. Beispielsweise bestünden zwar unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Fristen und Gebühren bei der Ausstellung von Reisedokumenten und Visa annehmbar seien. Man könne sich jedoch auf Höchstgrenzen hierfür einigen[212]. Ebenso sollte die Aussage der Schlussakte, wonach „die Einreichung eines Gesuchs betreffend Kontakte auf der Grundlage familiärer Bindungen zu

[208] BMEIA, SB Belgrad III, 1165-KSZE/77, „Statement von Ges. Dr. Ceska", 20. 10. 1977, S. 4. Diese Vorgehensweise wurde im Vorfeld mit dem politischen Direktor Ludwig Steiner abgesprochen. BMEIA, SB Belgrad III/1/8, 1160-KSZE/77, „Geltendmachung humanitärer Härtefälle", 18. 10. 1977.

[209] Ebenda. Vgl. BMEIA, SB Belgrad III, 1133-KSZE/77, „Korb III", 18. 10. 1977, S. 3.

[210] UMA, 7B ETYK 88, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 176, 19. 10. 1977; BMEIA, SB Belgrad III, 1158-KSZE/77, „Frage des Charta-77 Prozesses in Prag", 20. 10. 1977. Vgl. UMA, 7B ETYK 92, Schlussbericht zum Belgrader Folgetreffen, 15. 3. 1978, S. 74f. Vgl. Fischer, Grenzen, S. 217; ders., Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 157; Skilling, Belgrade, in: Spencer (Hrsg.), Canada and the CSCE, S. 292.

[211] BMEIA, SB Belgrad III/1, 1196-KSZE/77, „österr. Initiative zur Konkretisierung und Präzisierung des Unterkapitels ‚Menschliche Kontakte'", 20. 10. 1977, S. 1.

[212] BMEIA, SB Belgrad, Statements, Statement von Franz Ceska zu menschlichen Kontakten, 21. 10. 1977 [recte: 20. 10. 1977], S. 2. Vgl. BMEIA, SB Belgrad III/1, 1196-KSZE/77, „österr. Initiative zur Konkretisierung und Präzisierung des Unterkapitels ‚Menschliche Kontakte'", 20. 10. 1977.

keiner Veränderung der Rechte und Pflichten des Gesuchstellers oder seiner Familienmitglieder führen wird“[213], klar und eindeutig bekräftigt werden. Die bisherige Implementierungsdebatte habe den Eindruck der österreichischen Delegation „erhärtet“, dass es in zahlreichen Fällen sehr wohl zu einer Änderung von Rechten sowie zu negativen persönlichen Folgen für Gesuchsteller gekommen ist. Schließlich sah Ceska im Bereich Tourismus, Jugendbegegnung und Sport „ein weites Feld für neue Gedanken und Initiativen“. Konkrete Vorschläge in den skizzierten Bereichen würde seine Delegation gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt vorbringen[214].

Die Reaktionen auf Ceskas Interventionen waren überaus positiv, und zwar nicht nur seitens westlicher und neutraler Staaten. Auch die Delegationen Polens, der UdSSR und der DDR lobten die österreichische Herangehensweise, da sie „einen weg aus der derzeit eher sterilen konfrontation au[f]gezeigt habe.“[215] Die polemische Auseinandersetzung über die Chartistenprozesse in Prag konnte Österreich mit diesem Vorstoß jedoch nicht stoppen. Immer wieder wurden die Prozesse als Anlass für erregte Wortwechsel und Zwischenrufe genommen[216]. Insbesondere in der Debatte über die Prinzipiendeklaration flammten Wortgefechte auf, als dort am 20. Oktober sowohl das Menschenrechts- als auch das Nichteinmischungsprinzip behandelt wurden. Während die UdSSR hier die Menschenrechtssituation in ihrem eigenen Land lobte, Menschenrechte jedoch als innere Angelegenheit der Staaten bezeichnete, in die sich andere nicht einzumischen hätten, hielt Goldberg nicht nur mit einer westlichen Gegendarstellung, sondern mit Anspielungen auf die Chartistenprozesse und die Niederschlagung des Prager Frühlings dagegen. Die WVO-Staaten reagierten mit heftigen Gegenvorwürfen, die in der Drohung gipfelten, die USA übernähmen mit ihrem Verhalten die volle Verantwortung für den Erfolg oder Misserfolg des Belgrader Treffens. Vor allem aber verweigerten sie unter Verweis auf das Prinzip der Nichteinmischung jede ernsthafte Diskussion über Menschenrechte[217].

Dieser Streit über das Sechste und Siebte Prinzip dauerte in den folgenden Sitzungen an, wobei die Blockadehaltung der östlichen Staaten regelmäßig neue Anfeindungen der westlichen Staaten provozierte. Die Neutralen hielten sich mit der bemerkenswerten Ausnahme Schwedens zunächst aus der Debatte heraus[218]. Erst als am 31. Oktober die Auseinandersetzung über Menschenrechte und Nichtein-

213 KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 268.

214 BMEIA, SB Belgrad, Statements, Statement von Franz Ceska zu menschlichen Kontakten, 21. 10. 1977 [recte: 20. 10. 1977], S. 5 f., Zitat S. 5.

215 BMEIA, SB Belgrad III, 1169-KSZE/77, „Korb III“, 21. 10. 1977, S. 1. Vgl. BMEIA, SB Belgrad III/1, 1196-KSZE/77, „österr. Initiative zur Konkretisierung und Präzisierung des Unterkapitels ‚Menschliche Kontakte‘“, 20. 10. 1977, S. 2.

216 BMEIA, SB Belgrad III/3, 1214-KSZE/77, „Vorschläge der Schweiz betreffend Information“, 27. 10. 1977, S. 1.

217 BMEIA, SB Belgrad I/1, 1145-KSZE/77, „Arbeitsorgan S; Debatte“, 20. 10. 1977, S. 1–3.

218 BMEIA, SB Belgrad I/1, 1170-KSZE/77, „Nichteinmischung und Menschenrechte“, 12. 10. 1977 [recte: 21. 10. 1977]. Vgl. S. 340.

mischung erneut ausbrach, meldete sich auch die österreichische Delegation zu Wort. Ohne sich auch nur indirekt auf die Prager Prozesse zu beziehen oder sonstige konkrete Fälle zu erwähnen, legte der Delegierte Helmut Bauer die österreichische Position unmissverständlich dar: Das Prinzip der Nichteinmischung sei auch für Österreich von großer Bedeutung. Allerdings sei eine Einmischung in innere Angelegenheiten im Sinne der Schlussakte nur dann gegeben, wenn diese ein „zwangselement" enthalte,

„selbst wenn der zwang nicht bis zur androhung oder anwendung von gewalt gehen muss. einfache meinungsaeusserungen, wie sie im diplomatischen verkehr zwischen staaten ueblich sind, koennen daher unserer ansicht nach nicht als einmischung in die inneren angelegenheiten angesehen werden."[219]

Anstatt zu polemisieren, versuchte Bauer seine Darlegungen gewissermaßen evolutionär zu untermauern. Einzelne Angelegenheiten könnten im Zuge der Entwicklung der zwischenstaatlichen Beziehungen aus der ausschließlichen innerstaatlichen Zuständigkeit herausgelöst und der kollektiven Verantwortung der Staatengemeinschaft unterworfen werden. Dies gelte etwa für das Recht Kriege zu führen und Gewalt anzudrohen und anzuwenden. Auch die Behandlung der Bürger durch ihren Staat hätte sich – nicht zuletzt aufgrund der Ereignisse des Zweiten Weltkrieges – aus der alleinigen Verantwortung der Einzelstaaten herausgelöst, etwa durch die Menschenrechtserklärung der UNO von 1948 sowie zuletzt durch Prinzip VII der KSZE-Schlussakte. „wenn nun die menschenrechte und grundfreiheiten die beziehungen der teilnehmerstaaten leiten, dann ist es nur natuerlich, dass sich die teilnehmerstaaten dazu auch aeussern, sei es im normalen zwischenstaatlichen verkehr, sei es hier auf dem belgrader treffen."[220]

Helmut Bauer versuchte zugleich, dem Menschenrechtsverständnis der WVO-Staaten ein Stück entgegenzukommen und sie so für einen offenen und konstruktiven Dialog zu gewinnen. Die letzten zwei Jahrzehnte hätten gezeigt, dass die „klassischen freiheitsrechte" nicht genügten, sondern auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte berücksichtigt werden müssten. In der bisherigen Debatte, so Bauer, hätten die westlichen Länder eher die „klassischen freiheitsrechte", die östlichen Länder eher die sozialen und wirtschaftlichen Rechte betont. Für eine bessere Verwirklichung der im Siebten Prinzip verankerten Menschenrechte und Grundfreiheiten müssten aber beide Arten von Menschenrechten einbezogen werden und die Teilnehmerstaaten ihren Menschenrechtskatalog durch die Vorstellungen der jeweils anderen Seite anreichern[221]. Auf die neue sowjetische Ver-

[219] BMEIA, SB Belgrad I/1, 1347-KSZE/77, „Menschenrechte – Nichteinmischung", 9. 11. 1977, S. 1 f., Zitate S. 2. Vgl. BMEIA, SB Belgrad I/1, 1271-KSZE/77, „Nichteinmischung und Menschenrechte", 1. 11. 1977.

[220] BMEIA, SB Belgrad I/1, 1347-KSZE/77, „Menschenrechte – Nichteinmischung", 9. 11. 1977, S. 2 f., Zitat S. 3.

[221] Ebenda, S. 4. Dieses unterschiedliche Menschenrechtsverständnis der kommunistischen Staaten einerseits, der pluralistisch-demokratischen andererseits spiegelt sich bereits in der Tatsache wieder, dass es nicht ein, sondern gleich zwei UN-Menschenrechtspakte gibt, einen über die bürgerlichen und politischen sowie einen über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Vgl. Volger, Geschichte der Vereinten Nationen, S. 139–141.

fassung[222] anspielend fuhr Bauer fort, dass die Verankerung der Menschenrechte in den Verfassungen der einzelnen Staaten zufriedenstellend sei. Nun müsse dafür Sorge getragen werden, „dass der einzelne immer mehr in ihren tatsaechlichen genuss kommt." Für Österreich sei die Frage der Menschenrechte und Grundfreiheiten keine Frage der „taktischen zweckmaessigkeit", sondern ein „zutiefst humanitäres anliegen im weitesten sinn."[223]

Die detaillierte Implementierungsdebatte zum Unterkapitel „Information" des Dritten Korbes, die in der vierten Verhandlungswoche begann, verlief zunächst unpolemischer und ruhiger als erwartet, obgleich die zu behandelnden Fragen mindestens genauso brisant und ideologisch kontrovers waren. Während die westlichen und neutralen Staaten die schlechten Arbeitsbedingungen von Journalisten bemängelten und bessere Möglichkeiten zum Vertrieb von Zeitungen und anderen Publikationen forderten, versuchten die Oststaaten vor allem anhand umfangreichen statistischen Materials zu belegen, dass sie die entsprechenden Unterkapitel besser umgesetzt hätten als die westlichen Staaten[224]. Zudem verwiesen sie auf die Verantwortung der Medien für Frieden und Sicherheit und bezichtigten die westlichen Medien, „das Verhältnis unter den Völkern [zu] vergiften"[225] – eine Einschätzung, welche den Ansichten Bruno Kreiskys nicht ganz unähnlich ist[226]. Insgesamt reagierten die WVO-Staaten auf die westliche Kritik aber eher defensiv. Einzig auf den westlichen Vorwurf, die Störung der Sender Radio Liberty und Radio Free Europe behindere den freien Informationsfluss, reagierte die sowjetische Delegation mit heftigen Gegenangriffen. Dies hatte erneut einen harten und äußerst polemischen Schlagabtausch zur Folge. Um das Niveau und die Härte dieser ständig wiederkehrenden Wortgefechte zu illustrieren, sei aus einem österreichischen Delegationsbericht über die genannte Debatte zitiert:

„Der BRD-Vertreter ging so weit zu erklären, die Störung von Radiosendungen sei im Grunde das gleiche, wie mittelalterliche Bücherverbrennungen, was seinerseits den sowjet. Vertreter zur Bemerkung veranlasste, man wisse sehr wohl, in welchem Land am meisten Bücher verbrannt worden seien, und zwar auch vor noch nicht allzu langer Zeit."[227]

Unter den Neutralen war es vor allem Schweden, welches sich, wie schon während der Generaldebatte, ähnlich hart und eindeutig äußerte wie die meisten westlichen Staaten[228]. Die österreichische Delegation versuchte auch bei der Behand-

[222] In der neuen sowjetischen Verfassung vom 7. 10. 1977 wurden in Artikel 29 unter dem Abschnitt „Außenpolitik" die zehn Prinzipien der KSZE-Schlussakte aufgelistet. Vgl. Die Verfassung der UdSSR, 7. 10. 1977 in: „100(0) Schlüsseldokumente der russischen und sowjetischen Geschichte (1917–1991)", <http://www.1000dokumente.de/> (letzter Zugriff: 13. 9. 2012).

[223] BMEIA, SB Belgrad I/1, 1347-KSZE/77, „Menschenrechte – Nichteinmischung", 9. 11. 1977, S. 4–6, Zitate S. 5.

[224] Themenwechsel in Belgrad, in: NZZ, 27. 10. 1977; BMEIA, SB Belgrad III/3, 1215-KSZE/77, „Korb III", 27. 10. 1977, S. 1 f.

[225] Ebenda, S. 2.

[226] Vgl. S. 314.

[227] BMEIA, SB Belgrad III/3, 1278-KSZE/77, „Implementierungsdebatte zu Unterkapitel ‚Information'", 2. 11. 1977. Vgl. Die Russen beharren in Belgrad auf Informations-Behinderung, in: FAZ, 29. 10. 1977, S. 3.

[228] BMEIA, SB Belgrad III/3, 1215-KSZE/77, „Korb III", 27. 10. 1977, S. 3.

lung des Unterkapitels „Information", einen Mittelweg zwischen unmissverständlicher Klarheit und diplomatischer Konzilianz zu finden sowie konstruktive Verbesserungsvorschläge vorzubringen. Franz Ceska bemängelte in seiner Intervention am 25. Oktober, dass in vielen Bereichen des Unterkapitels keine oder nur geringe Fortschritte beobachtet werden konnten. Die östliche Sichtweise, journalistische Erzeugnisse müssten quantitativ ausgewogen ausgetauscht werden, wies er zurück. Entscheidend sei, dass jeder Einzelne Zugang zu den von ihm gewünschten Informationen bekommen könne[229]. Auch den Vorwurf der WVO-Staaten, die westlichen und neutralen Staaten bedienten sich im Informationsbereich der psychologischen Kriegsführung, wies er unmissverständlich zurück:

„Man scheint geneigt zu sein, die Verbreitung des eigenen Gedankengutes als legitim im Rahmen der ideologischen Auseinandersetzung[,] hingegen die Verbreitung weltanschaulich entgegenstehender Ideen als psychologische Kriegsführung zu empfinden. Meine Delegation glaubt, dass die Forderung nach gleichen Möglichkeiten[,] eine Idee zur Geltung zu bringen[,] legitim ist."[230]

Zwar sah Ceska weiterhin davon ab, einzelne Länder direkt zu kritisieren. Als er jedoch bemängelte, dass „in einem bestimmten Teilnehmerstaat" zwar besonderes Interesse am Zentralorgan der KPÖ bestehe, von nicht-kommunistischen Tageszeitungen jedoch nur drei Exemplare täglich bezogen würden, „obwohl mit diesem Land keine Sprachbarriere besteht", war allen klar, auf welches Land er damit abzielte[231]. Einige Länder lobte Ceska sogar ausdrücklich. So hätten die UdSSR, die ČSSR und Ungarn das Angebot österreichischer Zeitungen erweitert – wenn auch nur „in sehr bescheidenem Rahmen"[232]. Als geradezu vorbildlich stellte er Ungarn und Polen heraus. Ungarn veröffentliche in Zeitungen in grenznahen Regionen regelmäßig Programmhinweise des österreichischen Rundfunks und Fernsehens. In Polen seien die Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten so, „wie sie unseren Vorstellungen entsprechen"[233].

Die Erwartung, dass die Implementierungsdebatte über die Unterkapitel zu Kultur und Bildung zu einer ruhigeren Gangart des Treffens führen würde, wurde nur teilweise erfüllt. Gerade im verhältnismäßig unkontroversen Bildungsbereich kam es nach westlichen Vorwürfen, die kommunistischen Staaten würden die Ausreise von Wissenschaftlern unnötig erschweren, zu heftigen Auseinandersetzungen[234]. Genauso blieben bei den kulturellen Fragen die Fronten verhärtet. Dem hatte auch die österreichische Delegation nur wenig entgegenzusetzen, da sie nur „gewisse Verbesserungen, aber keine einschneidenden Veränderungen" feststellen konnte[235]. Vor allem direkte persönliche Kontakte zwischen Kulturschaffenden

229 BMEIA, SB Belgrad III/3, 1215-KSZE/77, „Korb III", 27. 10. 1977, einliegende Intervention, S. 2 f.
230 Ebenda, S. 6.
231 Ebenda, S. 3.
232 Ebenda, S. 4.
233 Ebenda, S. 4 f., Zitat S. 5.
234 BMEIA, SB Belgrad III, 1395-KSZE/77, „Ende der Implementierungsdebatte", 15. 11. 1977, S. 1 f.
235 BMEIA, SB Belgrad, Statements, Intervention zu Kultur, 1. 11. 1977, S. 2.

und Wissenschaftlern seien kaum zustande gekommen. Meist stünden solchen Kontakten administrative, oftmals fadenscheinige Schwierigkeiten im Weg. Vieles von dem, was in Helsinki vereinbart worden war, sei letztlich Papier geblieben[236].

Formell endete die Implementierungsdebatte am 11. November 1977, am letzten Tag der sechsten Verhandlungswoche. Weitere Konfrontationen waren damit aber nicht ausgeschlossen. Wie die österreichische Delegation richtig vermutete, könnten auch bei der Behandlung neuer Vorschläge Beispiele aus der Vergangenheit illustrativ herangezogen werden. Die USA und die anderen westlichen Staaten könnten also die Implementierungsdebatte jederzeit wieder aufleben lassen und die UdSSR und ihre Verbündeten an den Pranger stellen. Besonders heftige Auseinandersetzungen, wenn nicht sogar ein Abbruch der Verhandlungen, wäre zu erwarten gewesen, hätte die UdSSR die Prozesse gegen Anatoli Schtscharanski, Alexander Ginsburg und Juri Orlow parallel zum Belgrader Folgetreffen begonnen. Im November hatte Goldberg NATO-Absprachen zum Trotz diese Dissidenten beim Namen genannt und der UdSSR zum wiederholten Male Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen, woraufhin Woronzow mit einem Abbruch des Treffens drohte[237]. Diese Auseinandersetzung heizte die kursierenden Gerüchte über einen möglichen Prozessbeginn unter neutralen und westlichen Delegationen weiter an[238]. Einige westliche Delegationen erwogen für diesen Fall einen „walkout" ihrer Delegationsleiter. Österreich hielt derartige Maßnahmen für gefährlich, da sie der UdSSR letztlich als Vorwand für einen Verhandlungsabbruch oder gar einen Rückzug aus dem KSZE-Prozess dienen könnten. Aber selbst Schweden und die Schweiz waren der Ansicht, dass auch die Neutralen im gegebenen Fall entschlossen Stellung nehmen sollten[239]. Dazu kam es jedoch nicht, da sich die Gerüchte als falsch erwiesen – glücklicherweise, wie man aus Sicht des Belgrader Folgetreffens ergänzen sollte.

3.2 Die Behandlung neuer Vorschläge

In Belgrad wurden insgesamt über 100 neue Vorschläge eingebracht, wovon ein wesentlicher Teil humanitäre Fragen berührte. Auch Österreich brachte einige

[236] Ebenda, S. 4f. und 7f.; BMEIA, SB Belgrad III, 1395-KSZE/77, „Ende der Implementierungsdebatte", 15. 11. 1977, S. 2f.

[237] BMEIA SB Belgrad, III, 1375-KSZE/77, „Vorschläge betr. Korb III", 9. 11. 1977, S. 2. Woronzow erklärte gegenüber der Delegation der Bundesrepublik, Moskau habe bisher bewusst auf die Eröffnung der anstehenden Dissidentenprozesse verzichtet, um das Folgetreffen nicht unnötig zu beeinträchtigen. Es gebe in Moskau aber Stimmen, die insbesondere nach Goldbergs jüngsten Anschuldigungen auf eine baldige Eröffnung der Prozesse drängen. PAAA, NA B28, ZA Bd. 116377, Delegation Belgrad an AA Bonn, Delegationsbericht Nr. 866, 14. 11. 1977, S. 1.

[238] BMEIA, SB Belgrad III, 1395-KSZE/77, „Ende der Implementierungsdebatte", 15. 11. 1977, S. 4; BMEIA, SB Belgrad III, 1451-KSZE/77, „erste Lesung der Vorschläge", 19. 11. 1977, S. 2; UMA, 7B ETYK 88, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 259, 18. 11. 1977. Vgl. Reimaa, Helsinki Catch, S. 192f.

[239] BMEIA, SB Belgrad III, 1467-KSZE/77, „Befürchtungen bezüglich Moskauer Dissidentenprozess", 22. 11. 1977.

Vorschläge ein, sowohl allein als auch gemeinsam mit den Neutralen bzw. den N+N. Wie bereits bei der Vorbereitung auf das Folgetreffen dargelegt wurde, lag der Schwerpunkt österreichischer Initiativen nicht im humanitären, sondern im wirtschaftspolitischen Bereich. Dennoch war die österreichische Delegation bemüht, ihr humanitäres Profil auch bei der Behandlung neuer Vorschläge zu wahren, was sie einerseits mit eigenen Vorstößen, andererseits durch ihre Reaktion auf die Initiativen anderer Delegationen tun konnte.

3.2.1 Korb III – Zwischen humanitären Kontakten und kultureller Zusammenarbeit

Bereits während der Implementierungsdebatte war die österreichische Delegation bemüht, möglichst konstruktive Möglichkeiten zur Präzisierung und Weiterentwicklung der Bestimmungen von Korb III aufzuzeigen, und deutete eigene Vorschläge hierzu an[240]. Entsprechende Texte begann die Delegation wenig später zu entwerfen[241]. Österreichische Vorschläge könnten sich, so Helmut Liedermann, mit Kontakten und regelmäßigen Begegnungen auf der Grundlage familiärer Bindungen sowie mit Familienzusammenführungen befassen[242]. Liedermann legte bereits erste Skizzen möglicher Vorschläge vor, die – wie Franz Ceska in der Implementierungsdebatte dargelegt hatte – Maximalfristen und -gebühren für Gesuche im Bereich der menschlichen Kontakte festlegten, die Rechtssicherheit von Gesuchstellern und deren Angehörigen bekräftigten und eine Veröffentlichung sämtlicher für menschliche Kontakte relevanter Gesetze und Verordnungen sowie vereinfachte Ein- und Ausreiseverfahren vorsahen[243].

Die österreichische Delegation hielt diese Entwürfe aber zunächst zurück, da auch die EG-Staaten Vorschläge in dieser Richtung vorbereitet hatten und Anfang November einbringen wollten. Es erschien Liedermann in dieser Situation „aus taktischen gruenden […] nicht opportun", die eigenen Vorschläge schon jetzt vorzubringen. Stattdessen würde die Delegation vorerst nur „ergaenzungsvorschlaege" einbringen und die weitere Entwicklung abwarten[244]. Die taktischen Gründe der Delegation bezogen sich vor allem auf ihre antizipierte Vermittlerrolle, die sie sich durch ein Vorpreschen mit eigenen Vorschlägen in Korb III nicht verbauen wollte. Sobald die EG-Vorschläge erst einmal vorlägen, könnte sie bei Bedarf etwaige Lücken durch eigene Entwürfe ergänzen, hätte sich darüber hinaus jedoch die Möglichkeit für Kompromisspapiere offen gehalten. Mit eigenen Vorschlägen hätte Österreich diese Möglichkeiten jedoch eingeengt. Sollten die

240 Vgl. Kapitel III.3.1.
241 BMEIA, SB Belgrad III/1, 1168-KSZE/77, „österr. Vorschläge", 24. 10. 1977.
242 BMEIA, SB Belgrad III/1, 1242-KSZE/77, „allfällige Vorschläge der österr. Delegation betreffend menschl. Kontakte", 30. 10. 1977, S. 2f.
243 Ebenda, S. 3–5.
244 Ebenda, S. 5. Diese taktische Haltung wurde bereits in einem Bericht vom 24. 10. deutlich. Vgl. BMEIA, SB Belgrad III/1, 1168-KSZE/77, „ österr. Vorschläge", 24. 10. 1977,

EG-Papiere dann nämlich deutlich ambitionierter als die österreichischen ausfallen, wäre nützlicher Verhandlungsspielraum ohne Not vertan[245].

Da sich die Vorschläge der EG-Staaten weitgehend mit den österreichischen Vorstellungen deckten, unterstützte Liedermann diese und ließ seine eigenen Entwürfe ruhen[246]. Der Osten lehnte die EG-Vorschläge bei der ersten Lesung nahezu ausnahmslos ab: „sie seien zu detailliert, zu technisch, sie braechten misstrauen und [eine] negative grundeinstellung zum ausdruck, sie seien selbstverstaendlichkeiten und daher ueberfluessig […], man duerfe nicht unter humanitaerem etikett die talentflucht und massenauswanderung foerdern“[247]. Der negativen Haltung der WVO-Staaten setzte die österreichische Delegation nicht bloß die eigene Unterstützung der EG-Vorschläge entgegen. Vielmehr war sie bemüht, die Verhandlungen am Laufen zu halten und mögliche Kompromisswege für die spätere Redaktion des Schlussdokumentes ausfindig zu machen[248].

Anders als bei den menschlichen Kontakten zeichnete sich bereits während der Implementierungsdebatte ab, dass im Unterkapitel zur kulturellen Zusammenarbeit westliche Vorschläge vor allem von Frankreich zu erwarten seien. Die französischen Vorstellungen stießen bei den anderen Teilnehmerstaaten – auch bei den westlichen und neutralen – auf nur wenig Resonanz[249]. Die österreichische Delegation hatte in Anbetracht dieses Mangels an westlichen Vorschlägen bereits Ende Oktober zwei eigene Texte erarbeitet. Der erste bekräftigte die Ziele kultureller Zusammenarbeit, wie sie in der Schlussakte verankert worden waren, und forderte, etwaige Kulturabkommen an diesen Zielen auszurichten[250]. Der zweite Vorschlag zielte auf eine umfassendere Verbreitung von Büchern ab und sah unter

245 Vgl. BMEIA, SB Belgrad III/1, 1242-KSZE/77, „allfällige Vorschläge der österr. Delegation betreffend menschl. Kontakte“, 30. 10. 1977, S. 5.

246 BMEIA, SB Belgrad III, 1375-KSZE/77, „Vorschläge betr. Korb III“, 9. 11. 1977, S. 1. Vgl. BMEIA, SB Belgrad III, 1349-KSZE/77, „Vorschläge der EG bzw. NATO zu Korb III“, 10. 11. 1977. Christian Glatzl zufolge habe Österreich auch im Unterkapitel „menschliche Kontakte“ einen Vorschlag eingebracht, was jedoch falsch ist. Christian Glatzl, Die sicherheitspolitische Bedeutung der KSZE für Österreich sowie der Beitrag Österreichs im Rahmen dieser Konferenz, in: Glatzl/Kernic/Palmisano (Hrsg.), Österreichs Sicherheit, S. 80–138, hier S. 110.

247 BMEIA, SB Belgrad III, 1451-KSZE/77, „Korb III; erste Lesung der Vorschläge“, 19. 11. 1977, S. 1. Vgl. BMEIA, SB Belgrad III, 1651-KSZE/77, „Korb III; Ende der ersten Lesung“, 13. 12. 1977; BMEIA, SB Belgrad III/1, 1499-KSZE/77, „erste Lesung der Vorschläge betr. menschliche Kontakte“, 24. 11. 1977; PAAA, NA B28, ZA Bd. 116377, Delegation Belgrad an AA Bonn, Delegationsbericht Nr. 903, 18. 11. 1977.

248 BMEIA, SB Belgrad III, 1451-KSZE/77, „Korb III; erste Lesung der Vorschläge“, 19. 11. 1977, S. 3. Vgl. BMEIA, SB Belgrad III, 1651-KSZE/77, „Korb III; Ende der ersten Lesung“, 13. 12. 1977; BMEIA, SB Belgrad III/1, 1499-KSZE/77, „erste Lesung der Vorschläge betr. menschliche Kontakte“, 24. 11. 1977; UMA, 7B ETYK 88, „Beogradin seurantakokous; ihmiskontakteja ja informaatiota koskevien ehdotusten käsittely“, 6. 12. 1977, S. 3f.

249 BMEIA, SB Belgrad III, 1651-KSZE/77, „Korb III; Ende der ersten Lesung“, 13. 12. 1977. Zu den Reaktionen auf den Vorschlag zu Jugendbegegnungen vgl. BMEIA, SB Belgrad III/1, 1499-KSZE/77, „erste Lesung der Vorschläge betr. menschliche Kontakte“, 24. 11. 1977, S. 5.

250 Für den Vorschlag übernahmen sie diese Ziele wortgetreu aus der Schlussakte. KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 273f.; BMEIA, SB Belgrad III/4, 1247-KSZE/77, „allfälliger österr. Vorschlag zum Unterkapitel Kultur“, 28. 10. 1977, S. 1f.

anderem vor, die tatsächliche Nachfrage nach Literatur aus den anderen Teilnehmerstaaten festzustellen sowie „in allen groesseren staedten" Verkaufsstellen für derartige Bücher einzurichten[251]. Auf die Notwendigkeit, den Bedarf ausländischer Druck-Erzeugnisse festzustellen, hatten die österreichischen Vertreter bereits in der Debatte zum Unterkapitel „Information" hingewiesen. So sinnvoll diese Forderung auch war – sie war kaum durchsetzbar, rüttelte sie doch an den Grundfesten der kommunistischen Diktaturen. Eine offene, unkontrollierte Bedarfsabfrage hätte zwangsläufig Ergebnisse zu Tage gefördert, welche die kommunistischen Regierungen zumindest in eine äußerst unbequeme Lage gebracht hätte.

Die ersten Reaktionen auf die beiden Vorschläge[252] waren eher lau[253]. Bei deren Behandlung am 6. Dezember wurde zumindest der Vorschlag zu Kulturabkommen und den Zielen des Kulturaustausches von den westlichen Staaten einhellig begrüßt, die WVO-Staaten übten nur moderate Kritik. Komplizierter sah es mit dem zweiten Vorschlag zur Verbreitung von Büchern aus. Zwar wurde er von westlicher und jugoslawischer Seite unterstützt. Sie erbaten jedoch Erläuterungen, wie die Nachfrage nach ausländischer Literatur zweckmäßigerweise festgestellt werden sollte. Die WVO-Staaten äußerten sich hingegen äußerst skeptisch. Die sowjetische Delegation hielt den Vorschlag gar für überflüssig. Zumindest in der UdSSR bestünden derartige Verkaufsstellen bereits in allen größeren Städten. Auch die Nachfrage müsse nicht weiter hervorgehoben werden. Die Schlussakte sei hier bereits „genügend spezifisch"[254].

Im Unterkapitel „Information" brachte Österreich keine eigenen Vorschläge ein, obgleich man den Vorschlag zur besseren Verbreitung von Büchern auch hier hätte einordnen können. Es sah seine Position bereits durch die Forderungen der westlichen Staaten ausreichend vertreten. Neben den östlichen und westlichen Dokumenten legte die Schweiz hier eine eigene Initiative vor, die Österreich und die anderen Teilnehmerstaaten beschäftigte. Für die hiesige Fragestellung ist der Schweizer Vorschlag zum Informationsbereich deshalb von Interesse, weil die österreichische Delegation bei dessen Behandlung zu vermitteln versuchte und als Lehre aus dem Belgrader Folgetretreffen für Madrid mit den Eidgenossen ein gemeinsames Dokument zum Unterkapitel „Information" vorbereiten würde.

[251] BMEIA, SB Belgrad III/4, 1247-KSZE/77, „allfälliger österr. Vorschlag zum Unterkapitel Kultur", 28. 10. 1977, S. 2.

[252] Die Vorschläge wurden am 2. 11. 1977 als CSCE/BM/H/3 (Verbreitung von Büchern) und CSCE/BM/H/4 (Ziele der kulturellen Zusammenarbeit, Kulturabkommen) registriert. Vgl. BMEIA, SB Belgrad, Statements, „Korb III – österr. Vorschläge; Dr. Ehrlich", 4. 11. 1977; BMEIA, SB Belgrad III/4, 1346-KSZE/77, „österr. Vorschläge zum Unterkapitel Kultur", 9. 11. 1977.

[253] Ebenda.

[254] BMEIA, SB Belgrad III/4, 1607-KSZE/77, „österr. Vorschläge im Kulturbereich", 7. 12. 1977, S. 1f., Zitat S. 2; BMEIA, SB Belgrad III, 1651-KSZE/77, „Ende der ersten Lesung", 13. 12. 1977, S. 5f. Für die Feststellung des Bedarfes verwies die Delegation auf einen Vorschlag, der bezüglich Zeitungen einigen östlichen Nachbarstaaten gemacht wurde. Vgl. S. 343.

Der Vorschlag der Schweiz sah ein Expertentreffen mit zweierlei Zielen vor: Erstens sollte eine „gesamteuropäische Konvention über die Arbeitsbedingungen der ausländischen Journalisten“[255], zweitens Maßnahmen „zur weiteren Verbreitung gedruckter Information“[256] ausgearbeitet werden. Für beide Bereiche enthielt er bereits recht detaillierte Vorstellungen, was genau die Konvention umfassen bzw. welcherlei Maßnahmen besprochen werden sollten. Zum Teil wurden darin alte Vorschläge aus den Genfer KSZE-Verhandlungen wieder aufgegriffen, die seinerzeit von der UdSSR strikt abgelehnt worden waren[257]. Die österreichische Delegation hielt vor allem den Gedanken, auch Medienvertreter in die Delegationen zu dem Expertentreffen aufzunehmen, für „[n]icht unproblematisch“ – vermutlich, weil sie eine zu starke Einflussnahme von Nichtregierungsvertretern auf die Regierungspolitik befürchtete[258]. Die US-Delegation in Belgrad, welcher neben Diplomaten aus dem State Department auch Vertreter der Legislative und von NGOs angehörten, war in diesem Sinne ein abschreckendes Beispiel, da letztere ihr Handeln weniger an langfristigen außenpolitischen Zielen, sondern vielmehr am Interesse des heimischen Publikums ausrichteten[259].

Wie sich in informellen Gesprächen herausstellte, hatten auch die anderen westlichen und neutralen Teilnehmerstaaten deutliche Bedenken gegen das Schweizer Vorhaben[260]. Viele Delegationen zeigten sich grundsätzlich skeptisch gegenüber Expertentreffen, da sie eine schleichende Institutionalisierung der KSZE befürchteten. Ein weiterer westlicher Kritikpunkt, den auch die österreichische Delegation teilte, war eher taktischer Natur. Der Schweiz wurde vorgeworfen, sie hätte gar nicht erst versucht, die in ihrem Vorschlag enthaltenen Punkte bereits in Belgrad durchzusetzen. Mit der Ausgliederung dieser Themen auf eine Expertengruppe mache sie es den WVO-Staaten unnötig leicht, kontroversen Fragen aus dem Weg zu gehen[261]. Die westlichen Staaten kommentierten den schweizerischen Vorschlag dennoch verhalten positiv, forderten aber, einige Gedanken des Papiers bereits in Belgrad zu behandeln. Ähnlich äußerten sich Österreich, Schweden und Finnland[262]. Österreichische Unterstützung kam nicht nur von der Delegation in Belgrad, sondern bereits Anfang November höchst offiziell in einer Presseerklärung von Außenminister Willibald Pahr[263]. Möglicherweise suchte

255 CSCE/BM/8, 31. 10. 1977, S. 1.
256 Ebenda, S. 3. Zu diesem Vorschlag vgl. Fischer, Grenzen, S. 217–219; Rosin, Neutral, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 55.
257 Vgl. S. 203 sowie Rosin, Neutral, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 53.
258 BMEIA, SB Belgrad III/3, 1214-KSZE/77, „Vorschläge der Schweiz betreffend Information“, 27. 10. 1977, S. 2.
259 Vgl. S. 338. Zur US-Delegation Vgl. Skilling, Belgrade, in: Spencer (Hrsg.), Canada and the CSCE, S. 296f.; Davy, The United States, in: Andrén/Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond, S. 7, 9–11.
260 Vgl. Fischer, Grenzen, S. 218f.
261 BMEIA, SB Belgrad III/3, 1259-KSZE/77, „Schweizer Vorschlag betreffend Information“, 31. 10. 1977, S. 2f.
262 BMEIA, SB Belgrad III/3, 1500-KSZE/77, „Schweizer Vorschlag betreffend Information“, 24. 11. 1977.
263 BMEIA, SB Belgrad III/3, 1458-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 21. 11. 1977, S. 1.

Franz Ceska auch deshalb Anfang Dezember das Gespräch mit verschiedenen östlichen und westlichen Delegationen über den schweizerischen Vorschlag. Bei diesen informellen Sondierungen wurde deutlich, dass das Projekt der Schweiz nicht erst an der östlichen Haltung scheitern würde. Die USA, Großbritannien und Belgien zeigten sich äußerst skeptisch, ob eine „auf Jahre hinaus zur Erfolglosigkeit [verurteilte] Expertengruppe" zweckmäßig sei[264].

Die östlichen Staaten hielten erwartungsgemäß noch weniger von dem Ansinnen der Schweiz[265]. Sie sagten zwar eine sorgfältige Prüfung zu, gaben aber zugleich zu verstehen, dass die vorgesehene „Konvention über die Arbeitsbedingungen der ausländischen Journalisten" durch Verhaltensnormen für Journalisten ergänzt werden müsse[266]. Ein entsprechender Vorschlag kam wenig später von der tschechoslowakischen Delegation, die in Belgrad zu den Hardlinern des Ostens zählte[267]. Bei der weiteren Behandlung des schweizerischen Papiers wies der sowjetische Vertreter darauf hin, dass auch die Verantwortung der Auslandskorrespondenten sowie Prinzipien der journalistischen Ethik in eine solche Konvention aufgenommen werden müssten. Zugleich stellte er in Frage, ob die Schlussakte in diesem Bereich schon soweit implementiert worden sei, dass man bereits eine nächste Entwicklungsphase einleiten könne[268]. Bei den informellen Sondierungsgesprächen des österreichischen Delegierten Franz Ceska Anfang Dezember lehnte die sowjetische Delegation den Vorschlag schließlich kategorisch ab. Das Äußerste, was sie sich vorstellen könne, sei „ein Satz im Schlußdokument des Belgrader Treffens, demzufolge das nächste Folgetreffen die Frage neuerlich prüfen sollte, ob weitere Verbesserungen der Arbeitsbedingungen der Journalisten dann möglich wären."[269]

Zusammengefasst tat sich Österreich mit neuen Vorschlägen für Korb III nicht besonders stark hervor. Die beiden österreichischen Initiativen im Kulturbereich spielten in Belgrad keine große Rolle, wobei jedoch der Vorschlag zur Verbreitung von Büchern Anerkennung verdient. Er war seiner Zeit voraus und belegt, dass Österreich auch in Belgrad nicht prinzipiell vor maximalistischen Forderungen zurückschreckte. Dass die Delegation bei den menschlichen Kontakten auf eigene Vorschläge verzichtete, erscheint schlüssig und entspricht der unausgesprochenen

264 BMEIA, SB Belgrad III/3, 1610-KSZE/77, „Schweizer Vorschlag betreffend Information", 7. 12. 1977. Vgl. BMEIA, SB Belgrad III/3, 1653-KSZE/77, „Schweizer Vorschlag betr. Information", 13. 12. 1977.

265 Vgl. Fischer, Grenzen, S. 218 f.

266 BMEIA, SB Belgrad III/3, 1259-KSZE/77, „Schweizer Vorschlag betreffend Information", 31. 10. 1977, S. 2. Vgl. UMA, 7B ETYK 88, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 212, 1. 11. 1977, S. 2. UMA, 7B ETYK 88, „Lounaskeskustelu Neuvostoliiton valtuuskunnan informaatioasiantuntijan kanssa", 7. 11. 1977.

267 CSCE/BM/39 (ČSSR), 11. 11. 1977.

268 BMEIA, SB Belgrad III/3, 1500-KSZE/77, „Schweizer Vorschlag betreffend Information", 24. 11. 1977, S. 2. Vgl. UMA, 7B ETYK 88, „Beogradin seurantakokous; ihmiskontakteja ja informaatiota koskevien ehdotusten käsittely", 6. 12. 1977, S. 6.

269 BMEIA, SB Belgrad III/3, 1610-KSZE/77, „Schweizer Vorschlag betreffend Information", 7. 12. 1977. Vgl. BMEIA, SB Belgrad III/3, 1653-KSZE/77, „Schweizer Vorschlag betr. Information", 13. 12. 1977.

Rollenverteilung zwischen EG und Österreich, die sich in Genf etabliert hatte und auch in Belgrad und Madrid beibehalten wurde: Die EG würde Maximalvorschläge vorlegen und Österreich als Koordinator und Vermittler um deren Durchsetzung ringen. Eine ähnliche Aufgabe schien der Delegation in Belgrad auch im Informationsbereich zuzukommen, wo sie die Durchsetzungschancen des Schweizer Vorschlages eruierte.

3.2.2 Korb I – Menschenrechte, Grundfreiheiten und die Minderheitenproblematik

Österreich machte zwar zum Prinzip der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten keine eigenen Vorschläge, war aber in besonderer Weise mit einem amerikanischen sowie einem jugoslawischen Vorhaben konfrontiert, auf die daher näher eingegangen wird. Am 24. November erfuhr Helmut Liedermann vom US-Delegationsleiter Arthur Goldberg, dass die USA mit Unterstützung der anderen westlichen Staaten einen Text zur weiteren Implementierung der Menschenrechtsbestimmungen der KSZE-Schlussakte und der UN-Menschenrechtsdeklaration einbringen werde. Auch Österreich und die anderen N+N-Staaten würde er gern als Co-Sponsoren des Textes gewinnen[270]. Am nächsten Tag stellte Goldberg seinen Text den N+N vor und erklärte, er werde in seiner Einführungsintervention weder Staaten angreifen noch Einzelfälle von Menschenrechtsverletzungen anführen, sondern lediglich den Vorschlag allgemein erläutern. Er betonte jedoch, dass die USA einem Schlussdokument ohne expliziten Bezug auf Menschenrechtsfragen nicht zustimmen würden – eine Ansicht, welcher sich Österreich, Schweden und die Schweiz ausdrücklich anschlossen[271]. Goldberg enthielt den N+N zunächst vor, dass Jimmy Carter persönlich diesen Vorstoß angewiesen hatte, nachdem dieser Ende Oktober von Senat und Repräsentantenhaus unter Druck gesetzt worden war, in Belgrad eine härtere Linie zu verfolgen[272]. Dies dürfte auch erklären, warum der Vorschlag zu einem so späten, für den Verhandlungsverlauf ungünstigen Zeitpunkt vorgebracht wurde[273]. In den Beschlüssen

[270] BMEIA, SB Belgrad I/1, 1507-KSZE/77, „US-Vorschlag betreffend Menschenrechte", 24. 11. 1977. In der finnischen Überlieferung heißt es, Goldberg habe die Hoffnung geäußert, dass „all jene Länder, denen das Menschenrechtsprinzip wichtig ist, ihn [den Vorschlag] miteinbringen könnten, was für die Versammlung einen sehr großen Signalwert hätte." UMA, 7B ETYK 88, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 270, 25. 11. 1977. Vgl. Reimaa, Helsinki Catch, S. 193.

[271] BMEIA, SB Belgrad I/1, 1529-KSZE/77, „US-Vorschlag betr. Menschenrechte", 25. 11. 1977, S. 1 f. Vgl. UMA, 7B ETYK 88, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 270, 25. 11. 1977.

[272] BMEIA, SB Belgrad I/1, 1567-KSZE/77, „US-Vorschlag betr. Menschenrechte", 1. 12. 1977, S. 2; PAAA, NA B28, ZA Bd. 116377, Botschaft Washington, D.C. an AA Bonn, Telegramm Nr. 3952, 8. 11. 1977; PAAA, NA B28, ZA Bd. 116377, Delegation Belgrad an AA Bonn, Delegationsbericht Nr. 929, 24. 11. 1977.

[273] Allerdings muss ergänzt werden, dass Goldberg den Entwurf bereits Mitte November erarbeitet hatte, von den anderen westlichen Staaten jedoch zu Änderungen an dem Text gedrängt wurde, was die Einbringung des Vorschlages wesentlich verzögerte. Vgl. PAAA, NA B28, ZA Bd. 116377, Delegation Belgrad an AA Bonn, Delegationsberichte Nr. 868 (14. 11. 1977) und Nr. 929 (24. 11. 1977).

des Vorbereitungstreffens war festgehalten worden, dass neue Vorschläge spätestens in der fünften Verhandlungswoche – also bis zum 4. November – eingebracht werden sollten[274]. Schon dies ließ sich kaum einhalten. Die vorerst letzten Vorschläge kamen in der siebten Woche, zuletzt am 17. November ein gemeinsamer Text Polens und der UdSSR[275].

Die N+N kamen überein, mit Goldberg in Kontakt zu bleiben und ihre jeweiligen Außenministerien mit dieser Frage zu befassen, wobei sich die finnische Delegation von vornherein skeptisch äußerte. Sie bemängelte, dass die N+N-Staaten keinerlei Möglichkeit gehabt hätten, die Formulierung des Textes zu beeinflussen und setzten eine genauere, inhaltliche Auseinandersetzung der N+N mit dem Vorschlag durch. Liedermann hielt dies für unnötig, da sich der Text „sehr stark" an den Wortlaut der Schlussakte anlehne. Die finnische Delegation habe, so Liedermann, „vermutlich eine abschwaechung [des Textes] im auge". Dass die anderen N+N-Staaten den Text miteinbringen würden, sei „wenig wahrscheinlich, aber nicht ausgeschlossen". Er empfahl, den Vorschlag zumindest zu unterstützen[276].

Das Außenministerium in Wien befürwortete zwar eine Miteinbringung, machte sie aber von der Haltung Schwedens und der Schweiz abhängig. Nur wenn sich auch diese beiden Neutralen an dem Menschenrechtstext beteiligten, sollte dies auch die österreichische Delegation tun. In jedem Fall sei der Text aber zu unterstützen[277]. Eine ähnliche Weisung hatte auch die schwedische Delegation erhalten[278]. Für die finnische Delegation war eine Beteiligung schon allein deshalb ausgeschlossen, weil sie generell bemüht war, sich aus Interessenkonflikten der Supermächte herauszuhalten[279]. Die Schweiz, von der nun das Vorgehen Österreichs und Schwedens abhing, war wenig gewillt, sich der amerikanischen Initiative anzuschließen. Bevor sie jedoch eine Weisung aus Bern bekam, hatte die UdSSR von den Plänen der USA und ihrem Werben bei den N+N Wind bekommen und reagierte gegenüber westlichen wie neutralen Staaten äußerst gereizt. Österreich und die Schweiz wurden von östlichen Delegationen gar vor der Mit-

[274] Beschlüsse des Belgrader Vorbereitungstreffens, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 84.

[275] Vgl. Übersicht über die auf dem Belgrader KSZE-Folgetreffen vorgelegten Vorschläge, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 187–192.

[276] BMEIA, SB Belgrad I/1, 1529-KSZE/77, „US-Vorschlag betr. Menschenrechte", 25. 11. 1977, S. 1–3, Zitate S. 2.

[277] BMEIA, SB Belgrad I/1, 1528-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 29. 11. 1977.

[278] BMEIA, SB Belgrad I/1, 1572-KSZE/77, „US-Vorschlag betr. Menschenrechte". 30. 11. 1977.

[279] Die finnische Delegation hatte gar die Anweisung, zu dem Vorschlag gar nicht Stellung zu nehmen. Zu den finnischen Gründen vgl. UMA, 7B ETYK 88, Helsinki an Delegation Belgrad, Telegramm Nr. 156, 28. 11. 1977; UMA, 7B ETYK 88, Helsinki an Delegation Belgrad, Telegramm Nr. 161, 30. 11. 1977. In diesem konkreten Fall waren die Gründe für Finnlands Zurückhaltung aber auch inhaltlich und taktisch begründet. Der finnische Delegationsleiter Esko Rajakoski hielt den Vorschlag für nicht zielführend und sah seine Skepsis darin bestärkt, dass auch nicht alle NATO- und EG-Staaten von dem Vorschlag begeistert waren. Reimaa, Helsinki Catch, S. 193.

einbringung gewarnt[280]. Auch wenn diese Warnung kaum Einfluss auf die Entscheidungsfindung genommen haben dürfte[281], entschied sich die Schweiz – und mit ihr Österreich und Schweden – gegen eine Miteinbringung[282]. Auch unter den EG-Staaten gab es einige Stimmen, die den amerikanischen Vorstoß kritisch sahen. Er weise inhaltliche Mängel auf, komme zu spät, werde eine neue Menschenrechtsdebatte und Anfeindungen der UdSSR auslösen sowie für den Westen unangenehme Menschenrechtsvorschläge der WVO-Staaten nach sich ziehen[283].

Die erwarteten heftigen Reaktionen des Ostens blieben nach der Einbringung des Vorschlages am 2. Dezember indes aus, nicht jedoch deren befürchtete Replik mit eigenen Menschenrechtsvorschlägen[284]. So stellte Ungarn noch in derselben Plenarsitzung einen Text zum Recht auf Arbeit vor, Bulgarien zur Gleichberechtigung der Frau. Österreich unterstützte das westliche Menschenrechtspapier genauso wie Schweden und die Schweiz, sagte aber zu, auch die östlichen Vorschläge zu prüfen[285]. Dies war konsequenterweise notwendig, hatte die österreichische Delegation doch in der Implementierungsdebatte auf die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Aspekte der Menschenrechte hingewiesen[286].

Neben dem amerikanischen Menschenrechtsdokument musste sich Österreich in Korb I insbesondere mit Minderheitenfragen auseinandersetzen. Bei den Verhandlungen in Dipoli und Genf hatte Jugoslawien in Prinzip VII sowie in den Abschnitten zu Kultur und Bildung des Dritten Korbes je einen Passus zum Schutz nationaler Minderheiten durchgesetzt, was auch in Belgrad zur Sprache kam. Diese Forderungen kamen nicht von ungefähr, sondern richteten sich unausgesprochen an die jugoslawischen Nachbarstaaten mit jugoslawischen Minderheiten, allen voran Österreich, dem Jugoslawien teils zu Recht die Nichter-

280 BMEIA, SB Belgrad I/1, 1572-KSZE/77, „US-Vorschlag betr. Menschenrechte". 30. 11. 1977, S. 2. Vgl. Reimaa, Helsinki Catch, S. 193 sowie den Bericht von einem Gespräch Woronzows mit dem westdeutschen Delegationsleiter Per Fischer in: PAAA, NA B28, ZA Bd. 116377, Delegation Belgrad an AA Bonn, Delegationsbericht Nr. 928, 24. 11. 1977, S. 2 f.

281 Ein schweizerischer Delegierter soll Woronzow auf seine Warnung hin gar erwidert haben, die Chancen für eine Beteiligung der Schweiz hätten sich nun von fünf auf 50 Prozent erhöht. BMEIA, SB Belgrad I/1, 1572-KSZE/77, „US-Vorschlag betr. Menschenrechte". 30. 11. 1977, S. 2.

282 Dafür dürften auch Zweifel der Neutralen an der inhaltlichen Zweckmäßigkeit des amerikanischen Textes verantwortlich gewesen sein. BMEIA, SB Belgrad I/1, 1567-KSZE/77, „US-Vorschlag betr. Menschenrechte", 1. 12. 1977, S. 3.

283 Ebenda, S. 1; PAAA, NA B28, ZA Bd. 116377, Delegation Belgrad an AA Bonn, Delegationsbericht Nr. 868, 14. 11. 1977; PAAA, NA B28, ZA Bd. 116377, Delegation Belgrad an AA Bonn, Delegationsbericht Nr. 929, 24. 11. 1977. Vgl. Skilling, Belgrade, in: Spencer (Hrsg.), Canada and the CSCE, S. 293.

284 Der Vorschlag wurde am 1. 12. 1977 als CSCE/BM/60 registriert, von den fünfzehn NATO-Mitgliedern sowie Irland eingebracht und von dem US-Delegationsleiter Arthur Goldberg eingeführt. Zu Goldbergs Einführungsstatement vgl. BMEIA, SB Belgrad I/1, 1591-KSZE/77, „US-Vorschlag betr. Menschenrechte", 6. 12. 1977. Zu den östlichen Gegenvorschlägen vgl. Skilling, Belgrade, in: Spencer (Hrsg.), Canada and the CSCE, S. 292.

285 BMEIA, SB Belgrad I/1, 1580-KSZE/77, „US-Vorschlag betr. Menschenrechte", 2. 12. 1977.

286 Vgl. S. 348. Die beiden östlichen Vorschläge wurden vom BMfAA allerdings eher skeptisch beurteilt. BMEIA, SB Belgrad I/1, 1778-KSZE/78, „Korb I – Prinzipien Menschenrechte", 9. 1. 1978.

füllung der Minderheitenschutzbestimmungen des österreichischen Staatsvertrages vorwarf[287]. Bereits während der Belgrader General- und Implementierungsdebatte kam die jugoslawische Delegation in Zusammenhang mit Prinzip VII und Korb III mehrfach auf Minderheitenfragen zu sprechen, was die österreichischen Delegierten jeweils sehr aufmerksam verfolgten. Für den Fall, dass Österreich namentlich kritisiert würde, hatten sie Gegendarstellungen parat[288]. Zwar waren einige Vorwürfe Jugoslawiens unmissverständlich an Österreich adressiert. Da es jedoch auf direkte Beschuldigungen konsequent verzichtete, hielt die österreichische Delegation wie schon in Dipoli und Genf ihre vorbereiteten Statements zurück[289]. Aufgrund der Brisanz des Themas äußerte sich die österreichische Delegation während der gesamten Implementierungsdebatte nicht ein einziges Mal zu Minderheitenfragen. Wie das Außenministerium die Delegation anwies, sei ein „österreichisches initiatives Eingehen auf das Thema nationale Minderheitenkulturen […] nicht angebracht“[290].

Ähnlich wachsam verhielt sich die österreichische Delegation, als Jugoslawien am 11. November einen Vorschlag zu Frage der nationalen Minderheiten zirkulieren ließ[291]. Der Text wurde mit der Bitte um Weisung umgehend nach Wien übermittelt[292]. Wie die österreichische Delegation aus Wien erfuhr, bestünden gegen den jugoslawischen Vorschlag zwar keine grundsätzlichen Bedenken. Dennoch möge die österreichische Delegation hier zunächst zurückhaltend agieren[293]:

„keinesfalls waere auf eine abaenderung des jugosl. entschliessungsantrages zu draengen oder kritik an dem eingebrachten text zu ueben. diesbezuegliche aktionen koennen jenen laendern ueberlassen bleiben, die (wie schon szt. in genf) an der behandlung von minderheitenproblemen nicht interessiert sind.“[294]

Genau so kam es auch. Wie ein bulgarischer Diplomat wenige Tage später der österreichischen Delegation mitteilte, sei für seine Delegation der Hinweis auf notwendige Maßnahmen für die Durchführung internationaler Verpflichtungen

287 Zur Minderheitenfrage im österreichischen Staatsvertrag und der Behandlung der jugoslawischen Vorschläge in Dipoli und Genf vgl. Kapitel I.3.2.3 und I.4.5.

288 BMEIA, SB Belgrad I/1/3, 1116-KSZE/77, „Minderheitenfrage“, 10. 10. 1977. Zur jugoslawischen Äußerung während der Generaldebatte vgl. BMEIA, SB Belgrad VI, 1013-KSZE/77, „Eröffnungssitzung am 4. 10.“, 4. 10. 1977.

289 Zu den jugoslawischen Wortmeldungen vgl. BMEIA, SB Belgrad I/1/3, 1116-KSZE/77, „Minderheitenfrage“, 10. 10. 1977; BMEIA, SB Belgrad III/1, 1079-KSZE/77, „Generaldebatte Korb III“, 14. 10. 1977; BMEIA, SB Belgrad III, 1219-KSZE/77, „Erwähnung der Minderheiten durch jug. Vertreter“, 22. 10. 1977; BMEIA, SB Belgrad I/1, „jugoslawische Intervention zur Frage der Minderheiten“, 2. 11. 1977.

290 BMEIA, SB Belgrad III, 1206-KSZE/77, „Vorschläge des jüdischen Weltkongresses betreffend Korb III“, 20. 10. 1977. Diese Weisung bezog sich auf ausformulierte Textvorschläge des jüdischen Weltkongresses, ist aber derart allgemein formuliert, dass sie auch für diesen Fall gegolten haben dürfte.

291 Der Vorschlag wurde am 8. 11. 1977 als CSCE/BM/47 registriert.

292 CSCE/BM/47 (Jugoslawien), 8. 11. 1977; BMEIA, SB Belgrad I/1/3, 1373-KSZE/77, „Jugosl. Vorschlag betreffend Minderheiten“, 11. 11. 1977.

293 BMEIA, SB Belgrad I/1/3, 1404-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 16. 11. 1977.

294 Ebenda.

inakzeptabel[295]. Auch bei den westlichen Delegationen stieß dieser Passus auf „keine grosse gegenliebe“[296].

Die österreichische Strategie, auf die Sachlichkeit der jugoslawischen Delegation zu setzen, sich auf wohlwollendes Schweigen oder knappe positive Bemerkungen zu beschränken und etwaige kritische Äußerungen anderen Teilnehmerstaaten zu überlassen, schien zunächst weitgehend aufzugehen. Jugoslawien gab sich bei der Behandlung seines Vorschlags kompromissbereit und verzichtete auf jegliche direkte Kritik an Österreich, weshalb auch die österreichische Delegation keinen Anlass für eine Wortmeldung sah[297].

Offenbar hatte Jugoslawien aber eine Stellungnahme erwartet, schließlich hatte die österreichische Delegation auch in Dipoli und Genf die jugoslawischen Vorschläge regelmäßig und nachdrücklich unterstützt. In einer Meldung der staatlichen Nachrichtenagentur TANJUG vom 5. Dezember wurde ausführlich über die erste Lesung des jugoslawischen Papiers berichtet. Die Meldung schloss mit der Feststellung: „it is possible that a number of other countries also discuss it, for example austria, and others, confronted by the same problem.“[298] Diesem jugoslawischen Wunsch kam Franz Ceska bereits zwei Tage später in einer Sitzung zu Korb III nach. Er pflichtete der jugoslawischen Delegation bei, dass Minderheiten der Annäherung und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ländern dienen können und sollten, und bezeichnete den jugoslawischen Vorschlag als „ausgezeichnete grundlage“ für die Redaktionsarbeit am Belgrader Schlussdokument[299].

Dies genügte Jugoslawien jedoch nicht. Am 19. Dezember lud der jugoslawische Delegationsleiter Ljubivoje Aćimović seinen österreichischen Kollegen Helmut Liedermann zu einem Mittagessen ein, um mit ihm über die Minderheitenproblematik zu sprechen. Liedermann kannte Aćimović bereits von den Genfer KSZE-Verhandlungen sehr gut. Er sei der österreichischen Delegation gegenüber „sehr wohlgesinnt“ und es bestünden mit ihm „seit jahren die besten kontakte.“ In Jugoslawien hätte man, so Aćimović, zwar von Österreich anlässlich des Belgrader Folgetreffens keine volle Lösung der bestehenden Minderheitenprobleme, aber zumindest eine Geste des guten Willens erwartet. Sollte diese Geste ausbleiben, könnte dies unangenehme Konsequenzen haben, weil dadurch „die kompromissbereiten kraefte entmutigt und die hardliners [!] gestärkt werden.“ Das Schweigen der österreichischen Delegation zum jugoslawischen Vorschlag in der Kommission, die sich mit der Prinzipiendeklaration befasste, sei von einigen jugoslawischen Funktionären so ausgelegt worden, als wolle man die Minderheiten-

295 BMEIA, SB Belgrad I/1/3, 1450-KSZE/77, „Jugosl. Vorschläge betr. Minderheiten“, 19. 11. 1977.

296 BMEIA, SB Belgrad I/1/3, 1598-KSZE/77, „jugosl. Vorschlag betreffend Minderheiten“, 21. 11. 1977.

297 BMEIA, SB Belgrad I, 1553-KSZE/77, „subs. Arbeitsorgan S“, 1. 12. 1977; BMEIA, SB Belgrad I, 1605-KSZE/77, „Arbeitsorgan S“, 5. 12. 1977, S. 1–3.

298 BMEIA, SB Belgrad I/1/3, 1584-KSZE/77, „Jugosl. Vorschlag betr. nationale Minderheiten“, 6. 12. 1977, einliegende TANJUG-Meldung S. 12.

299 BMEIA, SB Belgrad I/1/3, 1608-KSZE/77, „jugosl. Vorschlag betreffend Minderheiten“, 6. 12. 1977.

frage in Österreich „aufs eis legen bzw. einschlafen lassen", was in Jugoslawien als „gefaehrliche entwicklung" empfunden werden würde. Aćimović empfahl daher, noch während des Folgetreffens den Minderheiten gegenüber eine positive Geste zu zeigen und mit dieser den Kontakt wieder aufzunehmen[300]. Eine derartige Geste war im österreichischen Außenministerium offenbar bereits in Planung, nur noch nicht soweit gereift, dass sie hätte umgesetzt werden können[301]. Die für Belgrad gewählte Strategie des wohlwollenden Schweigens ging somit letztlich nur teilweise auf. Zwar enthielt sich Jugoslawien jeglicher direkter Beschuldigungen. Auch die Hoffnung, dass für Österreich unliebsame Bestandteile des jugoslawischen Minderheitenvorschlages von anderen Delegationen hinreichend deutlich kritisiert würden, erfüllte sich. Dennoch führte die österreichische Zurückhaltung in Jugoslawien zu negativen Schlussfolgerungen, mit denen man in Wien nicht gerechnet hatte. Die Verwunderung der jugoslawischen Seite scheint aber durchaus berechtigt, da der Umgang Österreichs mit den jugoslawischen Minderheitentexten auffällig und unnachvollziehbar von der in Dipoli und Genf etablierten Praxis abwich.

3.2.3 Korb II – Kreiskys Initiativen und die westliche Menschenrechtsstrategie

Die österreichischen Vorschläge in Korb II hatten zwar keinen explizit humanitären Bezug, waren jedoch von Bruno Kreisky als Gegengewicht zu Korb III und der Menschenrechtsdebatte intendiert und standen zudem in Wechselwirkung mit der westlichen Menschenrechtsstrategie. Österreich brachte seine drei Vorschläge gleich zu Beginn des Folgetreffens ein[302]. Schon davor wurde deutlich, dass der Vorschlag zu Geschäftskontakten und Wirtschaftsinformationen zumindest von den westlichen und N+N-Staaten weitgehende Unterstützung finden[303], die beiden auf Kreisky zurückgehenden Vorschläge zum Energie- und Verkehrssektor jedoch bei nahezu allen anderen Teilnehmerstaaten auf Skepsis oder gar Ablehnung stoßen würden. Schon beim ersten Neutralentreffen zu Beginn der Verhandlungen gaben Finnland, Schweden und die Schweiz zu verstehen, dass sie von beiden Vorschlägen nichts hielten[304]. Jugoslawien sah insbesondere die Ener-

[300] BMEIA, SB Belgrad I/1/3, 1736-KSZE/77, „Gespräch mit einem Mitglied der jugoslawischen Delegation über die Minderheitenfrage", 20. 12. 1977.

[301] BMEIA, SB Belgrad I/1/3, 1404-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 16. 11. 1977.

[302] Alle drei Vorschläge wurden am 12. 10. 1977 registriert und offiziell als CSCE/BM/2 (Geschäftskontakte), CSCE/BM/3 (Energiesektor) und CSCE/BM/4 (Binnenwasserstraßensystem) eingebracht.

[303] Die WVO-Staaten reagierten auf den Vorschlag vor allem deshalb zurückhaltend, weil auch in den für sie interessanten Feldern von Korb II – Maßnahmen zur Handelsliberalisierung und Einräumung der Meistbegünstigung – keine westliche Kompromissbereitschaft erkennbar war. Vgl. SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens", S. 24 f.

[304] BMEIA, SB Belgrad II/2, 1001-KSZE/77, „Neutralentreffen am 3. 10. 1977", 4. 10. 1977.

gieinitiative äußerst kritisch[305]. Dennoch erfuhr Österreich seitens der N+N größtenteils Unterstützung oder zumindest wohlwollende Zurückhaltung – in erster Linie aus Loyalität sowie als Gegenleistung für die österreichische Unterstützung ihrer eigenen Vorhaben. Von entscheidender Bedeutung war jedoch die Haltung von Ost und West.

Die UdSSR betrachtete die österreichischen Vorschläge stets vor dem Hintergrund der drei Breschnew'schen Konferenzideen zu Energie, Verkehr und Umwelt. So bezeichnete Woronzow die österreichische Energieinitiative noch vor Beginn des Folgetreffens als „very helpful and healthy idea", ergänzte jedoch, dass Österreich in dieser Angelegenheit in Belgrad Hand in Hand mit der UdSSR vorgehen möge[306]. Was Woronzow hier andeutete, entpuppte sich wenig später als von Konkurrenzbefürchtungen getriebener Umarmungsversuch, und zwar sowohl in Bezug auf den österreichischen Energie- als auch auf den Verkehrsvorschlag. Die Breschnew'sche Konferenzinitiative hatte in der sowjetischen Strategie für Belgrad hohe Priorität und einen großen Prestigewert[307]. Die österreichischen Vorschläge konnten also von der UdSSR nur dann positiv gewertet werden, wenn sie der eigenen Konferenzinitiative dienten oder – noch besser – in dieser mündeten. In diesem Sinne versuchte die sowjetische Delegation wiederholt, eine Parallele zwischen ihrer und der österreichischen Initiative herzustellen. Zugleich kursierten in Moskau Befürchtungen, die österreichischen Vorschläge seien Teil der westlichen Gesamtstrategie und dienten lediglich dazu, der sowjetischen Initiative das Wasser abzugraben. Diese Verschwörungstheorie wurde dadurch bestärkt, dass Österreich permanent darum bemüht war, seine Vorschläge von den sowjetischen abzugrenzen[308].

[305] BMEIA, SB Belgrad II/2, 1026-KSZE/77, „Österr. Initiativen im Rahmen des Korbes II", 6. 10. 1977; BMEIA, SB Belgrad II/2, 1407-KSZE/77, „österr. Vorschläge in Korb II", 15. 11. 1977.

[306] BMEIA, SB Belgrad II/2/1, 1005-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 3. 10. 1977, S. 1.

[307] BMEIA, SB Belgrad II/2, 1025-KSZE/77, „österr. Initiative im Rahmen des Korbes II", 6. 10. 1977, S. 2; BMEIA, SB Belgrad II/2, 1284-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 4. 11. 1977, S. 3.

[308] BMEIA, SB Belgrad II/2/1, 1065-KSZE/77, Runderlass zur österreichischen Energieinitiative, 10. 10. 1977; BMEIA, SB Belgrad II/2, 1025-KSZE/77, „österr. Initiative im Rahmen des Korbes II", 6. 10. 1977; BMEIA, SB Belgrad II/2, 1284-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 4. 11. 1977; BMEIA, SB Belgrad II, 1272-KSZE/77, „sowjet. Konferenzinitiativen", 31. 10. 1977. Bei dem von der österreichischen Verkehrsinitiative anvisierten Binnenwasserstraßensystem spielten zudem zwei überaus konkrete und kaum von der Hand zu weisende Befürchtungen eine Rolle. Zum einen sah Moskau die Gefahr, die Bundesrepublik könne diese Initiative benutzen, um ihre Position in der Berlin-Frage zu stärken, schließlich müsse Berlin aufgrund seiner Wasserwege dabei berücksichtigt werden. BMEIA, SB Belgrad II/2/2, 1251-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 28. 10. 1977, S. 3 f. Zur Sicht der Bundesrepublik Deutschland auf das Berlin-Problem in diesem Zusammenhang vgl. PAAA, NA B28, ZA Bd. 116377, 212-341.47, Vermerk „KSZE-Folgetreffen; Österreichische Initiative für ein gesamteuropäisches Binnenwasserstraßenkonzept und ihre möglichen berlinpolitischen Implikationen", 7. 11. 1977. Zum anderen sah sie, gesetzt den Fall, der Vorschlag würde angenommen und umgesetzt, offenbar ein hohes Spionagerisiko. Mit den Worten eines sowjetischen Diplomaten: „glauben sie wirklich, dass wir nato-staaten den dnjepr hinauffahren lassen werden?" BMEIA, SB Belgrad II/2/2, 1120-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 14. 10. 1977.

In der Tat gab es einige inhaltliche, vor allem aber prozedurale Unterschiede zwischen beiden Initiativen. Während es der UdSSR wie schon in der ersten Hälfte der 1970er Jahre vor allem um ein politisches Gipfeltreffen ging, strebte Österreich möglichst konkrete und pragmatische Verhandlungen auf Expertenebene an. Zwar schlossen sich beide Initiativen nicht aus, könnten sich sogar, wie auch von Österreich betont wurde, sinnvoll ergänzen. Allerdings waren die wirtschaftspolitischen Vorschläge beider Seiten derart politisiert, dass Österreich gewissermaßen dazu verdammt war, seine Initiative von der sowjetischen immer wieder abzugrenzen, weil es nur so Chancen auf Zustimmung der westlichen Staaten hatte. Diese sahen die österreichischen Vorschläge insbesondere wegen ihrer Ähnlichkeit mit den sowjetischen äußerst kritisch[309]. Während sie gegen das österreichische Binnenwasserstraßensystem zudem inhaltliche Einwände hatten[310], standen die meisten EG-Staaten dem Gedanken einer Energiekonferenz prinzipiell offen gegenüber. Der österreichische Vorstoß war jedoch nicht, wie in Moskau befürchtet, Teil der westlichen Gesamtstrategie, sondern stand ihr vielmehr im Weg. Die EG-Staaten sahen eine mögliche Zustimmung zur sowjetischen Energieinitiative als einziges wirksames Druckmittel gegenüber dem Osten und wollten daher ihre Stellungnahme dazu vom Verlauf des Folgetreffens, insbesondere von östlichen Konzessionen in Korb III und bei den Menschenrechten, abhängig machen[311]. Damit war es den westlichen Staaten freilich nicht möglich, dem österreichischen Vorschlag zuzustimmen, da dies von der UdSSR zugleich als Zustimmung zu ihrer Konferenzidee gewertet werden und den Westen seines Hebels berauben würde. Entsprechend hüllten sich die westlichen Delegationen bis Anfang Dezember zu beiden Vorschlägen in Schweigen, in der Hoffnung seitens der WVO-Staaten Zugeständnisse in humanitären Fragen zu erhalten[312]. Mit dem Fortschreiten des Folgetreffens sanken jedoch die Chancen für ein östliches Entgegenkommen bei Korb III und den Menschenrechten rapide. So wurde in den Menschenrechtsdebatten in Belgrad zugleich die österreichische Energieinitiative zerrieben[313].

309 BMEIA, SB Belgrad II/2, 1011-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 3. 10. 1977, S. 1f.

310 Hier widersetzte sich die Bundesrepublik Deutschland am stärksten dem österreichischen Vorschlag. Franz Ceska zufolge hatte Helmut Schmidt gegenüber Kreisky erklärt, er habe keine Lust, auf dem Rhein sowjetische Billigfrachter auf- und abfahren zu sehen. Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien. Zur negativen Haltung der Bundesrepublik vgl. BMEIA, SB Belgrad II/2/2, 1511-KSZE/77, „Österr. Binnenwasserstraßeninitiative", 24. 11. 1977; BMEIA, SB Belgrad II/2/2, 1792-KSZE/77 [!], „österr. Binnenschiffahrtsinitiative", 17. 1. 1978; Gespräch zwischen Genscher und Pahr, 24. 7. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 204, S. 1024–1028, hier S. 1027.

311 Diese Strategie ging in erster Linie auf die Bundesrepublik zurück, die restlichen EG-Staaten und auch die USA schlossen sich dieser Position an. BMEIA, SB Belgrad II/2/1, 1134-KSZE/77, „Energieinitiative", 19. 10. 1977, S. 2; BMEIA, SB Belgrad II/2/1, 1246-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 28. 10. 1977, S. 1; BMEIA, SB Belgrad II/2/1, 1291-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 7. 11. 1977;

312 BMEIA, SB Belgrad II/2/1, 1718-KSZE/77, Runderlass zur österreichischen Energieinitiative, 2. 12. 1977, beiliegende Information für den Bundesminister, S. 1.

313 BMEIA, SB Belgrad II/2/1, 1659-KSZE/77, „österr. Energieinitiative", 15. 12. 1977; SB Belgrad II/2/1, 1896-KSZE/78, „Energieinitiative", 1. 2. 1978.

Zwar tauchte sie im Gesamtentwurf der N+N vom 1. Februar 1978 auf, was jedoch die für Österreich unangenehme Folge hatte, dass der Entwurf vor allem deshalb als ein „zu oesterreichisches" Dokument kritisiert wurde[314]. Die von Kreisky intendierte Überbrückungs- und Stimulusfunktion nahmen die beiden Vorschläge in keiner Weise wahr. Ganz im Gegenteil stand das starke österreichische Engagement für Kreiskys Energie- und Verkehrsinitiative letztlich sowohl ihren eigenen Vermittlungsbemühungen als auch der westlichen Strategie bei Korb III und den Menschenrechten im Weg. Sie liefen somit den grundlegenden österreichischen Zielsetzungen für Belgrad sogar zuwider. Der österreichischen Delegation und dem Außenministerium muss allerdings zugute gehalten werden, dass sie diese Initiativen allein deshalb so eifrig vertraten, weil dies von Bruno Kreisky so gewünscht und daher von Willibald Pahr entsprechend angewiesen worden war. Pahr erwies sich hier nicht, wie seinerzeit Rudolf Kirchschläger bei dem Nahost-Vorschlag, als engagierter Puffer zwischen Kreisky und der KSZE-Abteilung bzw. der österreichischen Delegation[315], sondern gab Kreiskys Forderungen offenbar widerstandslos nach. Der Delegation wurde eigens ein Delegierter zugeteilt, der sich einzig diesen österreichischen Prestigeprojekten widmete – zum Leidwesen der restlichen Delegierten, denen frühzeitig bewusst war, dass diese Vorhaben nur geringe Erfolgsaussichten hatten und womöglich sogar zum Störfeuer der eigenen Zielsetzungen werden könnten[316].

3.3 Die Redaktion des Schlussdokumentes bis Ende 1977

Ein wesentliches Ziel der österreichischen Delegation war es, in Belgrad ein substanzielles Schlussdokument zustande zu bringen, welches auch Aussagen zu Menschenrechten und den einzelnen Bereichen von Korb III – sowohl rückblickend auf die bisherige Implementierung als auch in die Zukunft gerichtet und impulsgebend – enthalten würde. Damit wusste sie sich eins mit den anderen westlichen und N+N-Staaten. Dem stand jedoch das sowjetische Ziel entgegen, in Belgrad lediglich eine Schadensbegrenzung zu erreichen. Während die östlichen Staaten auf dem Vorbereitungstreffen schmerzliche Konzessionen gemacht hatten, versuchten sie diese auf dem Haupttreffen zu unterlaufen – dies umso mehr, je stärker und häufiger sie mit Vorwürfen und Beschuldigungen der westlichen Staaten konfrontiert wurden. Dabei setzten sie auf eine janusköpfige Strategie, indem sie zunächst auf möglichst zügige Verhandlungen drängten, zugleich aber immer wieder retardierend wirkten[317]. Als durch die Vorschläge der westlichen und der N+N-Staaten deutlich wurde, dass die Verhandlungen nur dann schnell abge-

314 BMEIA, SB Belgrad II/2/1, 1914-KSZE/78, „Energieinitiative", 8. 2. 1978, S. 1.

315 So etwa in der ebenfalls von Kreisky geforderten Behandlung der Nahost-Frage auf der KSZE. Vgl. Fischer, Neutral Power, S. 124–126; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 375.

316 Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.

317 Vgl. BMEIA, SB Belgrad III, 1118-KSZE/77, „Ende der Generaldebatte – Beginn der Kommissionsarbeit", 17. 10. 1977 [!], S. 3 f.; BMEIA, SB Belgrad III, 1451-KSZE/77, „erste Lesung der Vorschläge", 19. 11. 1977, S. 2.

schlossen werden könnten, wenn die UdSSR zu nennenswerten Zugeständnissen bei humanitären Fragen bereit wäre, spielte sie zunehmend auf Zeit. Dies zeigte sich erstmals zu Beginn der Lesung der neuen Vorschläge Mitte November. Während die WVO-Delegationen weiterhin auf eine möglichst rasche Behandlung der vielen vorgebrachten Vorschläge drängten, führten sie die Diskussion „ganz im stile einer generaldebatte" und nutzten ihre Wortmeldungen für mehr als halbstündige Filibusterreden[318]. Dies führte dazu, dass allein die Behandlung der ersten vier westlichen Texte in Korb III eine ganze Woche in Anspruch nahm[319]. Zahlreiche rein taktisch-propagandistische Vorschläge – vor allem seitens der WVO-Staaten[320] – taten ihr Übriges, die Chancen für ein schnelles Ende der Verhandlungen zu verringern. Die sowjetische Strategie wurde zwar von den anderen Teilnehmerstaaten durchschaut, ging aber nichtsdestominder auf. Bereits Mitte November machte sich bei den neutralen und westlichen Delegationen ein Gefühl von Zeitdruck breit. Obgleich sie auf dem Vorbereitungstreffen faktisch ein offenes Ende durchgesetzt hatten, wirkte die schriftlich fixierte Zielvorgabe, das Haupttreffen möglichst bis Ende Dezember 1977, spätestens aber bis Mitte Februar 1978 zu beenden, ganz im östlichen Sinne als Ultimatum.

Trotz oder gerade aufgrund dieses Zeitdrucks versuchte die österreichische Delegation an zwei Fronten auf einen erfolgreichen Abschluss des Belgrader Treffens hinzuarbeiten: Zum einen entwarf sie gemeinsam mit den N+N-Staaten einen ersten Teil des Schlussdokumentes. Zum anderen suchte sie in informellen Gesprächen nach Wegen, bei den menschlichen Kontakten einen gemeinsamen Nenner zwischen Ost und West herzustellen und so zugleich möglichst viele Gedanken der westlichen Vorschläge ins Belgrader Schlussdokument zu retten.

Bis Mitte November hatte sich eine bei allen Delegationen konsensfähige Grobstruktur für das Schlussdokument herauskristallisiert. Danach würde das Dokument aus einem faktisch-politischen Teil mit Aussagen zum Ablauf und einer Bewertung des Treffens sowie aus einem operativen Teil mit neuen Vorschlägen, Präzisierungen der Schlussakte sowie Aussagen über die Konferenzfolgen bestehen. Österreich legte genauso wie viele der westlichen Staaten den Schwerpunkt auf den operativen, die WVO-Staaten sowie Finnland, die Schweiz und die USA

[318] „Filibuster" bezeichnet eigentlich eine im US-amerikanischen Senat von Minderheiten geübte Praktik, durch Marathonreden die Verabschiedung eines Gesetzes zu verhindern. In Bezug auf die östliche Taktik in Belgrad taucht der Begriff auf in BMEIA, SB Belgrad 8, 142-KSZE/77, Telegramm Wien an Botschaft Belgrad, 21. 7. 1977, S. 4; als „filibusterreden" in BMEIA, SB Belgrad III, 1451-KSZE/77, „Korb III; erste Lesung der Vorschläge", 19. 11. 1977, S. 2. Auch in anderen Delegationen wird die östliche Taktik als „filibustern" bezeichnet. Vgl. PAAA, NA B28, ZA Bd. 116377, Delegation Belgrad an AA Bonn, Delegationsbericht Nr. 903, 18. 11. 1977, S. 1.

[319] BMEIA, SB Belgrad III, 1451-KSZE/77, „erste Lesung der Vorschläge", 19. 11. 1977, S. 1 f. Vgl. UMA, 7B ETYK 88, „Beogradin seurantakokous; ihmiskontakteja ja informaatiota koskevien ehdotusten käsittely", 6. 12. 1977, S. 1.

[320] Zu diesen taktisch-propagandistischen Vorschlägen vgl. Gerhard Wettig, Die Warschauer-Pakt-Staaten auf der Belgrader KSZE-Folgekonferenz, in: osteuropa 6/1978, S. 473–493, hier S. 481–487.

auf den faktisch-politischen Teil. Der österreichischen Delegation war insbesondere im humanitären Bereich daran gelegen, neue, präzisere Maßnahmen festzulegen, und sie argumentierte dabei gegenüber dem Osten mit dem Druck der öffentlichen Meinung:

„Die Öffentlichkeit in unseren Ländern wird die Fortschritte im Entspannungsprozess nicht zuletzt daran messen, was heute konkret möglich ist und vor 2 ½ Jahren in Helsinki noch nicht möglich war. Daher müsste, schon um solche Fortschritte zum Ausdruck zu bringen, der operative Teil des Schlussdokumentes […] sowohl für die Teilnehmerstaaten als auch für die einzelnen Menschen bedeutsame praktische Aussagen über die künftige weitere Realisierung der Schlussakte enthalten."[321]

Entsprechend negativ reagierte die österreichische Delegation auf die Vorstöße anderer neutraler Delegationen, die dem operativen Teil geringere Priorität beimaßen[322].

Dennoch begannen die N+N-Staaten zunächst den faktisch-politischen Teil des Dokumentes zu entwerfen, während die EG-Staaten ein Grundgerüst für das Schlussdokument erarbeiteten[323]. Den Verhandlungen der N+N lag ein jugoslawischer Entwurf mit rein faktischen Aussagen über den protokollarischen Ablauf des Folgetreffens zugrunde, den Franz Ceska um einen politischen Teil ergänzte. Darin waren zwei Absätze zu humanitären Fragen enthalten. Ein Absatz griff einen westlichen Vorschlag zur Rolle von Regierungen, Organisationen und Personen bei der Verwirklichung der Schlussakte auf[324]. Dies war auch aus österreichischer Sicht bedeutend, sollten damit doch vor allem die Bürgerrechtsbewegungen und Dissidenten in den kommunistischen Staaten unterstützt werden, für die sich auch Österreich einsetzte[325]. Zugleich wurde dadurch die Rolle des Individuums unterstrichen, die die österreichische Delegation in ihren Stellungnahmen und Interventionen immer wieder herausgekehrt hatte. Ein weiterer Absatz rekurrierte im Verhältnis zum Gesamttext relativ ausführlich auf Korb III und Prinzip VII:

„the participating states have reaffirmed that co-operation in humanitarian and other fields – increased cultural and educational exchanges, broader dissemination of information[,] contacts between people and the solution of humanitarian problems – will contribute to the strengthening of peace and understanding among peoples and to the spiritual enrichment of the human

321 BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1436-KSZE/77, „Erklärung von Botschafter Dr. Liedermann im Plenum am 18. 11. betr. Schlussdokument", 21. 11. 1977, S. 2. Ähnlich äußerte sich Franz Ceska bereits am 16. 11. 1977. Vgl. BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1435-KSZE/77, „Frage des abschliessenden Dokumentes", 19. 11. 1977, S. 3f. Auch wenn gerade in Österreich die Öffentlichkeit nur vergleichsweise geringes Interesse an der KSZE hatte, war der Erwartungsdruck der westlichen Öffentlichkeit insgesamt in der Tat ein gewichtiger Faktor für das Agieren vieler westlicher und neutraler Delegationen.

322 Dabei ging es Helmut Liedermann auch darum, eine gebührende Behandlung der österreichischen Vorschläge in Korb II sicherzustellen. BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1305-KSZE/77, „Neutralentreffen; Frage des abschließenden Dokuments", 8. 11. 1977. Vgl. BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1435-KSZE/77, „Frage des abschliessenden Dokumentes", 19. 11. 1977, S. 2f.

323 Ebenda, S. 3.

324 Ebenda, S. 2. Vgl. CSCE/BM/14, 4. 11. 1977. Vgl. Skilling, Belgrade, in: Spencer (Hrsg.), Canada and the CSCE, S. 292f.

325 Vgl. Kapitel II.3.4.

personality without distinction as to race, sex, language or religion. the participating states have moreover reaffirmed that the respect of human rights and fundamental freedoms by all of them constitutes a necessary basis for substantial improvement for their mutual relations."[326]

Dank der jugoslawischen und österreichischen Texte stand somit bereits am 22. November ein erster, innerhalb der N+N weitgehend konsensfähiger Entwurf[327]. Schwierigkeiten bereitete jedoch die finnische Delegation, welche eine Abschwächung des Absatzes zu humanitären Fragen und eine positivere Beurteilung der bisherigen Entspannungspolitik durchsetzte und die Verhandlungen der N+N so deutlich verzögerte[328]. Finnland hätte auf einen Absatz zu Menschenrechten gänzlich verzichten können; Österreich, Schweden und die Schweiz bestanden jedoch auf dessen Beibehaltung, waren aber zu Änderungen bereit. In einem geschickten Kunstgriff übernahmen sie die Formulierung nun weitestgehend aus der sowjetisch-französischen Erklärung Breschnews und Giscard d'Estaings vom 23. Juni 1977, in der unter anderem die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten thematisiert wurde[329]. Eine von Breschnew persönlich autorisierte Formulierung würden die WVO-Staaten in Belgrad nur schwer ablehnen können, so die Hoffnung.

Beachtenswert erscheint hierbei, dass sich die WVO-Staaten zu diesem Zeitpunkt noch nicht grundsätzlich gegen eine Erwähnung der Menschenrechte sträubten, privat sogar zu verstehen gaben, dass sie diese eher im politischen denn im operativen Teil des Schlussdokumentes platziert sehen wollten. Dies betraf nicht etwa nur die ohnehin kompromissbereiteren Staaten wie Polen oder Ungarn, sondern auch die östliche Führungsmacht. Juli Woronzow bestätigte dem finnischen Delegationsleiter Esko Rajakoski noch am 1. Dezember, dass er an sich nichts gegen einen „in der richtigen Weise formulierten Menschenrechtstext" einzuwenden habe[330]. Obgleich unklar ist, wie nach Woronzows Auffassung ein richtig formulierter Menschenrechtstext lauten würde und die sowjetische Kompromissbereitschaft somit höchst fraglich ist, ermutigte er die N+N-Staaten, nach einer konsensfähigen Formulierung zu suchen. Der entsprechende Absatz lautete in seiner endgültigen Fassung:

„the participating states reaffirmed that the respect, by all of them, for human rights and fundamental freedoms in all their aspects constitutes an essential basis for substantial improvement of their mutual relations, and expressed their resolve fully to comply with their international commitments in this field."[331]

326 BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1512-KSZE/77, „beabsichtigter Vorschlag der N+N-Länder betreffend den faktisch-politischen Teil", 23. 11. 1977, S. 3.

327 Ebenda, S. 1–6. Vgl. Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 389.

328 Vgl. Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 429–431.

329 UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 286, 2. 12. 1977, S. 2. Vgl. Gemeinsame Erklärung der Sowjetunion und Frankreichs über die Minderung der internationalen Spannung, in: ND, 23. 6. 1977, S. 5.

330 UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 286, 2. 12. 1977, S. 2.

331 UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 299, 8. 12. 1977, S. 4.

Der Text wurde am 9. Dezember[332] eingebracht und insgesamt sehr positiv aufgenommen, insbesondere von den westlichen Staaten. Frankreich lobte den Ton des Vorschlages sowie die Tatsache, dass die N+N „nicht den kleinsten, sondern den groessten gemeinsamen nenner" gesucht hätten. Auch die sowjetische Delegation begrüßte das Dokument als Verhandlungsbasis, obgleich weder alle Formulierungen ihren Vorstellungen entsprächen noch alles enthalten sei, was sie im Schlussdokument zu sehen wünsche[333]. Auch wenn sie ihre Haltung nicht näher ausführte, lag es auf der Hand, dass gerade der Menschenrechtspassus trotz der geschickten Formulierung zu den Bestandteilen zählte, der nicht den sowjetischen Vorstellungen entsprach. Hinter den Kulissen äußerte sich der Osten weit kritischer. Ende Dezember erfuhr Helmut Liedermann vom ostdeutschen Delegationsleiter Ernst Krabatsch, dass die WVO-Staaten einer besonderen Hervorhebung der Menschenrechte nicht zustimmen würden. Krabatsch kritisierte in diesem Zusammenhang auch den N+N-Entwurf, der die Menschenrechte zu stark betone[334]. Zuvor hatte Woronzow der schwedischen Delegation erklärt, dass die UdSSR das N+N-Dokument gerade wegen der menschenrechtlichen Aussagen keinesfalls akzeptieren werde[335]. Nach dem Jahreswechsel lehnte der Osten diesen Passus auch offiziell ab[336].

Wichtiger als der faktisch-politische Teil waren der österreichischen Delegation jedoch die operativen Aussagen des Belgrader Schlussdokumentes. Auch wenn sie in Korb III selbst nur zwei knappe Vorschläge im Unterkapitel „Kultur" vorgebracht hatte, bildeten gerade die menschlichen Kontakte, wie schon bei den Genfer KSZE-Verhandlungen, einen Schwerpunkt der österreichischen Vermittlungsbemühungen. Bereits zu Beginn der Lesung der Vorschläge in Korb III Mitte November versuchte die österreichische Delegation „auf eine zuegige kommissionsarbeit hinzuwirken und allfaellige kompromisswege fuer die redaktionsphase aufzuzeigen", drang damit aber nicht durch[337].

[332] Der Text wurde am 7. 12. als CSCE/BM/65 registriert, aber erst am 9. 12. offiziell eingebracht. Vgl. Vorschlag der N+N-Staaten (ohne Malta) vom 7. Dezember 1977 (CSCE/BM/65), in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 146–148. Für die Verzögerung bis zur Einbringung des Textes waren zypriotische Änderungswünsche verantwortlich. Vgl. Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 430 f. Thomas Fischer stellt das Dokument fälschlicherweise als Zusammenfassung der N+N-Vorschläge dar. Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 157.

[333] BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1619-KSZE/77, „N+N-Vorschlag für das Schlußdokument; Einbringung am 9. 12. 1977", 9. 12. 1977, Zitat S. 1. Vgl. UMA, 7B ETYK 92, Schlussbericht zum Belgrader Folgetreffen, 15. 3. 1978, S. 5 f.; Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 390. Bezeichnend ist die Einschätzung der finnischen Delegation, bei dem N+N-Dokument handle es sich vielmehr um ein Positionspapier der N+N, denn um einen Kompromissvorschlag. UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 286, 2. 12. 1977, S. 1.

[334] Allerdings wandte sich Krabatsch trotzdem nicht grundsätzlich gegen eine Bekräftigung der Menschenrechte und Grundfreiheiten im faktisch-politischen Teil des Schlussdokumentes. BMEIA, SB Belgrad VI, 1741-KSZE/77, „Äußerungen der Leiter der Delegationen der USA und der DDR anl. der Verhandlungspause", 28. 12. 1977, S. 2.

[335] Leatherman, Engaging, S. 510.

[336] Vgl. Kapitel III.3.4.

[337] BMEIA, SB Belgrad III, 1451-KSZE/77, „erste Lesung der Vorschläge", 19. 11. 1977, S. 3.

Erst nachdem die erste Lesung der weit über 30 Vorschläge in Korb III am 9. Dezember abgeschlossen worden war, konnte die eigentliche Redaktionsarbeit beginnen. Obwohl Ost und West zusammenfassende Non-Papers zu den einzelnen Unterkapiteln von Korb III als Redaktionsgrundlage vorlegten, kamen konstruktive Verhandlungen nicht zustande. Die westlichen Staaten forderten, die Redaktionsarbeiten mit dem Unterkapitel zu menschlichen Kontakten zu beginnen, da dies der Reihenfolge in der Schlussakte entspreche. Einen entsprechenden Gesamttext verteilte die britische Delegation am 12. Dezember im Namen der EG-Staaten[338]. Die WVO-Staaten weigerten sich, auf das westliche Papier näher einzugehen oder ein Gegenpapier vorzulegen und bestanden ihrerseits darauf, mit den Unterkapiteln „Information" und „Kultur" zu beginnen. Entsprechende Gesamttexte für beide Bereiche brachte die DDR am 13. Dezember ein[339]. Den westlichen Gegenentwurf zum Unterkapitel „Information" stellte die französische Delegation am 14. Dezember vor[340]. Eine konstruktive Redaktionsarbeit kam dadurch nicht zustande, was zusätzlich durch die Schweiz erschwert wurde, die ihren Vorschlag für ein Expertentreffen als gleichwertige Verhandlungsgrundlage durchsetzen wollte[341], damit aber bei beiden Seiten „auf ausserordentlich ablehnende Reaktionen" stieß[342]. Zum Unterkapitel „Kultur" stellte die Bundesrepublik Deutschland am 15. Dezember ein westliches Gesamtpapier vor, das dem DDR-Dokument gegenüberstand. Entsprechende Dokumente zum Bildungsbereich kamen am 14. Dezember von der ČSSR und am 16. Dezember von Belgien, ohne die Gespräche voranzubringen[343].

Österreich hielt sich bei diesen Auseinandersetzungen zurück. Franz Ceska führte jedoch zeitgleich informelle Sondierungen mit den Delegationen der UdSSR sowie der USA, Großbritanniens und Belgiens, „um zu einer pragmatischen vorgangsweise beizutragen"[344]. Bereits Ende November hatte Ceska mit diesen Delegationen nach einer möglichen Vorgehensweise für Korb III gesucht, ohne jedoch die verhärteten Fronten durchbrechen zu können[345]. Auch diesmal

[338] BMEIA, SB Belgrad III, 1665-KSZE/77, „schwieriger Beginn der Redaktionsphase", 14. 12. 1977, S. 1; UMA, 7B ETYK 92, Schlussbericht zum Belgrader Folgetreffen, 15. 3. 1978, S. 79. Im Schlussbericht der finnischen Delegation ist das britische Papier fälschlicherweise auf den 8. 12. datiert, tatsächlich wurde es am 12. 12. vorgebracht. Vgl. UMA, 7B ETYK 88, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 308, 12. 12. 1977.

[339] Vgl. UMA, 7B ETYK 88, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramme Nr. 316 und 317, 14. 12. 1977.

[340] Vgl. UMA, 7B ETYK 88, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 323, 15. 12. 1977.

[341] UMA, 7B ETYK 92, Schlussbericht zum Belgrader Folgetreffen, 15. 3. 1978, S. 79–81; BMEIA, SB Belgrad III, 1665-KSZE/77, „schwieriger Beginn der Redaktionsphase", 14. 12. 1977, S. 1.

[342] BMEIA, SB Belgrad III/3, 1653-KSZE/77, „Schweizer Vorschlag betr. Information", 13. 12. 1977.

[343] UMA, 7B ETYK 88, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 324, 15. 12. 1977; UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 332, 16. 12. 1977; UMA, 7B ETYK 92, Schlussbericht zum Belgrader Folgetreffen, 15. 3. 1978, S. 81–84.

[344] BMEIA, SB Belgrad III, 1665-KSZE/77, „schwieriger Beginn der Redaktionsphase", 14. 12. 1977, S. 2.

[345] BMEIA, SB Belgrad III/1, 1499-KSZE/77, „erste Lesung der Vorschläge betr. menschliche Kontakte", 24. 11. 1977, S. 1; BMEIA, SB Belgrad III/3, 1549-KSZE/77, „Diskussion betr. Förderung der Nachfrage nach Zeitungen und anderen Druckschriften", 1. 12. 1977, S. 1.

stimmten ihn seine Einblicke wenig optimistisch. Am 14. Dezember berichtete er nach Wien, „dass eine ernstliche redaktionsarbeit vor der weihnachtspause nicht erwartet werden kann, weil die standpunkte zu weit auseinanderstehen." Vermutlich werde man mit östlichen und westlichen Positionspapieren zu jedem der vier Unterkapitel von Korb III in die Weihnachtspause gehen. Im Januar müssten dann „realistische" Entwürfe für das Schlussdokument erarbeitet werden, wobei von westlicher und neutraler Seite Wert darauf gelegt werde, dass gerade bei den menschlichen Kontakten, „wenn auch kleine, so doch konkrete, fuer die oeffentlichkeit erkennbare schritte" gesetzt würden. Doch selbst dafür sah Ceska nur geringe Chancen. Die sowjetische Taktik scheine derzeit darin zu bestehen, „durch oftmalige meinungsaeusserungen die westlichen verhandler zu verwirren und die zeit verstreichen zu lassen, damit im februar in allerletzter minute ein generell gehaltenes schlussdokument ohne konkrete[] aussagen angenommen werden muss." Dem hatten die westlichen Delegationen wenig entgegenzusetzen. Ihr einziges Druckmittel bestand darin, auf die „schlechte presse" und die negative Meinung in der westlichen Öffentlichkeit hinzuweisen, die ohne echte Zugeständnisse des Ostens drohe[346]. Das sowjetische Interesse an ihren Konferenzinitiativen, das der Westen zunächst als Hebel für humanitäre Zugeständnisse zu nutzen versucht hatte, war bereits merklich zurückgegangen – vermutlich auch deshalb, weil ihnen der Preis dafür zu hoch war[347].

Die Verhandlungen wahren jedoch nicht nur aufgrund der verfahrenen Verhandlungssituation in Korb III blockiert. Auch die divergierenden Auffassungen über die Redaktion des Schlussdokumentes und den formellen Abschluss der Implementierungsdebatte verhinderten einen auch nur ansatzweise konstruktiven Verhandlungsverlauf. Bereits seit Anfang Dezember wurde darum gerungen, wie die Erarbeitung des Schlussdokumentes organisiert werden sollte. Auf dem Vorbereitungstreffen hatte man lediglich vereinbart, dass die nach den einzelnen Körben gegliederten Verhandlungskommissionen ihre Arbeit bis zum 16. Dezember 1977 beenden würden, „um dem Plenum genügend Zeit für die Redaktion des abschließenden Dokumentes zu geben. Zu diesem Zweck kann das Plenum Redaktionsgruppen einsetzen."[348] Die WVO-Staaten traten nun dafür ein, eine einzige Redaktionsgruppe zur Erarbeitung des Schlussdokumentes einzusetzen, mit dem offenkundigen Ziel, die Chancen für substanzielle Aussagen im operativen Teil des Dokumentes niedrig zu halten. Die westlichen und neutralen Staaten hingegen drängten auf mehrere parallel tagende Gruppen[349].

[346] BMEIA, SB Belgrad III, 1665-KSZE/77, „schwieriger Beginn der Redaktionsphase", 14. 12. 1977, S. 2.

[347] Vgl. Kapitel III.3.2.3.

[348] Beschlüsse des Belgrader Vorbereitungstreffens, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 81. Vgl. ebenda, S. 84.

[349] BMEIA, SB Belgrad VI, 1609-KSZE/77, „Frage der Bildung von Redaktionsgruppen", 7. 12. 1977, S. 1f.; BMEIA, SB Belgrad VI, 1620-KSZE/77, „Organisation der Arbeit nach dem 16. 12. 1977", 9. 12. 1977, S. 2. Vgl. Skilling, Belgrade, in: Spencer (Hrsg.), Canada and the CSCE, S. 287.

Ein weiterer Streitpunkt entzündete sich am nach wie vor andauernden „vertieften Meinungsaustausch" über die Durchführung der Schlussakte. Obwohl die eigentliche Implementierungsdebatte längst vorbei war, kam es im Zusammenhang mit humanitären Fragen immer wieder zu heftigen Anschuldigungen seitens der US-amerikanischen Delegation gegen die kommunistischen Staaten[350]. Diese Debatte wollte die UdSSR ein für alle Male beenden und zur ausschließlichen Redaktion des Schlussdokumentes übergehen. Vor allem die USA legten jedoch Wert darauf, auch weiterhin Erklärungen zur Durchführung der Schlussakte, „insbesondere zu den verletzungen der menschenrechte in der udssr", abgeben zu dürfen, stießen damit aber selbst bei den westeuropäischen und neutralen Delegationen zunehmend auf Unverständnis[351].

Schließlich wurde die österreichische Delegation am 12. Dezember gebeten, einen Kompromiss für die Fortführung der Verhandlungen zu finden[352]. Bereits am 9. November hatte Franz Ceska vorgeschlagen, neben dem Plenum als oberstem Redaktionsorgan drei den Körben I bis III entsprechende Redaktionsgruppen einzurichten, was auf keinen grundsätzlichen Widerstand gestoßen war[353]. Der österreichische Kompromissentwurf basierte daher auf Ceskas Vorschlag. Eine Einigung wurde von der UdSSR jedoch vorerst verhindert; sie versuchte vergeblich, eine explizite Beendigung des „vertieften Meinungsaustausches" sowie die Ergänzung des 17. oder 19. Februars 1978 als definitives Enddatum durchzusetzen[354]. Erst am 19. Dezember konnten sich alle Seiten auf eine aus nur vier Sätzen bestehende Formulierung verständigen[355]. Die N+N und die westlichen Staaten hatten sich darin, wie schon auf dem Vorbereitungstreffen, mit ihren Maximalforderungen in prozeduralen Fragen durchsetzen können. Zwar wurde der „vertiefte Meinungsaustausch" nun expressis verbis abgeschlossen. Es wurde aber zugleich festgehalten, dass das Plenum weiterhin für jegliche Intervention einer jeden Delegation offen stehe. Auch ein Enddatum wurde nicht erwähnt, stattdessen die Annahme eines Arbeitsprogramms bis zum 10. Fe-

350 So war es beispielsweise am 9. 12. anlässlich des bevorstehenden Tages der Menschenrechte zu einem heftigen Wortgefecht zwischen Goldberg und Woronzow gekommen. BMEIA, SB Belgrad I/1, 1621-KSZE/77, „Tag der Menschenrechte 1977", 12. 12. 1977.

351 BMEIA, SB Belgrad VI, 1655-KSZE/77, „Sitzung des Plenums am 12. 12.", 12. 12. 1977, S. 1.

352 Ebenda, S. 1 f.

353 BMEIA, SB Belgrad VI, 1620-KSZE/77, „Organisation der Arbeit nach dem 16. 12. 1977", 9. 12. 1977. Die Schweiz hatte wiederum bereits am 7. 12. im Namen der N+N einen Kompromissvorschlag präsentiert, der aber offenbar nicht konsensfähig war. Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 389 f.

354 BMEIA, SB Belgrad VI, 1678-KSZE/77, „Entwurf des österr. Vorschlages betr. Weiterführung der Arbeit nach dem 16. 12.", 14. 12. 1977, S. 3.

355 Dieser Text wurde im Plenum vom österreichischen Delegationsleiter Helmut Liedermann, zugleich Vorsitzender der Sitzung, verlesen und im Verhandlungsjournal schriftlich festgehalten. CSCE/BM/Journal/103; CSCE/BM/Journal/103/Rev.1; CSCE/BM/Journal/104, jeweils 19. 12. 1977.

bruar 1978 festgehalten[356]. Dennoch akzeptierte die UdSSR den Kompromiss – vermutlich auf direkte Weisung Breschnews[357].

So konnte noch am 19. Dezember mit der Redaktionsarbeit begonnen werden[358]. Zu ernsthaften Verhandlungen kam es jedoch nicht. Im Unterkapitel „menschliche Kontakte" des Dritten Korbes legte Ungarn nun zwar einen östlichen Gegenentwurf zum westlichen Gesamtpapier vor, nachdem die WVO-Staaten hier den Dialog bislang gänzlich verweigert hatten[359]. Dies erwies sich aber als rein taktisches Manöver. Die westlichen Delegationen hielten den Text für keine ernst zu nehmende Verhandlungsgrundlage, was die ungarische Delegation insgeheim sogar eingestand[360]. Offenbar war die UdSSR zu diesem Zeitpunkt nicht gewillt, sich auch nur einen Zentimeter weiter zu bewegen als unbedingt nötig, und hielt innerhalb der östlichen Gruppe die Zügel fest in der Hand. Sie spielte auf Zeit, um sich während der Weihnachtspause neu positionieren zu können[361]. Daher kam auch ein neutraler Kompromisstext für Korb III in dieser Situation nicht in Frage. Helmut Liedermann hielt es gar für „sehr riskant", schon zu diesem Zeitpunkt einen Entwurf unterhalb der westlichen Vorschläge zu erstellen, weil dies die Position des Westens nur schwächen würde. Für die österreichische Delegation spielte dabei neben taktischen Erwägungen auch die öffentliche Wahr-

356 BMEIA, SB Belgrad VI, 1712-KSZE/77, „Sitzung des Plenums am 19. 12.", 19. 12. 1977, S. 1 f.; CSCE/BM/Journal/103 und CSCE/BM/Journal/103/Rev.1, jeweils 19. 12. 1977. Das Arbeitsprogramm wurde bereits am 16. 12. 1977 als CSCE/BM/68 registriert.

357 BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1800-KSZE/78, „Entwurf der Delegation der UdSSR für das abschließende Dokument", 18. 1. 1978, S. 1. Diese Einschätzung ging direkt auf Helmut Schmidt zurück, der mit Breschnew in regelmäßigem Kontakt stand und auch im Hinblick auf das Belgrader Folgetreffen bemüht war, mäßigend auf ihn genauso wie auf Carter einzuwirken. Vgl. Klaus Wiegrefe, Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen, Berlin 2005, S. 131–154; Oliver Bange, The FRG and the GDR and the Belgrade CSCE Conference (1977–78), in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 311–344, hier S. 319–328.

358 Vgl. BMEIA SB Belgrad VI/10, 1704-KSZE/77, „Belgrader Folgetreffen 1977", 19. 12. 1977; BMEIA SB Belgrad VI/10, 1739-KSZE/77, „Sitzung der Arbeitsgruppe zu TOP 6", 21. 12. 1977; BMEIA SB Belgrad VI/10, 1943-KSZE/77, „Korb III; Redaktionsgruppe 6a; Sitzung vom 21. 12.", 27. 12. 1977; UMA, 7B ETYK 92, Schlussbericht zum Belgrader Folgetreffen, 15. 3. 1978, S. 6 f.; Fischer an AA, 21. 12. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 373, S. 1792–1793, hier S. 1792.

359 Bisher hatten östliche Dokumente nur zu den drei anderen Unterkapiteln von Korb III vorgelegen. BMEIA, SB Belgrad III/1, 1709-KSZE/77, „Polnischer [recte: Ungarischer] Entwurf für den operativen Text des Schlussdokumentes betreffend ‚Menschliche Kontakte'", 19. 12. 1977; BMEIA, SB Belgrad III/1, 1729-KSZE/77, „ungarischer Entwurf für den operativen Text des Schlussdokumentes betreffend ‚Menschliche Kontakte'", 21. 12. 1977; UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegram Nr. 342, 20. 12. 1977.

360 BMEIA, SB Belgrad III/1, 1729-KSZE/77, „ungarischer Entwurf für den operativen Text des Schlussdokumentes betreffend ‚Menschliche Kontakte'", 21. 12. 1977; UMA, 7B ETYK 92, Schlussbericht zum Belgrader Folgetreffen, 15. 3. 1978, S. 85. Der ungarische Delegationsleiter erklärte im privaten Gespräch, dass er unglücklich über den mageren Gehalt „seines" Entwurfes sei. Ungarn selbst hätte mehr offerieren können. BMEIA, SB Belgrad III/1, 1709-KSZE/77, „Polnischer [recte: Ungarischer] Entwurf für den operativen Text des Schlussdokumentes betreffend ‚Menschliche Kontakte'", 19. 12. 1977.

361 Vgl. Fischer an AA, 21. 12. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 373, S. 1792–1793, hier S. 1792.

nehmung eine wichtige Rolle. Ein „verfrühtes Kompromissangebot" Österreichs könnte, so die Befürchtung Helmut Liedermanns, „vehemente Kritik in der westlichen Presse" zur Folge haben[362].

3.4 Das Ringen um ein substanzielles Schlussdokument

Nach dem Jahreswechsel bestätigte sich, was Franz Ceska bereits Mitte Dezember 1977 geahnt hatte: Die UdSSR spiele auf Zeit, um so ihr Ziel – Schadensbegrenzung in Form eines knappen, unkonkreten Schlussdokuments – zu erreichen[363]. Für Österreich kam die Verhärtung der östlichen Position indes nicht völlig überraschend. Bereits am 22. Dezember 1977 hatte der ostdeutsche Delegationsleiter Ernst Krabatsch die österreichische Delegation darüber informiert, dass die Menschenrechtsvorwürfe von Arthur Goldberg „nicht ohne Einfluss auf die Redaktion des abschließenden Dokumentes" bleiben würden[364]. Kurz bevor die Verhandlungen am 17. Januar 1978 wieder aufgenommen wurden, informierte Woronzow den österreichischen Botschafter in Moskau darüber, dass die UdSSR nach der Verhandlungspause ein möglichst knappes Schlussdokument erarbeiten wolle[365]. Zur Verhärtung der sowjetischen Position hatte sicher beigetragen, dass sie sich vor Weihnachten mit ihren Forderungen erneut nicht hatte durchsetzen können. Auch Jimmy Carters Aufenthalt in Polen Ende Dezember 1977, wo er immer wieder auf Menschenrechtsfragen zu sprechen kam, spielte dabei vermutlich eine Rolle[366].

Die sowjetische Delegation legte gleich zu Beginn der Verhandlungen einen eigenen Entwurf für ein Schlussdokument vor, der eine unmissverständliche Sprache sprach und selbst bei einigen ihrer Verbündeten für Verdrossenheit sorgte[367]. Der Text beinhaltete weder eine Beurteilung der Implementierungsdebatte noch irgendwelche weiterführenden Vorschläge. Zwar fanden humanitäre Fragen Erwähnung, allerdings in völlig nichtssagender Form[368]. Die Menschenrechte und Grundfreiheiten wiederum tauchten nur indirekt und in einer Weise auf, die impliziert, alle Teilnehmerstaaten hätten seit dem 1. August 1975 die zehn Prinzipien – und damit auch die Menschenrechte und Grundfreiheiten – strikt eingehalten[369]. Das aus westlich-neutraler Sicht einzig Erfreuliche an dem Dokument war,

362 BMEIA, SB Belgrad III/1, 1709-KSZE/77, „Polnischer [recte: Ungarischer] Entwurf für den operativen Text des Schlussdokumentes betreffend ‚Menschliche Kontakte'", 19. 12. 1977.

363 Vgl. S. 370.

364 BMEIA, SB Belgrad VI, 1741-KSZE/77, „Äußerungen der Leiter der Delegationen der USA und der DDR anl. der Verhandlungspause", 27. 12. 1977, S. 1.

365 BMEIA, SB Belgrad VI, 1808-KSZE/78, BMfAA an Delegation Belgrad, 12. 1. 1978.

366 Vgl. Pflüger, Menschenrechtspolitik der USA, S. 209–211; Zbigniew Brzezinski, Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser 1977–1981, New York 1983, S. 297–299.

367 Vgl. Fischer an AA, 20. 1. 1978, in AAPD 1978, Dok. 16, S. 110–113, hier S. 110f.

368 Wörtlich heißt es „Sie [die Teilnehmerstaaten] erklären ihre Bereitschaft, die Zusammenarbeit in den humanitären Bereichen: menschliche Kontakte, Information, Kultur und Bildung, wie in der Schlussakte vorgesehen, weiter auszudehnen." CSCE/BM/70, 17. 1. 1978, S. 2.

369 Wörtlich ist die Rede von der „Tatsache […], dass die in ihren gegenseitigen Beziehungen angewandte strikte Einhaltung der zehn in der Schlussakte festgelegten Prinzipien und ihre

dass es an der Fortsetzung des KSZE-Prozesses festhielt, verschiedene Expertentreffen sowie Madrid als Tagungsort des nächsten Folgetreffens nannte[370].

Die sowjetische Delegation gab sich zwar weiter gesprächsbereit, zeigte sich in der Sache aber unnachgiebig[371]: Die bisherige Implementierung sowie die zahlreichen neuen Vorschläge seien hinreichend diskutiert worden. Es sei nun ein kurzes, konstruktives, zukunftsorientiertes Schlussdokument zu erarbeiten, welches nur allgemein konsensfähige Vorschläge widerspiegeln dürfe. Zu Letzteren zählten nach sowjetischer Auffassung das von der Schweiz geforderte Expertentreffen über friedliche Streitbeilegung, der Vorschlag der DDR, die Schlussakte in allen Teilen zu verwirklichen, sowie die Idee der Bundesrepublik Deutschland, ein wissenschaftliches Forum abzuhalten. Die restlichen Vorschläge müssten nach sowjetischem Dafürhalten nicht weiter behandelt werden, da sie „die Schlussakte wild überwuchern"[372] und teils sogar im Widerspruch zu ihr stünden[373]. Von Goldberg auf das Interesse einzelner WVO-Delegationen an einem gehaltvolleren Schlussdokument angesprochen, erwiderte Woronzow schlicht: „if we lead, the[y] follow". Den zu erwartenden Widerstand der N+N wies er mit der Bemerkung zurück, dass auch diese auf einen Konsens angewiesen seien[374]. Trotzdem gab die

Verwirklichung durch alle Teilnehmerstaaten auch weiterhin zur Verbesserung der Lage, zur Entwicklung der Zusammenarbeit und zur Festigung des Friedens in Europa beitragen werden." CSCE/BM/70, 17. 1. 1978, S. 1.

370 Das Dokument wurde am 17. Januar 1978 als CSCE/BM/70 registriert. Vgl. Wettig, Warschauer-Pakt-Staaten, S. 488; Fischer an AA, 20. 1. 1978, in: AAPD 1977, Dok. 16, S. 110–113. Als Tagungsort des nächsten Treffens hatten auch Malta und Österreich ihre Hauptstädte angeboten. Wien scheiterte als einziger ernsthafter Konkurrent an der Haltung der EG- und NATO-Staaten sowie Schwedens, den N+N ein Monopol für die Austragung von KSZE-Treffen einzuräumen, am aktiven Werben Spaniens, der österreichischen Zurückhaltung sowie an der Hoffnung der UdSSR, so den sich abzeichnenden NATO- und EG-Beitritt Spaniens zumindest hinauszögern zu können. Vgl. Dannenbring an AA, 8. 12. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 359, S. 1731–1737, hier S. 1733 f.; Runderlaß von Engels, 22. 11. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 335, S. 1605–1607, hier S. 1606; UMA, 7B ETYK 78, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 112, 2. 8. 1977; UMA, 7B ETYK 88, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 272, 25. 11. 1977; BMEIA, SB Belgrad IV, 1673-KSZE/77, „Frage des Tagungsortes des nächsten Folgetreffens", 14. 12. 1977.

371 BMEIA, SB Belgrad VI, 1790-KSZE/77 [!],„Belgrader Folgetreffen", 17. 1. 1978; BMEIA, SB Belgrad VI, 1823-KSZE/78, „Gespräch mit Botschafter Voronzov", 19. 1. 1978; BMEIA, SB Belgrad VI, 1825-KSZE/78, „Gespräch Sowjetbotschafter Voronzov mit einem Mitglied der französischen Delegation", 20. 1. 1978; BMEIA, SB Belgrad VI, 1895-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 31. 1. 1978", 31. 1. 1978; BMEIA, SB Belgrad VI, 1899-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 31. 1. 1978", 31. 1. 1978; BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1800-KSZE/78, „Entwurf der Delegation der UdSSR für das abschließende Dokument", 18. 1. 1978; BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1854-KSZE/78, „Amerikanischer Entwurf zum Schlussdokument", 24. 1. 1978; UMA, 7B ETYK 87, „tilanne ETYK:n seurantakokouksessa", 25. 1. 1978. Zum Unmut etwa der polnischen Delegation gegenüber der verhärteten sowjetischen Haltung vgl. PAAA, NA B28, ZA Bd. 116377, Delegation Belgrad an AA Bonn, Delegationsbericht Nr. 72, 26. 1. 1978, S. 2.

372 So im Gespräch mit Arthur Goldberg am 18. 1. 1978. BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1800-KSZE/78, „Entwurf der Delegation der UdSSR für das abschließende Dokument", 18. 1. 1978, S. 2.

373 BMEIA, SB Belgrad VI, 1790-KSZE/77 [!], „Belgrader Folgetreffen", 17. 1. 1978 S. 1–3.

374 BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1800-KSZE/78, „Entwurf der Delegation der UdSSR für das abschließende Dokument", 18. 1. 1978, S. 2 f., Zitat S. 3.

sowjetische Delegation mehrfach zu verstehen, dass ihr Vorschlag durchaus umstrukturiert und geringfügig angereichert werden könne. Nur konkrete Aussagen zu Menschenrechten, menschlichen Kontakten sowie zu Vertrauensbildenden Maßnahmen werde sie unter keinen Umständen akzeptieren[375].

Entsprechend unergiebig verliefen die Gespräche in der Redaktionsgruppe zu Korb III. Auf die Verhandlungen vor der Weihnachtspause Bezug nehmend erklärte Sergei Kondraschow, dass die informellen Gesamttexte zu menschlichen Kontakten, Information, Kultur und Bildung, die von Ost und West vor dem Jahreswechsel in Umlauf gebracht wurden, zu keiner Annäherung geführt hätten. Der einzig realistische Ausweg sei nun ein kurzes Schlussdokument. Die sowjetische Delegation werde zwar weiterhin an der informellen Redaktionsarbeit zu Korb III teilnehmen und die westlichen Ausführungen „geduldig anhören", lehne jedoch die Aufnahme neuer Vorschläge in das Schlussdokument strikt ab. Bei informellen Gesprächen über „menschliche Kontakte" zog Ungarn sein kurz vor der Weihnachtspause vorgelegtes Gesamtpapier zurück. Der sowjetische Vertreter erklärte wiederum, dass das westliche Dokument nicht als Verhandlungsgrundlage geeignet sei. Stattdessen möge man rasch einen Text mit den konsensfähigen Vorschlägen erstellen. Dieser Konsens beschränke sich bei den menschlichen Kontakten nach sowjetischem Dafürhalten allerdings darin, dass „sämtliche Teilnehmerstaaten auch in Zukunft die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der menschlichen Kontakte erweitern werden"[376]. Die Gespräche zu den anderen drei Unterkapiteln von Korb III verliefen ähnlich enttäuschend[377].

Unter den N+N herrschten unterschiedliche Auffassungen, wie auf die neue östliche Strategie und das sowjetische Dokument vom 17. Januar zu reagieren sei. Während vor allem Österreich und Jugoslawien drängten, schnell ein Kompromisspapier zu erarbeiten, warnten Finnland und Schweden davor, die Situation zu dramatisieren und zu früh zu vermitteln. Trotz dieser Differenzen und der rigiden sowjetischen Haltung einigten sich die N+N bereits am 18. Januar grundsätzlich darauf, einen eigenen Gesamtentwurf zu erarbeiten, der sowohl die bisherige Implementierung als auch neue Maßnahmen zu allen Teilen der Schluss-

375 So beispielsweise gegenüber der französischen und der österreichischen Delegation. BMEIA, SB Belgrad VI, 1823-KSZE/78, „Gespräch mit Botschafter Voronzov", 19. 1. 1978, S. 2; BMEIA, SB Belgrad VI, 1825-KSZE/78, „Gespräch Sowjetbotschafter Voronzov mit einem Mitglied der französischen Delegation", 20. 1. 1978. Selbst gegenüber Goldberg erklärte Woronzow, dass der sowjetische Vorschlag kein „take it or leave it"-Angebot sei. BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1800-KSZE/78, „Entwurf der Delegation der UdSSR für das abschließende Dokument", 18. 1. 1978, S. 2. Vgl. Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 391; Per Fischer, Das Ergebnis von Belgrad. Das KSZE-Folgetreffen in seiner Bedeutung für den Entspannungsprozess, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 23–32, hier S. 26f.

376 BMEIA, SB Belgrad III, 1799-KSZE/78, „Korb III – Wiederaufnahme der Arbeiten in der Redaktionsgruppe DG6-C", 18. 1. 1978.

377 BMEIA, SB Belgrad III, 1818-KSZE/78, „Redaktionsarbeiten im DG6-C am 19. und 20. 1.", 20. 1. 1978; BMEIA, SB Belgrad III, 1850-KSZE/78, „Stand der Redaktionsarbeiten", 25. 1. 1978; BMEIA, SB Belgrad III, 1856-KSZE/78, „Stand der Redaktionsarbeiten in DG6-C (Korb III)", 24. 1. 1978.

akte umfassen sollte[378]. Helmut Liedermann hatte den Eindruck, Ost und West würden nur auf ein drittparteiliches Kompromisspapier warten[379], obgleich sich mehrere WVO-Delegationen „vehement" gegen einen N+N-Entwurf für das Schlussdokument aussprachen[380]. Zumindest bei den menschlichen Kontakten in Korb III hielten nicht nur westliche, sondern sogar einige östliche Delegationen ein neues zusammenfassendes Dokument für nötig. Wie Helmut Liedermann nach Wien berichtete, sei jedoch gerade dort sowie im Informationsbereich „eine vermittelnde arbeitsgrundlage mit erfolgsaussichten derzeit kaum zu erkennen."[381] Dennoch begannen die N+N am 20. Januar, Kompromisspapiere für sämtliche Bereiche der Schlussakte auszuarbeiten[382]. In Korb III waren Österreich und Schweden für das Unterkapitel zu menschlichen Kontakten verantwortlich, wobei Helmut Liedermann die Federführung übernahm. Den Text zum Unterkapitel „Information" erarbeitete die Schweiz mit Unterstützung Liechtensteins. Finnland und Jugoslawien übernahmen die Bereiche Kultur und Bildung[383].

[378] BMEIA, SB Belgrad III, 1799-KSZE/78, „Korb III – Wiederaufnahme der Arbeiten in der Redaktionsgruppe DG6-C", 18. 1. 1977, S. 4.

[379] BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1872-KSZE/78, „Frage informeller Konsultationen zur Vorbereitung des abschließenden Dokumentes", 26. 1. 1978, S. 1. Vgl. Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 391. Hierzu trug vermutlich auch bei, dass sich die UdSSR bei verschiedenen Gelegenheiten zu informellen Gesprächen bereit erklärt hatte, wobei allen klar gewesen zu sein schien, von welcher Seite die Verhandlungsgrundlage hierfür kommen würde. BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1854-KSZE/78, „Amerikanischer Entwurf zum Schlussdokument", S. 2; BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1861-KSZE/78, „Vorlage der von den N+N-Arbeitsgruppen vorläufig ausgearbeiteten Arbeitsunterlagen", 26. 1. 1978, S. 1f.; BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1872-KSZE/78, „Frage informeller Konsultationen zur Vorbereitung des abschließenden Dokumentes", 26. 1. 1978, S. 1f.

[380] BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1861-KSZE/78, „Vorlage der von den N+N-Arbeitsgruppen vorläufig ausgearbeiteten Arbeitsunterlagen", 26. 1. 1978, S. 1f. Diese Warnungen kamen von der UdSSR, der DDR und Polen. Sie schienen sich aber vor allem auf offizielle Kompromisstexte der N+N, nicht jedoch auf informelle Papiere zu beziehen. Vgl. BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1872-KSZE/78, „Frage informeller Konsultationen zur Vorbereitung des abschließenden Dokumentes", 26. 1. 1978, S. 1.

[381] BMEIA, SB Belgrad III, 1818-KSZE/78, „ Redaktionsarbeiten im DG6-C am 19. und 20. 1.", 20. 1. 1978, Zitat S. 3. Während die UdSSR die Möglichkeit eines neuen Dokumentes nur sehr vage andeutete, erklärten Polen und Ungarn relativ unverblümt, dass sie einen neuen Gesamttext für die beste Vorgangsweise hielten. Es ist anzunehmen, dass beide Delegationen auch innerhalb der WVO für weitere Kompromissbereitschaft warben. Am 19. 1. legte selbst Woronzow Liedermann nahe, „sich mit einem kompromisstext betreffend menschliche kontakte zu befassen": BMEIA, SB Belgrad VI, 1823-KSZE/78, „Gespräch mit Botschafter Voronzov", 19. 1. 1977, S. 1. Zu den westlichen Appellen vgl. BMEIA, SB Belgrad III, 1856-KSZE/78, „Stand der Redaktionsarbeiten in DG6-C (Korb III)", 24. 1. 1978, S. 2.

[382] Fischer an AA, 20. 1. 1978, in: AAPD 1977, Dok. 16, S. 110–113, hier S. 112.

[383] BMEIA, SB Belgrad III/1, 1833-KSZE/78, „Menschl. Kontakte; Arbeitspapier", 23. 1. 1978, S. 1; UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 38, 28. 1. 1978, S. 1f. Zudem waren die Schweiz für das Papier zur Prinzipiendeklaration, Österreich und Schweden zu den Vertrauensbildenden Maßnahmen sowie Österreich und Finnland zu Korb II zuständig. Vgl. BMEIA, SB Belgrad I/2, 1834-KSZE/78, „Entwurf eines Arbeitspapiers für das Schlussdokument betr. CBM und Abrüstung", 24. 1. 1978; BMEIA, SB Belgrad II, 1849-KSZE/78, „Korb II", 25. 1. 1978.

Während die N+N an dem Kompromisspapier arbeiteten, wurden ihre Aktivitäten einmal mehr von der amerikanischen Delegation durchkreuzt. In Reaktion auf das magere sowjetische Papier vom 17. Januar hatte Goldberg auf Weisung aus Washington einen eigenen dreißigseitigen Entwurf für das Schlussdokument erarbeitet, welcher ausführlich auf die Menschenrechte und Korb III einging. Goldberg war entschlossen, das Dokument als amerikanischen Gegenentwurf, aber auch „zur Selbstdarstellung in der amerikanischen Öffentlichkeit" einzubringen. Bereits die anderen westlichen Delegationen hatten das amerikanische Dokument heftig kritisiert, da es die vereinbarte Taktik störe, die N+N als Vermittler einzuschalten[384]. Auch die Neutralen waren nicht gerade begeistert, als Goldberg sie am 24. Januar über seine Absichten unterrichtete. Während Schweden die amerikanischen Absichten ablehnte und Finnland sich indifferent äußerte, begrüßten Österreich und die Schweiz den Vorstoß zwar. Liedermann gab allerdings zu bedenken, dass der von den N+N geplante Kompromissvorschlag zwangsläufig hinter dem amerikanischen Dokument zurückbliebe und ihnen daher von der Presse „ungerechtfertigterweise" der Ausverkauf westlicher Interessen vorgeworfen werden könnte. Dies versuchte Goldberg dadurch abzuwiegeln, dass die USA nach der zu erwartenden Ablehnung ihres Vorschlages den Entwurf der N+N unterstützen würden[385]. Letztlich stellten die USA den Text auf Druck ihrer westlichen Partner vorerst zurück und warteten den Kompromissentwurf der N+N ab[386].

Die Erarbeitung eines gemeinsamen N+N-Papiers gestaltete sich insbesondere bei Korb III „wegen divergierender Interessen" besonders schwierig: „Jugoslawien als Gastgeber ist vor allem an irgendeinem abschliessenden Dokument interessiert, Finnland und Schweden engagieren sich nicht besonders, die Schweiz will vorrangig ihren Informationsvorschlag (selbst durch Inkaufnahme eines unklaren Mandates für die Expertengruppe) retten."[387] Dennoch gelang es den N+N bis Ende Januar, ein 16-seitiges Gesamtdokument zu erstellen, das sie am 1. Februar 1978 als Verhandlungsgrundlage zirkulieren ließen. Bis auf Fragen des Mittelmeerraumes und die Folgen der Konferenz deckte es sämtliche Bereiche der KSZE-Schlussakte ab und war als Ergänzung zu dem faktisch-politischen N+N-Dokument vom 7. Dezember konzipiert[388].

384 Fischer an AA, 20. 1. 1978, in: AAPD 1977, Dok. 16, S. 110–113, hier S. 112, Anm. 14; BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1854-KSZE/78, „Amerikanischer Entwurf zum Schlussdokument", 24. 1. 1978, S. 1.

385 Ebenda.

386 Fischer an AA, 20. 1. 1978, in: AAPD 1977, Dok. 16, S. 110–113, hier S. 112, Anm. 14.

387 BMEIA, SB Belgrad III, 1890-KSZE/78, „Stand der Redaktionsarbeiten in GD 6-C (Korb III)", 31. 1. 1978, S. 2. Der zitierte Absatz ist in dem Schreiben zwar durchgestrichen, scheint aber nichtsdestoweniger die Situation innerhalb der N+N sehr treffend zu charakterisieren. Vgl. UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 38, 28. 1. 1978, S. 3f.; UMA, 7B ETYK 92, Schlussbericht zum Belgrader Folgetreffen, 15. 3. 1978, S. 86f.

388 Das Dokument ist zu finden in BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1898-KSZE/78, „informeller NN-Entwurf für das abschliessende Dokument", 1. 2. 1978 sowie in UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 45/44, 1. 2. 1978. Eine deutschsprachige Zusam-

Während die Initiative der N+N von allen Seiten einhellig begrüßt wurde, waren die Reaktionen zum Inhalt ihres Non-Papers überaus zurückhaltend[389]. Die NATO-Staaten begrüßten das Dokument zwar prinzipiell, bemängelten jedoch, dass es einige Lücken aufweise und wesentliche Bestandteile vermissen lasse – insbesondere die von den USA nachdrücklich geforderte, gesonderte Erwähnung der Menschenrechte[390]. Den unter österreichischer Federführung entstandenen Text zu menschlichen Kontakten beurteilten sie allerdings durchweg positiv[391]. Weitaus negativer waren die östlichen Reaktionen auf das N+N-Papier. Woronzow erklärte, dass in dem Dokument vieles nicht annehmbar sei, vor allem die Abschnitte zu militärischen Fragen, menschlichen Kontakten und Informationsaustausch. Dennoch lehnten auch die WVO-Staaten den Vorschlag nicht kategorisch ab und erklärten sich genauso wie die NATO-Staaten zu erneuten Verhandlungen bereit[392].

Diese standen jedoch unter denkbar schlechten Vorzeichen. Ende Januar war es abermals zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Woronzow und Goldberg gekommen[393]. Die sowjetische Delegation zeigte sich daraufhin immer unzugänglicher und ließ noch vor Beginn der Verhandlungen systematisch verbreiten, dass gerade in den für die westlichen und neutralen Delegationen besonders interessanten Fragen kaum Zugeständnisse zu erwarten seien[394]. Entsprechend schwierig begannen am 6. Februar die informellen Gespräche. Gleich zu Beginn erklärte Woronzow unmissverständlich, dass der Menschenrechtsabschnitt des N+N-Textes vom 7. Dezember „voellig inakzeptabel" sei. Die UdSSR werde jeder

menfassung ist veröffentlicht in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 148 f. Vgl. Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 392. Zu den österreichischen Initiativen und dem Schweizer Expertentreffen vgl. Kapitel III.3.2.

389 UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 53/46, 3. 2. 1978.

390 BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1897-KSZE/78, „N+N-Entwurf für das abschliessende Dokument", 2. 2. 1978; UMA, 7B ETYK 87, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 53, S. 2. Zur vorsichtig-positiven Haltung der NATO vgl. Fischer an AA, 1. 2. 1978, in: AAPD 1977, Dok. 28, S. 171–173, hier S. 172, Anm. 2.

391 BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1854-KSZE/78, „Amerikanischer Entwurf zum Schlussdokument", 24. 1. 1978.

392 Die Gruppen zu Korb I wurden von der Schweiz (Prinzipiendeklaration) und Jugoslawien (militärische Aspekte), zu Korb II von Finnland und zu Korb III von Österreich koordiniert. Die Fragen des Mittelmeerraumes sowie der Konferenzfolgen wurden zunächst ausgeklammert. Für Letzteres wurde eine Gruppe unter schwedischer Koordination erwogen. UMA, 7B ETYK 87, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 53, S. 1; BMEIA, SB Belgrad VI, 1930-KSZE/78, „Aufnahme informeller Konsultationen", 3. 2. 1978. Vgl. BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1872-KSZE/78, „Frage informeller Konsultationen zur Vorbereitung des abschließenden Dokumentes", 26. 1. 1978.

393 BMEIA, SB Belgrad VI, 1885-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 27. 1. 1978; Auseinandersetzung Goldberg – Vorontsov", 30. 1. 1978; BMEIA, SB Belgrad III, 1890-KSZE/78, „Stand der Redaktionsarbeiten in DG 6-C (Korb III)", 31. 1. 1978; SBKA, VII.1 UdSSR 3, Konvolut „Ö-SU Moskau-Reise", darin Delegation Belgrad an BMfAA, 2. 2. 1978.

394 BMEIA, SB Belgrad VI/3, 1916-KSZE/78, „WEPZ-Treffen (EG) bezüglich Belgrader Zusammenkunft der Teilnehmerstaaten", 6. 2. 1978; BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1854-KSZE/78, „Amerikanischer Entwurf zum Schlussdokument", 24. 1. 1978, S. 2. Letzteres Dokument ist zwar auf den 24. 1. datiert, der einliegende Bericht ist jedoch vom 31. 1. 1978.

Erwähnung der Menschenrechte im Belgrader Schlussdokument „an welcher stelle immer" den Konsens verweigern – „heute genauso wie bis zum letzten tag des treffens". Gleiches gelte für jegliche Hervorhebung der Rolle des Individuums im Entspannungsprozess[395]. Bei den Besprechungen über den Abschnitt „menschliche Kontakte" lehnte Woronzow sämtliche westlichen Vorschläge kategorisch ab. Lediglich zum Einleitungstext äußerte er sich positiv, wollte dort jedoch die Bestandteile nicht akzeptieren, die die bisherige Implementierung der Schlussakte beurteilten[396]. Ähnlich gestalteten sich die Gespräche zum Informationsaustausch[397]. Zugleich nutzte sie hier die Gelegenheit, eigene Implementierungserfolge offiziell zu verkünden: Mit Wirkung vom 1. Januar 1978 habe die UdSSR die Einfuhr westlicher Presseerzeugnisse verdoppelt[398].

Die weniger kontroversen Konsultationen zu Kultur und Bildung waren durch primär taktische Ergänzungsforderungen westlicher Delegationen blockiert, die so verhindern wollten, dass hier, nicht aber bei den wichtigeren Verhandlungen über menschliche Kontakte und Informationsaustausch eine Einigung zustande käme[399]. Selbst im verhältnismäßig unstrittigen Korb II schien bereits nach zwei Verhandlungstagen ein Konsens nahezu aussichtslos[400]. Am 8. Februar übte Woronzow in einem Gespräch mit dem finnischen Delegierten Keijo Korhonen ungewohnt scharfe Kritik an den N+N, insbesondere an Österreich und Finnland. Das informelle N+N-Papier vom 1. Februar sei völlig inakzeptabel, da es willkürlich Bestandteile der Schlussakte herausgreife. Die UdSSR werde nicht einmal einer Auflistung der zehn Prinzipien aus der Schlussakte – darunter auch die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten – zustimmen, da dies den USA nur als Vorwand für neuerliche Beschuldigungen dienen würde. Insbesondere mit dem unter österreichischer Federführung erarbeiteten Text zu Korb III hätten sich die N+N in der ideologischen Auseinandersetzung auf die Seite des Westens geschlagen. Auch das von den USA vorbereitete, aber zunächst zurückgehaltene Schlussdokument kritisierte er scharf, da es vermeintliche Menschenrechtsverletzungen in der UdSSR aufliste. Die UdSSR lasse jedoch nicht zu, dass Belgrad in eine Menschenrechtskonferenz umgewandelt werde, und lasse sich weder von den

395 BMEIA, SB Belgrad I/1, 1991-KSZE/78, „Äusserungen SU-Botschafter Voronzow zur Frage der Menschenrechte", 6. 2. 1978.

396 BMEIA, SB Belgrad III, 1910-KSZE/78, „Aufnahme informeller Besprechung über NN-Entwurf betr. K3", 6. 2. 1978; UMA, 7B ETYK 92, Schlussbericht zum Belgrader Folgetreffen, 15. 3. 1978, S. 90; PAAA, NA B28, ZA Bd. 116374, Delegation Belgrad an AA Bonn, 10. 2. 1978, S. 1f.

397 BMEIA, SB Belgrad III, 1928-KSZE/78, „informelle Besprechungen über den N+N-Entwurf eines abschliessenden Dokumentes (Korb III)", 9. 2. 1978; UMA, 7B ETYK 92, Schlussbericht zum Belgrader Folgetreffen, 15. 3. 1978, S. 90f.

398 BMEIA, SB Belgrad III, 1928-KSZE/78, „informelle Besprechungen über den N+N-Entwurf eines abschliessenden Dokumentes (Korb III)", 9. 2. 1978.

399 UMA, 7B ETYK 92, Schlussbericht zum Belgrader Folgetreffen, 15. 3. 1978, S. 91f.; BMEIA, SB Belgrad III, 1984-KSZE/78, „informelle Gespräche betreffend ‚Menschliche Kontakte' und ‚Information'", 17. 2. 1978, S. 1.

400 BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1926-KSZE/78, „informelle Verhandlungen über das Schlussdokument (Korb II)", 8. 2. 1978.

westlichen Staaten noch von den N+N vorschreiben, wie sie in inneren Angelegenheiten vorzugehen habe: „Wir sind nicht verrückt, wir lassen uns nicht hintergehen, wir sind keine Kinder." Die sowjetische Delegation könne sich nötigenfalls auch mit einem dreizeiligen Kommuniqué begnügen und in eigenen Erklärungen deutlich machen, was in Belgrad vor sich gegangen sei[401].

Einen Tag später präsentierte die DDR bei den informellen Gesprächen einen zweiseitigen Gesamttext zu Korb III, auf dessen Grundlage die WVO-Staaten nun weiterverhandeln wollten. Der Text wurde jedoch von den anderen Delegationen einhellig zurückgewiesen[402]. Die N+N-Staaten versuchten darauf in noch kleinerer Runde zu eruieren, ob in Belgrad überhaupt irgendwelche konkreten Resultate bei den menschlichen Kontakten möglich seien – jedoch vergeblich. Mitte Februar waren die informellen Arbeitsgruppen endgültig gescheitert. Woronzow erklärte am 15. Februar die Gespräche über Korb III für sinnlos, weshalb sich die UdSSR nicht weiter daran beteiligen werde[403]. Die Arbeitsgruppe zu militärischen Fragen war zu diesem Zeitpunkt „wegen aussichtslosigkeit" bereits seit mehreren Tagen nicht mehr einberufen worden und auch in den Verhandlungen zu Korb II zeigte sich ein „sehr unbefriedigendes bild"[404]. Indessen wurde innerhalb der N+N erwogen, das informelle Papier vom 1. Februar offiziell einzubringen, um ihm so mehr Gewicht zu verschaffen[405].

Dem kam jedoch Frankreich am 15. Februar mit einem eigenen Vorstoß zuvor. Ein bereits am 9. Februar von Valéry Giscard d'Estaing angekündigtes Kompromisspapier hatten die EG-Außenminister am 14./15. Februar in Kopenhagen zwar abgelehnt und beschlossen, weiterhin das Non-Paper der N+N zu unterstützen[406]. Dennoch verteilte die französische Delegation in Belgrad noch am 15. Februar ihr

401 UMA, 7B ETYK 87, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 65, 8. 2. 1978, S. 1 f., Zitat S. 1.

402 BMEIA, SB Belgrad III, 1968-KSZE/78, „Arbeitspapier der DDR betr. Korb III", 14. 2. 1978; UMA, 7B ETYK 92, Schlussbericht zum Belgrader Folgetreffen, 15. 3. 1978, S. 92; PAAA, NA B28, ZA Bd. 116374, Delegation Belgrad an AA Bonn, 10. 2. 1978, S. 1.

403 In den folgenden Tagen kam es unter Liedermanns Koordination zu weiteren Gesprächen über Korb III, die ebenso ergebnislos blieben. UMA, 7B ETYK 92, Schlussbericht zum Belgrader Folgetreffen, 15. 3. 1978, S. 89, 92. Vgl. BMEIA, SB Belgrad III, 1984-KSZE/78, „informelle Gespräche betreffend ‚Menschliche Kontakte' und ‚Information'", 17. 2. 1978, S. 1–3; BMEIA, SB Belgrad III, 2003-KSZE/78, „informelle Konsultationen durch die 4 neutralen Koordinatoren, Wiederaufnahme betr. Korb III", 20. 2. 1978.

404 BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1975-KSZE/78, „franz. Vorschlag für ein Schlussdokument", 16. 2. 1978, S. 2 f.; UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 77, 15. 2. 1978, S. 2 f. Vgl. L'U.R.S.S. se retire du groupe de travail sur les droits de l'homme, in: Le Monde, 17. 02. 1978, S. 6; Kritische Phase am Belgrader KSZE-Treffen. Moskau dringt auf baldigen Abschluss, in: NZZ, 18. 2. 1978; Engelbert Washietl, Menschenrechte: Moskau bricht Diskussion ab. Boykott der von Österreich geleiteten Kontaktgruppe, in: Die Presse, 17. 2. 1978.

405 BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1946-KSZE/78, „Schlussdokument des Belgrader Treffens", 10. 2. 1978, S. 1 f.

406 L'interview télévisée du Président de la République, in: Le Monde, 11. 02. 1978, S. 3–5, hier S. 3; BMEIA, SB Belgrad VI/3, 1970-KSZE/78, Delegation Belgrad an Wien, 15. 2. 1978, S. 1 f.; Die EG-Position in der KSZE-Abschlussphase. Politisches Treffen der neun Aussenminister in Kopenhagen, in: NZZ, 16. 02. 1978.

informelles Papier, welches im operativen Teil, gerade bei den humanitären Fragen, wesentlich knapper ausfiel als der N+N-Entwurf[407]. Während die UdSSR das französische Dokument erwartungsgemäß als Fortschritt bezeichnete, hagelte es von westlicher Seite Kritik[408]. Das N+N-Non-Paper war damit tot, da es nun dem französischen Dokument als Maximalpapier gegenüberstand. Es weiter zu verfolgen oder gar offiziell einzubringen, erschien vor diesem Hintergrund sinnlos[409].

Der Einschätzung von Thomas Fischer, wonach das Non-Paper der N+N vor allem an seinem westlichen Charakter scheiterte, was auch daraus hervorgehe, dass sich nun Frankreich um einen Kompromiss zwischen den Positionen der N+N und der UdSSR bemühte, muss jedoch widersprochen werden[410]. Zum einen war der französische Vorstoß primär innenpolitisch motiviert[411] und kaum als Kompromiss geeignet, zumal er gegen den Willen aller anderen EG-Staaten vorgebracht wurde. Zum anderen war das Scheitern des N+N-Papiers weniger in seinem Inhalt als in der unbeweglichen Haltung der UdSSR und der Uneinigkeit des Westens begründet. Die westlichen Staaten waren schlicht nicht imstande, sich auf ein eigenes Maximalpapier zu einigen, das dem sowjetischen Dokument gegenübergestanden und den Kompromisscharakter des N+N-Papiers unterstrichen hätte[412]. Als die NATO-Staaten (ohne Frankreich) am 21. Februar doch noch eine überarbeitete und auf neunzehn Seiten gekürzte Fassung des amerikanischen Gesamtentwurfs offiziell einbrachten, taten sie dies vor allem für die öffentliche Wahrnehmung sowie fürs Protokoll. Für ein ernst zu nehmendes westliches Maximalpapier war es bereits zu spät[413]. Die Bemühungen um ein substanzielles Schlussdokument waren damit endgültig gescheitert.

Bereits am 20. Februar war bekannt geworden, dass Breschnew selbst direkte Appelle Titos und Giscard d'Estaings abgelehnt hatte, was den letzten Hoffnun-

[407] BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1975-KSZE/78, „franz. Vorschlag für ein Schlussdokument", 16. 2. 1978, S. 1. Vgl. Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 392.

[408] BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1975-KSZE/78, „franz. Vorschlag für ein Schlussdokument", 16. 2. 1978, S. 1 f. Das Dokument wurde bereits am 16. 2. als CSCE/BM/73 registriert und ist veröffentlicht in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, S. 150–157. Zum ursprünglichen französischen Entwurf vgl. UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 77, 15. 2. 1978.

[409] BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1975-KSZE/78, „franz. Vorschlag für ein Schlussdokument", 16. 2. 1978, S. 2.

[410] Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 158; ders., Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 392.

[411] Vgl. Jacques Amalric, Diplomatie et élections, in: Le Monde, 19./20. 02. 1978, S. 1.

[412] Vgl. Rudolf Bindschedler, Die Konferenz von Belgrad – Episode oder Wendepunkt?, in: Europäische Rundschau 3/1978, S. 15–24, hier S. 19. Zur Uneinigkeit der NATO-Staaten in Belgrad vgl. Sarah Snyder, The CSCE and the Atlantic Alliance: Forging a new Consensus in Madrid, in: Journal of Transatlantic Studies 8/2010, S. 56–68, hier S. 57 f.

[413] CSCE/BM/75, 21. 2. 1978. Revidierte Fassungen des Entwurfs wurden am 22. 2. (CSCE/BM/75/Rev.1) und am 1. 3. (CSCE/BM/75/Rev.2) eingebracht. Zum westlichen Gesamtentwurf vgl. Skilling, Belgrade, in: Spencer (Hrsg.), Canada and the CSCE, S. 289. Zu den negativen östlichen Reaktionen vgl. BMEIA, SB Belgrad VI, 2015-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 21. 2.", 22. 2. 1978, S. 1; BMEIA, SB Belgrad VI, 2031-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 21. 2.", 23. 2. 1978, S. 1–3.

gen auf einen auch aus westlicher Sicht erfolgreichen Abschluss des Folgetreffens endgültig den Boden entzog[414]. Der schweizerische Delegierte Edouard Brunner erklärte daraufhin im Plenum, „es sei an der zeit, endlich die aussagen der udssr zur kenntnis zu nehmen. es sei bedauerlich, aber eine tatsache, dass ein dokument mit echter substanz nicht zu haben sei und dass unabdingbare hinweise auf menschliche kontakte, menschenrechte und cbm [d. h. VBM] nicht den konsens finden."[415] Damit sorgte er zwar bei den anderen N+N für Irritationen, brachte aber letztlich die Situation auf den Punkt. Auch in Wien hielt man weitere Vermittlungsversuche für aussichtslos. Außenminister Willibald Pahr wies seine Delegation gar an, fortan keine Initiativen mehr zu ergreifen – ein überaus ungewöhnlicher Schritt, der wohl eher auf Kreisky denn auf Pahr selbst zurückzuführen ist[416]. Auf jugoslawisches Betreiben versuchten die N+N-Staaten zwar bis Ende Februar weiter, zwischen Ost und West ein wenigstens halbwegs substanzielles Schlussdokument zu vermitteln, scheiterten damit jedoch[417]. Die österreichische Delegation widersetzte sich dem jugoslawischen Drängen vor allem deshalb nicht, weil sie die bilateralen Beziehungen nicht unnötig strapazieren wollte[418]. Entsprechend erleichtert war sie, als anlässlich einer N+N-Besprechung am 27. Februar abermals ein Schweizer – diesmal der Delegationsleiter Rudolf Bindschedler – die Jugoslawen unsanft zur Räson brachte: „das n+n-non-paper […] sei tot. jedweder rettungsversuch sei aussichtslos."[419]

Wie schon beim Vorbereitungstreffen hatten die N+N kurz vor Ende der Verhandlungen ihre Rolle ausgespielt und mussten hinnehmen, dass die endgültige

414 Anhaltendes Seilziehen um KSZE-Schlussdokument, in: NZZ, 22. 2. 1978; Wolfgang Broer, Willibalds späte Einsicht, in: Kurier, 3. 3. 1978. Vgl. BMEIA, SB Belgrad VI, 2004-KSZE/78, „Intervention auf höchster Ebene", 20. 2. 1978; UMA, 7B ETYK 92, Botschaft Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 77, 21. 2. 1978; Un message de M. Giscard d'Estaing à M. Brejnev, in: Le Monde, 18. 02. 1978, S. 4. Auch Kreisky hatte anlässlich seines Staatsbesuches in Moskau im Gespräch mit Breschnew am 9. 2. 1978 die Situation in Belgrad zur Sprache gebracht. Kreisky bei Breschnjew. Handel wird intensiver, in: Arbeiter-Zeitung, 9. 2. 1978, S. 1; Reise Bundeskanzler Kreiskys nach Moskau, in: NZZ, 8. 2. 1978.

415 BMEIA, SB Belgrad VI, 2002-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 20. 2. 1978", 21. 2. 1978, S. 1. Vgl. Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 393.

416 BMEIA, SB Belgrad VI/10, 2012-KSZE/78, Telegramm Wien an Delegation Belgrad, 22. 2. 1978. Direkte Weisungen des Außenministers an die Delegation waren eher unüblich. Zudem stand Kreisky den langwierigen KSZE-Verhandlungen ohnehin äußerst kritisch gegenüber. Es ist daher sehr unwahrscheinlich, dass Pahr von allein auf die Idee kam, der Delegation eine derartige Weisung zu erteilen, zumal er im Rahmen der KSZE auch sonst nicht mit eigenen Initiativen auffiel. Anfang März appellierte Pahr in einem Interview abermals für ein baldiges Ende der Verhandlungen und kritisierte in diesem Zusammenhang – ganz im Stile Kreiskys – die „niedrige[] Ebene der Unterhändler". Peter Martos, Pahr: Nur schnelles Ende bewahrt Belgrad vor Mißerfolg, in: Die Presse, 02. 03. 1978. Vgl. Kapitel I.4.3.7 und Kapitel III.3.5.

417 Zu den weiteren Vermittlungsversuchen vgl. Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 440f.; Leatherman, Engaging, S. 514f.

418 BMEIA, SB Belgrad VI, 2002-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 20. 2. 1978", 21. 2. 1978, S. 2.

419 BMEIA, SB Belgrad VI/10, 2038-KSZE/78, „Jugosl. Amendments für abschl. Dok.", 27. 2. 1978, S. 2.

Einigung direkt zwischen den Hauptkontrahenten zustande kam. Zum dynamischen Faktor wurde nun die dänische Delegation. Am 2. März brachte sie im Namen der EG ein Dokument ein, dem bereits eine informelle Einigung zwischen NATO, EG und WVO zu Grunde lag[420]. Ab dem 4. März fanden Konsultationen mit all jenen Delegationen statt, die mit dem Schlussdokument noch nicht einverstanden waren, wobei Jugoslawien, Rumänien, Malta und Österreich einige ihrer Vorstellungen durchsetzen konnten[421]. Erst am 8. März konnte das Schlussdokument angenommen und mit der Verlesung der abschließenden Statements begonnen werden, die bis zum 9. März andauerte[422]. Dass in Belgrad überhaupt ein Schlussdokument zustande kam, war zum großen Teil ein Verdienst der N+N-Staaten. Vor allem Österreich war hierfür vehement eingetreten und hatte bereits auf dem Vorbereitungstreffen durchgesetzt, dass das Folgetreffen nicht ohne ein abschließendes Dokument enden würde.

3.5 Österreichische Vorstellungen zu den Folgen der Konferenz

Im Wiener Außenministerium hatte man zu den Konferenzfolgen schon vor dem Folgetreffen konkrete Vorstellungen entwickelt, die die Delegation in Belgrad klar zum Ausdruck brachte und mit dem Ergebnis des Folgetreffens größtenteils durchgesetzt sah. Dies betraf in erster Linie die Festlegung von Tagungsort und -zeit des nächsten Folgetreffens sowie von Expertentreffen, ohne dass periodische Treffen oder gar ein institutionalisierter KSZE-Prozess vereinbart worden wären[423]. Einzig beim Tagungsort hatte sich Österreich mit seiner Hauptstadt nicht durchsetzen können[424]. Im Verlauf des Belgrader Folgetreffens schaltete sich abermals Bundeskanzler Bruno Kreisky direkt in die österreichische KSZE-Politik ein und setzte offenbar gegen den Willen der Delegation und der KSZE-Abteilung im Außenministerium einen österreichischen Vorschlag zur Ebene des nächsten Folgetreffens durch.

Kreisky hatte eine Abneigung gegen langwierige Beamtenkonferenzen ohne Einbeziehung politischer Entscheidungsträger, die nicht speziell die KSZE betraf,

420 BMEIA, SB Belgrad VI/10, 2045-KSZE/78, „dänischer Vorschlag eines abschließenden Dokumentes (BM/76) vom 2. 3. 1978“, 2. 3. 1978, S. 1–5, insbes. S. 4; BMEIA, SB Belgrad VI, 2055-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 3. 3.“, 3. 3. 1978, S. 1 f. Das Dokument wurde am 2. 3. als CSCE/BM/76 registriert.

421 BMEIA, SB Belgrad VI/10, 2056-KSZE/78, „dänischer Vorschlag BM/78“, 6. 3. 1978, S. 1–5. Vgl. Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 441 f.; Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 395 f.

422 BMEIA, SB Belgrad VI/10, 2056-KSZE/78, „dänischer Vorschlag BM/78“, 6. 3. 1978, S. 5; BMEIA, SB Belgrad VI/10, 2078-KSZE/78, „Konsens über das abschl. Dokument“, 9. 3. 1978, S. 1; BMEIA, SB Belgrad VI, 2068-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 6. 3.“, 6. 3. 1978, S. 2 f.; BMEIA, SB Belgrad VI, 2069-KSZE/78, „Sitzung des Plenums am 7. 3.“, 7. 3. 1978, S. 1–3. Vgl. Franz-Josef Neuß, Die dürftige Belgrader Bilanz, in: Europäische Rundschau 2/1978, S. 17–22, hier S. 19.

423 Vgl. S. 329 f.

424 Vgl. S. 375, Anm. 370.

dort jedoch besonders deutlich zu Tage trat. Es scheint, als war sein Verhältnis zum KSZE-Prozess auch deshalb so ambivalent, weil er selbst nichts Nennenswertes zu dessen Entwicklung beitragen konnte bzw. seine KSZE-Initiativen schnell verpufften. Das Verhandlungsformat der KSZE hatte er bereits vor 1975 deutlich kritisiert. Seine Überzeugung, letzte Kompromisse müsse man auf dem Gipfeltreffen verhandeln, erwies sich jedoch als Fehlannahme und stieß nirgends auf positive Resonanz. Dem KSZE-Gipfeltreffen konnte Kreisky wohl auch deshalb nur wenig abgewinnen[425].

Kreiskys Vorbehalte gegenüber dem Verhandlungsformat der KSZE blieben nach Unterzeichnung der Schlussakte bestehen. Auf das erste Folgetreffen blickend, erklärte er in einem Interview des Deutschlandfunks im August 1976: „meiner meinung nach haben wir die aufgabe, jetzt alles zu tun, um die belgrader konferenz vorzubereiten und sie nicht herunterzuspielen, dass sie auf einem level stattfindet[,] das sie praktisch zu einer beamtenkonferenz macht."[426] Mit seinem Werben für eine höhere Verhandlungsebene wollte er vermutlich auch verhindern, dass die KSZE-Folgetreffen an Bedeutung verlieren. Dass aber die Schlussakte bereits ausdrücklich eine niedrigere Ebene vorgesehen hatte, dürfte ihm kaum bewusst gewesen sein[427]. In einer Ministerratssitzung im Januar 1977 äußerte er sich daher in ähnlicher Weise und schlug für das Folgetreffen die Außenministerebene vor – eine Erklärung, die für Außenminister Willibald Pahr praktisch Weisungscharakter hatte[428]. Es überrascht daher nicht, dass die „Arbeiter-Zeitung" noch am 1. Oktober 1977, also drei Tage vor Beginn des Folgetreffens, berichtete, Pahr werde nach Belgrad fliegen, um in der öffentlichen Generaldebatte im Namen Österreichs eine Einführungserklärung abzugeben[429]. Tatsächlich reiste jedoch der politische Direktor des Außenministeriums, Ludwig Steiner, zur Eröffnung des Folgetreffens nach Belgrad. Pahr weilte zur selben Zeit noch in New York und nahm an der UN-Generalversammlung teil[430]. In Belgrad hätte er als einziger anwesender Außenminister wohl vor allem für Verwunderung gesorgt.

425 Vgl. Kapitel I.4.3.7 und I.4.7.2, insbes. S. 249.

426 SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 11. 8. 1976, Transkript, S. 1.

427 Laut KSZE-Schlussakte findet das erste Folgetreffen „auf der Ebene der von den Außenministern benannten Vertreter" statt. KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 284. Dies schloss allerdings die Außenministerebene nicht zwingend aus.

428 ÖStA/AdR, BKA, MRP Kreisky III, Verhandlungsschrift Nr. 59, 25. 1. 1977, S. 4. In der Sitzung erklärte Kreisky: „Die Ebene, auf der diese Konferenz stattfindet, ist eher ohne besondere Auswirkung. Ich denke, daß die der Außenminister genügt. Jedenfalls soll aber vermieden werden, daß es eine Beamtenkonferenz wird, umsomehr, als Belgrad ohnedies heruntergespielt wird." Zu den Weisungsmöglichkeiten des Bundeskanzlers vgl. S. 37 f.

429 Pahr informierte USA über Wiens Vorschläge zur KSZE, in: Arbeiter-Zeitung, 01. 10. 1977, S. 4.

430 Vgl. Außenpolitischer Bericht des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten 1977, Wien [1978], S. 247; Pahr: Menschenrechte enthalten Entfaltung der Persönlichkeit, in: Arbeiter-Zeitung, 06. 10. 1977, S. 4; Peter Fischer, Im Gesprächskarussell am Rande der UNO, in: Arbeiter-Zeitung, 08. 10. 1977, S. 4.

Das Thema blieb auch während des Folgetreffens auf der österreichischen Agenda. Als Ende November 1977 in Belgrad erstmals neue Vorschläge zu den Folgen der Konferenz diskutiert wurden, stellte Helmut Liedermann die österreichischen Vorstellungen hierzu dar und schlug zunächst vor, die Beschlüsse des Belgrader Vorbereitungstreffens mutatis mutandis auf das nächste Folgetreffen anzuwenden und dafür auf ein neues Vorbereitungstreffen zu verzichten[431]. Nachdem einige westliche und neutrale Delegationen erklärt hatten, dass man bei späteren Folgetreffen die Ministerebene erwägen könne[432], schloss sich Liedermann am 24. November dieser Auffassung an[433]. Am 1. Dezember regte wiederum Bundeskanzler Helmut Schmidt eine Gipfelkonferenz im Rahmen der KSZE an – möglicherweise inspiriert oder bestärkt durch den Gedankenaustausch mit Kreisky[434]. Eine Gelegenheit dazu hatte es am 16. November gegeben, als Kreisky als Gastredner auf dem SPD-Parteitag in Hamburg auftrat[435]. Schmidts Vorschlag wurde von Kreisky ausdrücklich unterstützt[436].

Während der Weihnachtspause fiel in Wien die Grundsatzentscheidung für eine österreichische Initiative zur Verhandlungsebene des nächsten Folgetreffens, wobei diese Entscheidung höchstwahrscheinlich von Kreisky persönlich gefällt wurde. Dass seine Auffassungen den Hintergrund für diese Initiative bildeten, ist offensichtlich und geht zudem explizit aus dem finnischen Gesprächsprotokoll eines Neutralentreffens von September 1979 hervor[437]. Die Art und Weise, in der die KSZE-Delegation anscheinend ohne vorherige Konsultationen vor vollendete Tatsachen gestellt wurde, deutet auf eine autoritative und drängende Entscheidung des Bundeskanzlers hin. Er war fest davon überzeugt, dass das Folgetreffen allein aufgrund der niedrigen Verhandlungsebene einen so unergiebigen Verlauf nahm und wollte nun das nächste Treffen vor einem ähnlichen Schicksal bewahren[438].

[431] BMEIA, SB Belgrad IV, 1465-KSZE/77, „Sitzung des subsidiären Arbeitsorgans betr. die ‚Folgen der Konferenz'", 22. 11. 1977, einliegende Intervention von Helmut Liedermann, S. 1. In gleichem Sinne äußerte sich Liedermann zwei Tage später. BMEIA, SB Belgrad IV, 1502/1552-KSZE/77, „Intervention Botschafter Dr. Liedermanns im Arbeitsorgan für die ‚Folgen der Konferenz'", 24. 11. 1977, S. 2.

[432] UMA, 7B ETYK 88, „Näkökohtia konferenssin seurantaa koskevasta keskustelusta kokouksen alkuvaiheen yhteydessä", 23. 11. 1977, S. 3. Um welche Staaten es sich dabei handelte, lässt der Bericht offen.

[433] BMEIA, SB Belgrad IV, 1502/1552-KSZE/77, „Intervention Botschafter Dr. Liedermanns im Arbeitsorgan für die ‚Folgen der Konferenz'", 24. 11. 1977, S. 3.

[434] Schmidt regt Gipfeltreffen der KSZE-Länder an, in: FAZ, 03. 12. 1977, S. 1.

[435] Vgl. Bruno Kreisky, Rede vor dem Parteitag der SPD, Hamburg, 16. 11. 1977, in: Kreisky Reden II, S. 696–700.

[436] Vgl. SBKA, VII.8 KSZE 3, Botschaft Bern an BMfAA, „Bundeskanzler Kreisky vor der Auslandspresse", 23. 1. 1978.

[437] UMA, 7B ETYK 34, Bericht Nr. 592, „Puolueettomien ETYK-maiden valtiosihteerikokous Bernissä, 24. 9. 1979", 5. 10. 1979, S. 6.

[438] Vgl. Kreisky, Betrachtungen zur Zukunft der Entspannungspolitik, Helsinki, 4. 5. 1978, in: Kreisky Reden II, S. 724; Kreisky, Über die Entspannungspolitik, London, 4. 7. 1978, in: Kreisky Reden II, S. 760; Belgrad: Die Erwartungen Österreichs nicht erfüllt, in: Arbeiter-Zeitung, 10. 03. 1978, S. 4.

Bereits am 2. Januar 1978 wandte sich Franz Ceska als Leiter der KSZE-Abteilung des Außenministeriums mit einem Runderlass an alle KSZE-Teilnehmerstaaten sowie die Delegation in Belgrad und kündigte einen österreichischen Vorschlag an, das nächste Folgetreffen auf Außenministerebene abzuhalten. Er dürfte hierzu von Pahr oder Kreisky instruiert worden sein, von der Initiative selbst aber nur wenig gehalten haben. In dem Erlass legte Ceska zudem dar, warum ein solcher österreichischer Vorschlag sinnvoll und aussichtsreich sei: In der EG werde eine höhere Verhandlungsebene mehrheitlich unterstützt. Der Osten lehne dies bislang nicht ab und werde seine Entscheidung wohl von Verlauf und Ergebnis des Folgetreffens abhängig machen. Österreich könne durch seine Initiative verdeutlichen, dass es vom Erfolg des Belgrader Treffens überzeugt sei. Zugleich erklärte Ceska, dass man die von Schmidt und in ähnlicher Weise von Tito lancierte Idee eines KSZE-Gipfeltreffens voll unterstütze[439].

Helmut Liedermann, der Ceskas Erlass als österreichischer Botschafter in Belgrad und Leiter der KSZE-Delegation empfing, schien von dem Vorstoß überrascht und gab deutliche Vorbehalte zu bedenken: Soweit ihm bekannt, sei in den meisten EG-Staaten noch keine Entscheidung zur Ebene des nächsten Folgetreffens gefällt worden. Dänemark wolle diese Frage erst später auf bilateralem Weg klären. Zu Schmidts Idee seien in den EG-Delegationen „zahlreiche skeptische stimmen“ zu hören gewesen. Vor allem aber wolle der Osten die Ebene des nächsten Folgetreffens erst auf dem entsprechenden Vorbereitungstreffen bestimmen, wie Liedermann bereits vor Weihnachten vom ostdeutschen Delegationsleiter Ernst Krabatsch erfahren hatte[440].

An der Entscheidung war jedoch nicht mehr zu rütteln. Am 11. Januar wies Ceska die Delegation an, „zum ehestmoeglichen zeitpunkt“ einen schriftlichen Vorschlag einzubringen, wonach beim nächsten Folgetreffen die Außenminister formell die Delegationsleitung übernehmen, selbst aber nur zu Beginn und zum Ende des Treffens persönlich in Erscheinung treten sollten[441]. Damit hatte sich Ceska zwar von Kreiskys Vorstellungen weit entfernt, denn so würden die Minister erneut nur für „mehr oder weniger schöne Reden“[442] zum Folgetreffen reisen. Ceskas Konzept war allerdings der KSZE-Realität deutlich näher und hatte zumindest theoretische Durchsetzungschancen.

[439] BMEIA, SB Belgrad IV, 1751-KSZE/77 [!], „Tagungsort und -ebene des nächsten Folgetreffens“, 3. 1. 1978, einliegendes Telegramm BMfAA an Delegation Belgrad, 2. 1. 1977, S. 1f. Dass es sich um einen Runderlass handelt, geht aus einem späteren Dokument hervor: BMEIA, SB Belgrad IV, 1772-KSZE/77 [!], „Tagungsebene des nächsten Folgetreffens“, 17. 1. 1978, einliegendes Telegramm BMfAA an Delegation Belgrad, 11. 1. 1978, S. 2.

[440] BMEIA, SB Belgrad IV, 1751-KSZE/77 [!], „Tagungsort und -ebene des nächsten Folgetreffens“, 3. 1. 1978, einliegendes Telegramm Delegation Belgrad an BMfAA, 3. 1. 1977. Zu dem Gespräch mit Krabatsch vgl. BMEIA, SB Belgrad VI, 1741-KSZE/77, „Äußerungen der Leiter der Delegationen der USA und der DDR anl. der Verhandlungspause“, 28. 12. 1977, S. 4.

[441] BMEIA, SB Belgrad IV, 1772-KSZE/77 [!], „Tagungsebene des nächsten Folgetreffens“, 17. 1. 1977, einliegendes Telegramm BMfAA an Delegation Belgrad, 11. 1. 1977, S. 1.

[442] Kreisky, Globale Koexistenz – Illusion oder reale Chance. Wiesbaden, 23. 10. 1974, in: Kreisky Reden II, S. 450. Vgl. S. 249.

Nach Wiederaufnahme der Verhandlungen am 17. Januar 1978 zeichnete sich aber bereits ab, dass die Initiative nur wenig Unterstützung erfahren würde[443]. Entsprechend verschwendete Helmut Liedermann für den offiziellen Vorschlag keinen großen Aufwand, sondern brachte am 20. Januar ein Dokument ein, das schlicht aus einem Satz bestand: „Die österreichische Delegation schlägt vor, die nächste Zusammenkunft der Vertreter der Teilnehmerstaaten der KSZE auf Regierungsebene abzuhalten."[444] Wie wenig er von dem ganzen Unterfangen hielt, konnte er in seinem Einführungsstatement kaum verbergen, erklärte er doch ungewöhnlicherweise, dass seine Delegation „die Instruktion erhalten" habe, einen solchen Vorschlag zu unterbreiten[445]. Liedermann erntete zwar von allen Seiten wohlwollende Kommentare[446]. Offene Unterstützung kam allerdings ausschließlich vom westdeutschen Delegationsleiter Per Fischer, der ganz im Sinne Kreiskys und Schmidts erklärte, dass „nur regierungspersoenlichkeiten de[m] entspannungsprozess auf politischer ebene impulse geben koennen."[447] Fischers Aussage ist wiederum mehr als Alibiäußerung gegenüber Bundeskanzler Schmidt denn als Ausdruck eigener Überzeugung bzw. der des Auswärtigen Amtes zu verstehen. Dort war man sich über die Aussichtslosigkeit des Vorschlages voll und ganz im Klaren und befürchtete gar, dass eine Festlegung auf eine hohe politische Ebene bereits in Belgrad mit einem ansonsten inhaltsleeren Schlussdokument einhergehen könne, was vor der Öffentlichkeit kaum zu rechtfertigen sei[448].

Liedermann bilanzierte, dass der österreichische Vorschlag zumindest soweit erfolgreich sei, als dass das abschließende Dokument eine höhere Ebene zwar nicht festlegen, aber zumindest ermöglichen werde[449]. Damit sollte er schließlich Recht behalten[450]. Zwar nahmen in Madrid tatsächlich phasenweise einige, zum Abschluss des Treffens gar alle Außenminister teil. Sie kamen jedoch nicht, um zu verhandeln und selbst Kompromisse zu formulieren, wie sich der Bundeskanzler dies erhofft hatte, sondern um die Verhandlungen einem stärkeren politischen und öffentlichen Druck auszusetzen. Dass dies in Madrid zum Erfolg des Treffens beitrug, steht außer Frage. Die Teilnahme der Außenminister an den Madrider Verhandlungen war aber keinesfalls ein Verdienst der österreichischen Initiative. Sie erwies sich somit als eher nutzloses Strohfeuer, aus der die österreichischen

443 BMEIA, SB Belgrad IV, 1772-KSZE/77 [!], „Tagungsebene des nächsten Folgetreffens", 17. 1. 1977, einliegendes Telegramm Delegation Belgrad an BMfAA, 17. 1. 1977, S. 1; BMEIA, SB Belgrad VI, 1823-KSZE/78, „Gespräch mit Botschafter Voronzow", 19. 1. 1978; Aufzeichnung von Blech, 19. 1. 1978, in: AAPD 1977, Dok. 15, S. 102–109, hier S. 102f., 106f.

444 CSCE/BM/71, 20. 1. 1978.

445 BMEIA, SB Belgrad, Österr. Statements, Intervention Helmut Liedermanns vom 20. 1. 1978, S. 1.

446 BMEIA, SB Belgrad IV, 1820-KSZE/78, „österr. Vorschlag betr. Ebene des nächsten Tagungsortes", 20. 1. 1978, S. 1–5.

447 Ebenda, S. 3.

448 Aufzeichnung von Blech, 19. 1. 1978, in: AAPD 1977, Dok. 15, S. 102–109, hier S. 107.

449 BMEIA, SB Belgrad IV, 1820-KSZE/78, „österr. Vorschlag betr. Ebene des nächsten Tagungsortes", 20. 1. 1978, S. 5.

450 Abschließendes Dokument des Belgrader KSZE-Folgereffens 1977, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 172–174, hier S. 173.

Diplomaten das Bestmögliche machten. Erhellend ist diese Episode insofern, als dass sie – ähnlich wie die zuvor behandelten Initiativen im Bereich Energie und Verkehr – Kreiskys Verständnis von der KSZE dem der österreichischen Diplomaten gegenüberstellt, die Distanz zwischen Regierungs- und Diplomatenebene verdeutlicht und zeigt, dass Kreisky eben manchmal doch direkt ins Verhandlungsgeschehen eingriff[451]. Dabei war in diesem Fall seine grundlegende Überzeugung gar nicht so verkehrt; einzig die Art und Weise, wie er diese durchzusetzen versuchte, erwies sich als wenig zielführend.

4. Die Beurteilung des Belgrader Folgetreffens

Während die österreichische Regierung nach dem Belgrader Vorbereitungstreffen noch allen Grund hatte, mit den Ergebnissen und dem Auftreten der eigenen Delegation voll und ganz zufrieden zu sein[452], sah dies nach dem eigentlichen Folgetreffen zumindest in Hinblick auf die Ergebnisse anders aus. Dabei muss zwischen der Beurteilung des Bundeskanzlers und des Außenministeriums unterschieden werden. Kreisky dürfte mit der intensiven Behandlung seiner Wunschthemen überaus zufrieden gewesen sein[453], beurteilte aber Belgrad insgesamt eher negativ. Die Ursachen für den Ausgang des Folgetreffens sah er teils in einem „Übermaß" an Konfrontation und im diplomatischen Ringen um Formulierungen und Ausdrücke – in seinen Augen ein „diplomatisches l'art pour l'art" bzw. ein „Spiel", das „stark überschätzt" werde. Das Hauptproblem war seines Erachtens jedoch die niedrige Verhandlungsebene, die er bereits vor Belgrad immer wieder kritisiert hatte. An der Konferenz hätten zwar „tüchtige Beamte", aber keine „policy making officials" teilgenommen, weshalb von dem Folgetreffen von vornherein „bestenfalls eine Bestandsaufnahme, aber keine Weiterentwicklung von Helsinki" zu erwarten gewesen sei[454]. In seiner Kritik ging er sogar soweit, den Teilnehmerstaaten kollektiv zu unterstellen, sie hätten gar nicht erst beabsichtigt, „konkrete Fortschritte" zu diskutieren, da das Folgetreffen „von Anfang an als Konferenz für nichtentscheidungsbefugte Beamte" gedacht gewesen sei[455]. Außerdem hätten die Verhandlungen „zu lange gedauert, um das Interesse einer kritischen Öffentlichkeit wachzuhalten."[456]

Nannte Kreisky mit der konfrontativen Stimmung in Belgrad noch einen tatsächlich wesentlichen Faktor für das magere Verhandlungsergebnis, so spiegeln die anderen von ihm aufgeführten Punkte eher seine verengte und verzerrte

[451] Zu den beiden genannten Initiativen vgl. Kapitel III.3.2.3. Zu Kreiskys Einfluss auf die Verhandlungen vgl. S. 323–330.
[452] Zur Beurteilung des Vorbereitungstreffens vgl. S. 337.
[453] Seine Beurteilung hierzu ist nicht überliefert.
[454] Kreisky, Betrachtungen zur Zukunft der Entspannungspolitik, Helsinki, 4. 5. 1978, in: Kreisky Reden II, S. 724. Vgl. Belgrad: Die Erwartungen Österreichs nicht erfüllt, in: Arbeiter-Zeitung, 10. 03. 1978, S. 4.
[455] Kreisky, Über die Entspannungspolitik, London, 4. 7. 1978, in: Kreisky Reden II, S. 760.
[456] Kreisky, Betrachtungen zur Zukunft der Entspannungspolitik, Helsinki, 4. 5. 1978, in: Kreisky Reden II, S. 724.

Wahrnehmung der KSZE wider, die an der Realität weit vorbeiging. So verkannte er etwa, dass auch die KSZE-Schlussakte ein Ergebnis des von ihm kritisierten Ringens um Formulierungen war. Zudem bestätigten die späteren KSZE-Folgetreffen, dass dieses „Spiel" keineswegs zum Selbstzweck „gespielt" wurde und noch weniger für das Scheitern des Belgrader Folgetreffens verantwortlich gemacht werden konnte, wurden doch in Madrid und Wien sehr wohl substanzielle und wirkungsvolle Schlussdokumente verabschiedet. Noch weniger traf seine Kritik an den vermeintlich ohne Entscheidungsbefugnis agierenden Beamten und der langen Dauer der Verhandlungen den Kern des Problems. Zum einen verfügten die Delegationen in Belgrad im Großen und Ganzen über die gleichen Befugnisse wie bei den Genfer Verhandlungen. Zum anderen konnten zwar in Madrid die punktuell anwesenden Außenminister tatsächlich einen positiven Einfluss auf den Verhandlungsverlauf ausüben. Ihre Funktion beschränkte sich aber weitgehend darauf, den Erfolgsdruck zu erhöhen. Die konkreten Formulierungen des Schlussdokumentes wurden auch in Madrid von den „tüchtigen Beamten" in einem langwierigen Prozess ausgehandelt.

Differenzierter und deutlich positiver fiel die Bilanz im Außenministerium aus, teilweise sogar positiver, als dies angesichts des tatsächlichen Verhandlungsverlaufs gerechtfertigt erscheint. Dies lässt sich allerdings durch die Qualität der hierfür zur Verfügung stehenden Quellen erklären. Ausschließlich interne, kritische Analysen des Außenministeriums liegen nicht vor, dafür jedoch öffentliche Äußerungen des Außenministers sowie der beteiligten Diplomaten. Des Weiteren kann auf einen umfangreichen „Bericht des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten über Verlauf und Ergebnisse des Folgetreffens" zurückgegriffen werden, der jedoch ebenfalls einem relativ weiten – wenn auch begrenzten – Personenkreis zur Verfügung gestellt wurde, namentlich dem Ministerrat einschließlich des Bundeskanzlers sowie dem Nationalrat und dem Bundesrat[457]. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass zumindest der österreichische Anteil am Folgetreffen als Erfolgsgeschichte dargestellt wurde. Andernfalls hätte man der Opposition in die Hände gespielt und seitens des Bundeskanzlers mit dem Vorwurf rechnen müssen, seine Themen seien von der österreichischen Delegation in Belgrad nicht angemessen berücksichtigt worden.

Obwohl man sich auch im Außenministerium vom Belgrader Folgetreffen enttäuscht zeigte[458], wehrten sich jedoch Außenminister Pahr und die mit der KSZE

[457] SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Bericht des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten über Verlauf und Ergebnisse des Folgetreffens", o. D. Zur Beurteilung durch das BMfAA vgl. außerdem Außenpolitischer Bericht 1977, S. 70–74; Außenpolitischer Bericht des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten 1978, Wien [1979], S. 82–84.

[458] Von „Enttäuschung" ist immer wieder die Rede, so etwa in Pahr, Bedeutung von Belgrad (ÖZA-Sonderheft), S. 8; Liedermann, Von Helsinki, in: Fischer/Köck/Verdross (Hrsg.), Völkerrecht und Rechtsphilosophie, S. 436; Ceska, Menschenrechte (ÖZA-Sonderheft), S. 52; SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens", S. 3; Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.

befassten Beamten gegen „völlig negative[] Urteile“[459]. Zwar gebe das Schlussdokument weder Auskunft über den Verlauf des Treffens noch beinhalte es einen operativen Teil mit weiterführenden Maßnahmen, was „ohne Zweifel einen schweren Mangel“ und „einen teilweisen Mißerfolg des Treffens“ darstelle[460]. Es enthalte dennoch einige „nicht unwesentliche“ Punkte: Die Teilnehmerstaaten bekräftigten einmal mehr, alle Bestimmungen der Schlussakte uni-, bi- und multilateral durchzuführen und hielten fest, dass die Verwirklichung der Schlussakte für den Entspannungsprozess von wesentlicher Bedeutung sei. Sie bezeichneten bereits die Implementierungsdebatte als wertvollen Beitrag zur Umsetzung der Ziele der Schlussakte. Nicht zuletzt hielten sie mit einem weiteren Folge- sowie drei Expertentreffen an der Fortsetzung des KSZE-Prozesses fest[461]. Franz Ceska wies zudem darauf hin, dass das kurze Schlussdokument auch deshalb positiv zu werten sei, weil die Teilnehmerstaaten der „Versuchung“, „den Mangel an konkreten Ergebnissen durch leere Phraseologie zu überdecken“, widerstanden und stattdessen „den teilweisen Mißerfolg von Belgrad“ eingestanden hätten[462].

Die Ursachen sah man im Außenministerium in erster Linie in der veränderten „weltweite[n] politische[n] Konstellation“. Vor allem die UdSSR habe anders als in Genf „kein einziges essentielles Anliegen“ verfolgt und sei lediglich an einem „möglichst raschen und unkontroversiellen [!] Abschluss des Belgrader Treffens“ interessiert gewesen. Österreich und die anderen N+N-Staaten hätten sich dadurch gemeinsam mit den westlichen Staaten in der Rolle des „ausschließlichen ‚demandeur[s]‘“ befunden[463]. Auch wenn der Abschlussbericht des Außenministeriums diesen Gedanken nicht weiterführt, so wird hier doch ein wichtiger Punkt angesprochen. Durch die beschriebene, ungünstige Konstellation war es Österreich und den N+N kaum möglich, vermittelnd aufzutreten und Kompromisslösungen anzubieten.

Helmut Liedermann mahnte in seiner Belgrader Schlusserklärung, nicht alles „durch die Brille eines eher bescheidenen Konferenzpapieres“ zu sehen[464]. So

459 Pahr, Bedeutung von Belgrad (ÖZA-Sonderheft), S. 7 f., Zitat S. 7. Pahr erklärte in einem Vortrag vor der Gesellschaft für Außenpolitik sogar, das Folgetreffen sei für Österreich trotz der ausgebliebenen Fortschritte kein Misserfolg, da ein weiteres Folgetreffen vereinbart worden sei. Willibald Pahr, Zur österreichischen Außenpolitik 1978, in: ÖZA 4/1978, S. 320–327.

460 SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens“, S. 11. Vgl. Liedermann, Von Helsinki, in: Fischer/Köck/Verdross (Hrsg.), Völkerrecht und Rechtsphilosophie, S. 436 f.

461 SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens“, S. 11, 37–39. Vgl. Liedermann, Von Helsinki, in: Fischer/Köck/Verdross (Hrsg.), Völkerrecht und Rechtsphilosophie, S. 437; Pahr, Bedeutung von Belgrad (ÖZA-Sonderheft), S. 8.

462 Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 10. In diesem Sinne auch Pahr, Bedeutung von Belgrad (ÖZA-Sonderheft), S. 6.

463 SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens“, S. 6 f.

464 SBKA, VII.8 KSZE 3, „Österreichische Schlusserklärung Botschafter Dr. Helmut Liedermann“, o. D. [gehalten am 8. oder 9. 3. 1978], S. 2.

habe die Diskussion der „zahlreichen Probleme“[465] den Teilnehmerstaaten ins Bewusstsein gerufen, dass die von der Schlussakte vorgezeichneten Ziele, „insbesondere was den Korb III anlangt“[466], noch nicht erreicht worden und weiterführende Maßnahmen dringend notwendig seien. Im österreichischen Schlussbericht über das Folgetreffen wird das Festhalten am KSZE-Prozess sogar so gedeutet, dass die „Nützlichkeit der regelmäßigen Bestandsaufnahme“ und damit zugleich eine „Kontrollfunktion der Folgetreffen“ anerkannt worden sei[467]. Zwar ist es richtig, dass die Folgetreffen den Implementierungsdruck vor allem auf die östlichen Teilnehmerstaaten spürbar erhöhten. Dies war schließlich auch ein zentrales Ziel, welches die westlichen und neutralen Staaten in Genf mit dem Folgeprozess erreichen wollten. Wie Franz Ceska bereits 1978 konstatierte und korrekt prognostizierte, war der Dialog über Menschenrechte nach Belgrad aus dem Entspannungsprozess nicht mehr wegzudenken und würde auch in Madrid eine bedeutende Rolle spielen[468]. Dass die Teilnehmerstaaten in Belgrad aber eine Kontrollfunktion der Folgetreffen anerkannt hätten, ist eine etwas gewagte Interpretation, der sich sicher nicht alle beteiligten Zeitgenossen angeschlossen hätten.

Im Schlussbericht des Außenministeriums wird außerdem darauf hingewiesen, dass „[g]erade im humanitären Bereich“ vieles schon vor und während des Belgrader Folgetreffens geschehen sei, was „zweifellos“ ohne Belgrad nicht zustande gekommen wäre[469]. Der Bericht bezieht sich hier auf individuelle österreichische Interventionen zugunsten von so genannten Härtefällen, die im Vorfeld und, wie am Beispiel Bulgariens gezeigt werden konnte, auch während des Folgetreffens von den WVO-Staaten großzügiger behandelt wurden, um ihre „humanitäre Bilanz“ aufzubessern[470]. Dies war gewiss ein erfreulicher Nebeneffekt des Folgetreffens, es scheint als Argument für eine positivere Gesamtbeurteilung jedoch etwas überbewertet.

Mit der Behandlung der eigenen Vorschläge zeigte man sich im Wiener Außenministerium trotz des mageren Schlussdokumentes nicht unzufrieden. Die Bilanz der österreichischen Initiativen in Korb II fiel dabei positiver aus, als dies gerechtfertigt erscheint[471]. So sei der Energievorschlag „mit Interesse“ aufgenommen worden und hätte „gute Aussichten“ gehabt, in ein umfassendes Schlussdokument aufgenommen zu werden. Wie gut diese Aussichten tatsächlich waren, bleibt indes Spekulation. Auch die Binnenschifffahrts-Initiative sei „allgemein als sehr interessant“ bezeichnet worden. Die teils erheblichen Vorbehalte gerade gegen

[465] Ebenda, S. 3.
[466] SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens“, S. 3.
[467] Ebenda, S. 3f. Auch Franz Ceska spricht von einer „Anerkennung der Kontrollfunktion der Folgetreffen“. Ceska, Menschenrechte (ÖZA-Sonderheft), S. 52.
[468] Ebenda.
[469] SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens“, S. 11.
[470] Vgl. S. 288, 345 sowie Pahr, Bedeutung von Belgrad (ÖZA-Sonderheft), S. 8.
[471] Vgl. Kapitel III.3.2.3.

dieses Vorhaben wurden dabei nur vage dargestellt und wirken geradezu bagatellisiert[472]. Der Abschlussbericht hob zudem lobend hervor, dass alle drei österreichischen Vorschläge „sehr weitgehend" in das N+N-Papier vom 1. Februar 1978 eingegangen seien, verschwieg dabei jedoch, dass gerade dies von den anderen Teilnehmerstaaten kritisiert worden war[473]. Genauso wenig wurde erwähnt, dass die österreichischen Initiativen der westlichen Strategie bei Korb III und den Menschenrechten im Wege standen. Hingegen wurde allein schon die intensive Behandlung der Vorschläge positiv gewertet, da sie die Teilnehmerstaaten auf diese Probleme aufmerksam gemacht habe, was ihrer Behandlung in der Zukunft förderlich sei[474]. Letzteres ist in erster Linie auf die Energieinitiative zu beziehen, die von Österreich in Madrid wieder aufgegriffen wurde[475].

Der österreichische Vorschlag zur Ebene des nächsten Folgetreffens sei, so der österreichische Schlussbericht, „von größter Bedeutung" gewesen[476]. Diese euphorische Darstellung dürfte ebenso an Kreisky als Initiator adressiert gewesen sein, zielte ansonsten an den Tatsachen vorbei[477]. Allerdings zeichnete das Außenministerium ein überaus realistisches und nüchternes Bild davon, welche Rolle die Außenminister in Madrid spielen könnten, und widersetzte sich damit implizit Kreiskys Vorstellungen. Wie es im Schlussbericht heißt, müssten ähnlich wie in Genf auch in Madrid die Dokumente und Maßnahmen „auf diplomatischer Ebene" fertig gestellt sein, bevor sie durch die „politische Ebene sanktioniert" werden würden. Eine höhere Ebene könne jedoch „gemeinsam mit anderen Faktoren" einen stärkeren Erfolgsdruck auf das nächste Folgetreffen ausüben[478].

Auffällig ist, dass die beiden österreichischen Papiere in Korb III keine besondere Rolle in der Beurteilung des Folgetreffens spielten[479]. Dies lässt sich zunächst dadurch erklären, dass sie eben nicht von höchster Ebene initiiert wurden und ihnen weder in Belgrad noch in der öffentlichen Wahrnehmung besondere Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Ein zweiter Grund liegt in der Funktion der Vorschläge, die nicht als Prestigeprojekte, sondern als Ergänzung der westlichen Posi-

472 SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens", S. 27. Vgl. Helmut Bauer, Konferenzprojekte Österreichs im Rahmen von „Korb zwei" der Schlußakte, in: ÖZA (Sonderheft 1978), S. 34–37, hier S. 37.

473 SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens", S. 27. Zur Kritik an dem N+N-Papier vgl. S. 365.

474 SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens", S. 28. Vgl. Bauer, Konferenzprojekte Österreichs (ÖZA-Sonderheft), S. 37.

475 Vgl. S. 409.

476 SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens", S. 4.

477 Vgl. Kapitel III.3.5.

478 SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens", S. 4.

479 Im österreichischen Schlussbericht wird nur kurz erwähnt, dass es die Vorschläge gegeben habe und sie „starke Beachtung" gefunden hätten. SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens", S. 2, 34.

tionen in Korb III gedacht waren[480]. Nicht zuletzt ist die eher geringe Bedeutung der beiden kulturellen Vorschläge auch auf das österreichische Selbstverständnis bei Korb III zurückzuführen. Österreich sah sich ähnlich wie bei den Genfer KSZE-Verhandlungen nicht primär in der Rolle des Fordernden, sondern in der eines Vermittlers, der die Maximalpositionen der westlichen Staaten so weit wie möglich durchzusetzen versucht[481]. Allerdings wurde auch die Vermittlerrolle im österreichischen Schlussbericht nur beiläufig erwähnt[482].

Wie nahm man außerhalb der Regierung – in Opposition, Medien und Öffentlichkeit – das Belgrader Folgetreffen, vor allem aber das Erscheinungsbild Österreichs auf dem Folgetreffen wahr? Bezüglich der Medien folgte Österreich dem internationalen Trend: Im Vergleich zu den Genfer KSZE-Verhandlungen wurde auch in den österreichischen Medien deutlich häufiger über das Folgetreffen berichtet[483]. Nicht zuletzt dank der vorbildlichen Pressearbeit der österreichischen Delegation[484] war die Berichterstattung über das österreichische Auftreten in Belgrad in aller Regel positiv oder zumindest neutral. Negative Berichte kamen nur ausnahmsweise vor[485]. Aus der intensiveren Berichterstattung lässt sich indirekt auch auf ein gewachsenes Interesse der Öffentlichkeit schließen. Dennoch schenkte die österreichische Bevölkerung außenpolitischen Fragen weiterhin nur wenig Beachtung. Da bildete die KSZE keine Ausnahme. Dies wird auch dadurch deutlich, dass sich die Opposition kaum mit der KSZE und der KSZE-Politik der Bundesregierung auseinandersetzte. Zwar bröckelte seit Mitte der 1970er Jahre allmählich der außenpolitische Konsens zwischen ÖVP und SPÖ. Die KSZE-Politik blieb jedoch weiterhin außerhalb des Parteienstreits[486]. In der Sitzung des Rates für Auswärtige Angelegenheiten unmittelbar nach Abschluss des Folgetreffens stand Belgrad gar nicht erst auf der Agenda[487]. Im Nationalrat kam es im Oktober 1978 zwar bei der Debatte des außenpolitischen Berichts von 1977 zu heftigen Kontroversen. Aber auch dort blieb die KSZE-Politik der Bundesregierung von der Kritik verschont[488].

480 Vgl. Kapitel III.3.2.1.

481 Vgl. Kapitel I.4.3 sowie das Resümee.

482 SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens", S. 2, 34.

483 Vgl. die zahlreichen, von der österreichischen Delegation gesammelt erfassten Zeitungsberichte in BMEIA, SB Belgrad, wobei dort auch Artikel aus außerösterreichischen Zeitungen abgelegt sind.

484 Vgl. S. 338 f.

485 So ein Bericht des Kuriers, dessen Kritik sich aber in erster Linie an den Außenminister richtete: Wolfgang Broer, Willibalds späte Einsicht, in: Kurier, 3. 3. 1978.

486 Vgl. S. 43–47.

487 Vgl. SBKA, VII.10 RfAA 1, 8. Sitzung, 29. 3. 1978. Auch in den RfAA-Sitzungen vor und während des Folgetreffens spielte Belgrad kaum eine Rolle. Vgl. SBKA, VII.10 RfAA sowie SBKA, IX.7 Depositum Reitbauer 1.

488 Vgl. Stifter, Die ÖVP, S. 148; Gemeinsamkeit zeigte Risse, in: Wiener Zeitung, 20. 10. 1978, S. 1–2; Parteienhader um Außenpolitik, in: Die Presse, 20. 10. 1978, S. 1–2; ÖVP will „nationalen Sicherheitsrat", in: Salzburger Nachrichten, 20. 10. 1978, S. 3.

5. Zwischenbilanz

Die österreichische KSZE-Politik vor und während des Belgrader Folgetreffens erweckt auf den ersten Blick den Eindruck, als habe Österreich sein besonderes Interesse an der „humanitären Dimension" der KSZE aufgegeben und stattdessen die wirtschaftliche Zusammenarbeit als neues Hauptbetätigungsfeld entdeckt. Diese scheinbare Schwerpunktverlagerung ist auf Bruno Kreisky zurückzuführen. Sie führte zu einem Konflikt des Bundeskanzlers mit Teilen des Außenministeriums, belegt aber zugleich Kreiskys gewachsenen Einfluss auf die Außenpolitik sowie die relative Bedeutungslosigkeit seiner beiden letzten Außenminister.

Der maßgebliche Akteur bei der Vorbereitung auf Belgrad war zunächst das Außenministerium bzw. die dortige KSZE-Abteilung. Sie wollte auch während des Folgetreffens am humanitären Profil Österreichs festhalten. Kreisky machte jedoch im Laufe des Jahres 1977 seinen Einfluss geltend und setzte durch, dass die österreichische Delegation seine Initiativen im Energie- und Verkehrssektor in Belgrad nicht nur vortragen, sondern auch offensiv vertreten würde. Seine Wunschthemen standen in direktem Bezug zu Korb III und den Menschenrechten. Zwischen Helsinki und Belgrad hatte Kreisky immer wieder vor einer einseitigen Betrachtung der KSZE durch die Menschenrechtsbrille gewarnt. Die für Österreich so wichtige Détente sah er dadurch gefährdet. Mit konkreten Wirtschaftskooperationen, so glaubte er, würde man die zunehmenden Spannungen am ehesten überbrücken können.

Kreiskys Rechnung ging jedoch nicht auf. Seine wirtschaftspolitischen Initiativen scheiterten in Belgrad nicht erst an ihren inhaltlichen Schwächen oder der Gesamtentwicklung des Folgetreffens, sondern bereits am Widerstand von Ost und West. Die UdSSR betrachtete sie vor allem als unerwünschte Konkurrenz der Breschnew'schen Konferenzvorschläge. Noch fataler war aber, dass die österreichischen Projekte der westlichen Strategie im humanitären Bereich im Weg standen.

Trotz alledem trügt das Bild, Österreich habe in Belgrad sein humanitäres Interesse zugunsten von Kreiskys Initiativen in Korb II aufgegeben. Mit den Worten Franz Ceskas, stellvertretender Delegationsleiter in Belgrad und Delegationsleiter in Madrid: „Das waren Rauchfahnen, das war Luftgeschmeiße in Wirklichkeit, damit Kreisky uns in anderen Bereichen in Ruhe lässt. […] Der wirkliche Schwerpunkt, wo wir uns wirklich hineingekniet haben, war auch in Belgrad der humanitäre Bereich – Korb III."[489] Bereits während des Vorbereitungstreffens, wo Österreich gemeinsam mit den N+N die Verhandlungen phasenweise dominierte, setzte es sich für eine Struktur des Haupttreffens ein, die eine ausführliche Implementierungsdebatte und genügend Raum für die Behandlung neuer Vorschläge gewährleistete. Dies war gerade für die Umsetzung und Weiterentwicklung der humanitären Bestimmungen der Schlussakte wichtig. Während des eigentlichen

[489] Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.

Folgetreffens machte Österreich gleich zu Beginn in der Implementierungsdebatte deutlich, dass es humanitären Fragen weiterhin höchste Priorität beimessen würde. Die Delegation scheute nicht, beobachtete Mängel und Probleme bei der Implementierung von Korb III detailliert darzulegen, war aber zugleich um einen sachlichen und konzilianten Ton bemüht. Sie erklärte zudem mehrfach und unmissverständlich, dass das Eintreten für Menschenrechte keine Einmischung in innere Angelegenheiten sei.

Zwar hatte Österreich auch zwei eigene Vorschläge in Korb III eingebracht und weitere vorbereitet. Ihre Hauptaufgabe sahen die österreichischen Diplomaten in Belgrad jedoch nicht darin, westliche Maximalvorstellungen vorzubringen, sondern wie schon in Dipoli und Genf darin, als Vermittler und Koordinator Kompromisse zu verhandeln und dabei möglichst viel Substanz der westlichen Vorschläge im Schlussdokument durchzusetzen. Diese Rolle nahmen sie auch in Belgrad – teils gemeinsam mit den anderen N+N-Staaten – sehr engagiert wahr. Dass all diese Bemühungen scheiterten, ist nicht Österreich bzw. den N+N anzulasten. Das Belgrader Treffen endete in erster Linie deshalb mit einem Minimalkonsens, weil die UdSSR außer einer Schadensbegrenzung keine eigenen Interessen verfolgte, für die sie zu harten Kompromissen bereit gewesen wäre. Die teils heftige Menschenrechtsdebatte erleichterte es der sowjetischen Delegation, ein Schlussdokument mit unliebsamen Aussagen abzulehnen, ohne dafür die alleinige Verantwortung tragen zu müssen. Sie war jedoch genauso wenig für den unbefriedigenden Ausgang des Folgetreffens verantwortlich wie die offen prowestliche Haltung Österreichs und der meisten anderen N+N-Staaten[490].

[490] Zu einer vergleichbaren Einschätzung vgl. Snyder, Human Rights Activism, S. 110.

IV. Das Madrider KSZE-Folgetreffen 1980–1983

1. Österreich und die weltpolitischen Spannungen 1978–1983

1.1 Die Rückkehr zur Konfrontation an der Wende zu den 1980er Jahren

Die Ost-West-Beziehungen hatten sich bereits zwischen 1975 und 1978 spürbar verschlechtert; Verlauf und Ergebnis des Belgrader KSZE-Folgetreffens standen geradezu sinnbildlich für die gewachsenen Spannungen. Bis zum Beginn des zweiten Folgetreffens in Madrid setzte sich diese Entwicklung nahezu ungebremst fort. Daran konnte auch die Unterzeichnung des SALT-II-Abkommens durch Leonid Breschnew und Jimmy Carter im Juni 1979 in Wien nichts ändern. In den USA hatten Entspannungsgegner schon vor dem Wiener Gipfeltreffen gegen das Abkommen Front gemacht und waren nun entschlossen, es zu Fall zu bringen. Während bei den SALT-Verhandlungen wenigstens ein Abkommen zustande gekommen war, traten die MBFR-Verhandlungen in Wien seit Ende 1973 praktisch auf der Stelle, woran sich auch in den 1980er Jahren nichts änderte[1].

Ein vor allem für die USA fatales Ereignis war der Sturz von Schah Mohammad Reza Pahlawi im Januar 1979 und die Ausrufung der Islamischen Republik Iran durch den neuen iranischen Führer Ruhollah Musavi Chomeini drei Monate später. Washington verlor damit einen wichtigen Partner in einer strategisch bedeutsamen Region und fürchtete, dass die UdSSR dieses Vakuum füllen und sich mit Teheran verbinden könnte. Zu einer wahrhaften Krise wurden die Entwicklungen im Iran, als schiitische Milizen am 4. November 1979 die amerikanische Botschaft in Teheran stürmten, 52 Botschaftsangehörige als Geiseln nahmen und erst nach 444 Tagen wieder freiließen[2].

Zum Sargnagel der Détente wurden aber in erster Linie zwei Ereignisse im Dezember 1979: der NATO-Doppelbeschluss und der sowjetische Einmarsch in Afghanistan. Mit ihrem Beschluss vom 12. Dezember 1979 reagierte die NATO auf die Stationierung der sowjetischen SS-20-Raketen in Osteuropa. Der Doppelbeschluss kündigte die Nachrüstung des westlichen Bündnisses an und schlug der UdSSR zugleich Verhandlungen über die Begrenzung der nuklearen Mittelstreckenraketen in Europa (INF-Verhandlungen) vor. Da diese Verhandlungen ergebnislos blieben, begann die NATO ab 1983 mit der Stationierung von Pershing-II-Raketen und Marschflugkörpern. Der Doppelbeschluss beschleunigte den Ver-

[1] Vgl. Haftendorn, CSCE and MBFR, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), Origins, S. 253; Leffler, For the Soul, S. 311–318; Loth, Helsinki, S. 178–183; Dan Caldwell, The Carter Administration, the Senate and SALT II, in: Herbert Rosenbaum/Alexej Ugrinsky (Hrsg.), Jimmy Carter. Foreign Policy and Post-Presidential Years, Westport 1994, S. 331–355.

[2] Vgl. Leffler, For the Soul, S. 299–303, 326–328; Stöver, Der Kalte Krieg, S. 411 f.

trauensverlust zwischen Ost und West und war innerhalb des Westens nicht unumstritten, wie insbesondere die erstarkende Friedensbewegung zeigte[3].

Die UdSSR tat der Entspannungspolitik schließlich mit dem Einmarsch in Afghanistan am 25. Dezember 1979 einen Bärendienst. Zwar waren die Reaktionen auf Afghanistan weltweit von Bestürzung und Enttäuschung geprägt; zwischenzeitlich war deshalb gar eine Verschiebung des Madrider Folgetreffens im Gespräch[4]. Die Europäer waren jedoch nicht gewillt, Afghanistan mit einem endgültigen Bruch der Entspannungspolitik zu quittieren. Für Carter hingegen bedeuteten die Ereignisse am Hindukusch einen drastischen Einschnitt in seinem Verhältnis zur UdSSR. Er wurde zu einem regelrechten Hardliner und reagierte mit einer ganzen Reihe von diplomatischen und wirtschaftspolitischen Sanktionsmaßnahmen. So setzte er das Ratifizierungsverfahren für den SALT-II-Vertrag aus, verhängte Handelsembargos und Lieferstopps und setzte sich für einen Boykott der olympischen Sommerspiele ein, die 1980 in Moskau stattfanden. Viele der Maßnahmen verfehlten jedoch ihre Wirkung. Die Wirtschaftssanktionen wurden zum Teil durch andere Staaten aufgefangen. Am Olympiaboykott beteiligten sich zwar über 60 Staaten, darunter aber mit Kanada, Norwegen, der Türkei und der Bundesrepublik Deutschland nur vier weitere NATO-Staaten[5].

Carters neue Marschrichtung wurde von Ronald Reagan, der am Vorabend des Madrider Folgetreffens zum 40. Präsidenten der USA gewählt wurde, konsequent fortgesetzt. Dies galt insbesondere für die KSZE-Politik, wo viele Beobachter eine Abkehr des neuen Präsidenten von der Politik seines Vorgängers vermutet hätten[6]. Reagan stand für eine Politik der Stärke und befürwortete die Nachrüstung infolge des NATO-Doppelbeschlusses. Mit seinem im März 1983 gestarteten SDI-Programm trieb er das Wettrüsten ultimativ auf die Spitze und löste in Moskau Befürchtungen aus, die USA könnten einen Erstschlag gegen die UdSSR vorbereiten[7].

[3] Vgl. Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker (Hrsg.), Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive, München 2011; Michael Ploetz, NATO and the Warsaw Treaty Organization at the Time of the Euromissile Crisis, 1975 to 1985, in: Gustav Schmidt (Hrsg.), A History of NATO. The First Fifty Years, Volume 2, Basingstoke 2001, S. 209–224; Jürgen Maruhn/Manfred Wilke (Hrsg.), Raketenpoker um Europa. Das sowjetische SS-20-Abenteuer und die Friedensbewegung, München 2001.

[4] Vgl. Madrid erwägt angeblich KSZE-Verschiebung, in: Die Presse, 24. 3. 1980, S. 1 sowie die entsprechenden Diskussionen der N+N in: UMA, 7B ETYK 98, Bericht Nr. 36, „Puolueettomien ja sitoutumattomien ETYK-maiden (N+N-maat) kokous Liechtensteinissa 29.–30. 4. 1980; Kokousmuistio“, 7. 5. 1980, S. 2–6. Ähnliches wurde von östlicher Seite bereits Ende 1978 ventiliert: SBKA, VII.1 Bulgarien 3, Mappe „Bulgarischer Staatsratsvorsitzender Todor Schivkov; Staatsbesuch in Österreich in der Zeit vom 18.–22. 9. 1978“, o. D., S. 12.

[5] Vgl. Stöver, Der Kalte Krieg, S. 410–416; Loth, Helsinki, S. 200–207. Zum Olympiaboykott vgl. Leo Wieland, Als es reichlich Fleisch in Moskau gab, in: FAZ, 19. 3. 2008.

[6] Reagan hatte sowohl 1976 als auch 1980 im Wahlkampf die Teilnahme der USA an den KSZE-Verhandlungen kritisiert. Er sah dennoch davon ab, die USA aus dem KSZE-Prozess herauszuziehen, und beließ sogar die von Carter benannten Chefdiplomaten Griffin Bell und Max Kampelman auf ihren Posten. Vgl. Snyder, Human Rights Activism, S. 135–139.

[7] Vgl. Leffler, For the Soul, S. 339–365; Stöver, Der Kalte Krieg, S. 416 f.; Loth, Helsinki, S. 209–217.

Möglicherweise war es auch diese Nervosität, die am 1. September 1983 zum Abschuss der irrtümlich in den sowjetischen Luftraum geratenen südkoreanischen Passagiermaschine KAL 007 führte und den Abschluss des Madrider Folgetreffens vom 7. bis 9. September gleichsam als „krönender Abschluß" überschattete[8].

Neben den militärischen führten auch gesellschaftliche Entwicklungen in Osteuropa und die jeweiligen Reaktionen der kommunistischen Regime zu wachsenden Spannungen zwischen Ost und West. Die Unterdrückungsmaßnahmen, etwa gegen die sowjetischen Helsinki-Gruppen und die Charta 77, die bereits 1977 begonnen hatten, wurden nach dem Belgrader Folgetreffen fortgesetzt und lösten regelmäßig heftige Proteste in der westlichen Welt aus. Auf den Verlauf des Madrider KSZE-Folgetreffens hatten diese Entwicklungen einen noch stärkeren Einfluss als in Belgrad, da sich die osteuropäischen Oppositionsgruppen nicht nur auf die Schlussakte beriefen, sondern zum Teil recht erfolgreich auf die Positionen der westlichen und neutralen Staaten Einfluss nahmen[9].

Was den Verlauf des Madrider Folgetreffens aber weit mehr beeinflusste als die Verhaftung und Verurteilung von Regimekritikern in der ČSSR und der UdSSR, waren die Entwicklungen in Polen. Dort war es seit den 1950er Jahren regelmäßig zu Unruhen gekommen. Die Streikwelle, die im Sommer 1980 begann, stellte jedoch die polnischen Krisen von 1956, 1968, 1970 und 1976 in den Schatten. Die kommunistischen Machthaber in Warschau sahen sich durch die massiven Streiks der polnischen Arbeiter dazu gezwungen, die Gründung der unabhängigen Gewerkschaft „Solidarność" zuzulassen[10]. Dies war ein in Osteuropa einmaliger Vorgang, der die anderen kommunistischen Regime aufschreckte, da sie Nachahmungseffekte in ihren Staaten fürchteten. Polen kam trotz oder gerade wegen der Gründung der Solidarność nicht zur Ruhe und bildete von Anfang an die wohl bedeutendste „politische Begleitmusik"[11] des Madrider Folgetreffens.

Die westlichen und neutralen Staaten verfolgten sehr genau, was sich in Polen abspielte, direkte Auswirkungen auf das KSZE-Folgetreffen hatte die dortige Situation bis Dezember 1981 jedoch auf den ersten Blick kaum[12]. Ein möglicher sowjetischer Einmarsch schwebte jedoch wie ein Damoklesschwert über Madrid und hätte wohl den sicheren Abbruch der Konferenz bedeutet. Ein schlechtes Omen war es bereits, als der bisherige Verteidigungsminister General Wojciech Jaruzelski

[8] Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 11. Zum Abschuss der KAL 007 vgl. Raymond Garthoff, The Great Transition. American-Soviet Relations and the End of the Cold War, Washington, DC 1994, S. 118–141.

[9] Vgl. Sarah Snyder, The Rise of the Helsinki Network. „A Sort of Lifeline" for Eastern Europe, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 179–193, hier S. 186f.; dies., Human Rights Activism; Thomas, Helsinki Effect, S. 195–219; Rohde-Liebenau, Menschenrechte, S. 101–114.

[10] Vgl. Włodzimierz Borodziej, Geschichte Polens im 20. Jahrhundert, München 2010, S. 360–368.

[11] Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 11. Vgl. Leatherman, Engaging, S. 580.

[12] Vgl. Harm Hazewinkel, The Madrid Meeting 1980–1983: An Eye-Witness Account, in: Arie Bloed/P. van Dijk (Hrsg.), Essays on Human Rights in the Helsinki Process, Dordrecht u. a. 1985, S. 9–28, hier S. 13.

im Februar 1981 Ministerpräsident wurde und im Oktober auch den als gemäßigt geltenden Vorsitzenden der PVAP, Stanisław Kania, ersetzte. Im Dezember 1981 stand das Folgetreffen bereits kurz vor dem Abschluss. Die Verhängung des Kriegsrechts und die folgende Verhaftungswelle verhinderten dies jedoch[13]. Aufgrund der verhärteten Position der westlichen Staaten und mehrerer Verhandlungsunterbrechungen zog sich die Konferenz bis September 1983 hin[14].

Dass das Madrider Folgetreffen an den internationalen Spannungen und insbesondere der Polenkrise nicht zerbrach oder wie das Belgrader Treffen endete, sondern ein bedeutendes Schlussdokument hervorbrachte, ist auf viele Faktoren zurückzuführen. Die Verhandlungsführung der USA war zwar hart, aber deutlich konstruktiver als noch in Belgrad. Der Westen trat wesentlich geschlossener auf[15]. Die N+N spielten eine bedeutende Rolle, die noch zu diskutieren sein wird. Der wohl wichtigste Faktor – insbesondere im Vergleich zu Belgrad – war aber der unbedingte Wille der UdSSR, ein Mandat für eine Abrüstungskonferenz, der späteren Konferenz über Sicherheits- und Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), zu erreichen[16]. Von Anfang an war sie bereit, eine harte Implementierungsdebatte über sich ergehen zu lassen, neue Vereinbarungen im humanitären Bereich einzugehen und dies auch gegen die Interessen mancher ihrer Verbündeten, insbesondere der DDR, durchzusetzen[17].

1.2 Österreichische Reaktionen auf den weltpolitischen Klimasturz an der Wende zu den 1980er Jahren

Bundeskanzler Kreisky, der in der österreichischen Außenpolitik weiterhin den Ton angab, reagierte zunehmend besorgt auf die internationalen Entwicklungen. Wirkten seine Äußerungen auf die Rückschläge des Ostens in den ersten Jahren nach der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte manchmal beinahe triumphal[18], mäßigte er sich nun auffallend und war eher bemüht, auf die jeweiligen Konfliktparteien beschwichtigend einzuwirken. Zugleich entfremdete er sich zusehends von den USA. Er hielt die amerikanische Außenpolitik in vielen Fragen für un-

[13] Vgl. Borodziej, Geschichte Polens, S. 365–369.

[14] Vgl. Jörg Kastl, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid. Verlauf und Schlußdokument aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 45–55, hier S. 48–51.

[15] Vgl. Snyder, Atlantic Alliance; dies., Human Rights Activism, S. 146–148; William Korey, Das KSZE-Folgetreffen in Madrid. Ein Beitrag aus amerikanischer Sicht, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 85–92, hier S. 86, 89f.

[16] Die ursprüngliche Idee der KVAE ging auf eine französische Initiative vom Frühjahr 1978 zurück. Vgl. Heyde, Multilaterale Konferenzdiplomatie, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 39f.; Hanisch, DDR im KSZE-Prozess, S. 257–264. Hanisch geht zudem auf die sowjetische Rezeption und Vereinnahmung der Initiative ein.

[17] Vgl. Hanisch, Zwischen sowjetischer Konzessionsbereitschaft und Ausreisebewegung, S. 2; dies., DDR im KSZE-Prozess, S. 260–264.

[18] Vgl. S. 318.

klug und doppelbödig und scheute vor kritischen Tönen gegenüber Washington nicht zurück.

Der Abschluss der SALT-II-Verhandlungen in Wien war für Österreich vor allem aus Prestigegründen bedeutsam. Für Kreisky war der amerikanisch-sowjetische Gipfel gar „das größte welthistorische Ereignis, das es in Österreich […] seit der Abhaltung des Wiener Kongresses" gegeben habe[19]. Seine Hoffnung, SALT II bringe die MBFR-Gespräche wieder in Bewegung und markiere den „Beginn einer neuen Epoche" mit „einem neuen Klima in der Außenpolitik", wurde allerdings jäh enttäuscht. Möglicherweise hatte er eine leise Vorahnung von den bevorstehenden Ost-West-Spannungen, denn er mahnte im Hinblick auf SALT II zugleich, dass die bevorstehende Epoche nicht unbedingt „glücklich" werden müsse und es in erster Linie darauf ankomme, dass die Welt nicht untergehe[20].

Zu den Entwicklungen im Iran hielt sich Österreich lange Zeit bedeckt. Kreisky versuchte aber im Konflikt um die Geiselnahme in Teheran zu vermitteln. Unmittelbar nach dem Sturm der amerikanischen Botschaft wurde er von der US-Regierung um Hilfe gebeten; seinen Vorschlag, die Kontakte der PLO hierfür zu nutzen, lehnte Washington jedoch ab. Später reiste Kreisky mit einer Delegation der SI, der auch Felipe González und Olof Palme angehörten, nach Teheran, um eine unblutiges Ende des Geiseldramas zu erreichen – ohne Erfolg[21]. Den amerikanischen Boykottmaßnahmen gegen den Iran schloss sich Österreich nicht an. Kreisky lehnte derartige Druckmittel gegenüber Teheran generell ab; sie seien nutzlos und träfen nur die Bevölkerung[22].

Die österreichischen Reaktionen auf den NATO-Doppelbeschluss waren ambivalent. Zunächst meldete sich Außenminister Willibald Pahr wenige Tage danach zu Wort und sprach sich für ein „Gleichgewicht der Vernunft" statt eines „Gleichgewicht[s] des Schreckens" aus. Zunehmende Rüstungsmaßnahmen erhöhten seines Erachtens auch die Sicherheit der am besten gerüsteten Staaten nicht. Vielmehr sollten NATO und WVO „unter Wahrung des Gleichgewichts zu einer erkenn- und meßbaren Verminderung des Rüstungsniveaus" gelangen[23]. Kreisky selbst stand dem NATO-Doppelbeschluss zunächst vorsichtig positiv gegenüber, da er ähnlich wie die meisten NATO-Staaten der Auffassung war, die UdSSR habe mit der Stationierung der SS-20-Raketen das militärische Gleichgewicht zu ihren

[19] Bruno Kreisky, Regierungserklärung IV, 19. 6. 1979, in: Kreisky Reden II, S. 795–820, hier S. 819.

[20] Kreisky: SALT 2 bringt neues Klima in die Außenpolitik, in: Arbeiter-Zeitung, 19. 6. 1979, S. 2.

[21] Petritsch, Bruno Kreisky, S. 309–311; Schröck, US-Perzeption Österreichs, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 77–80; Rathkolb, Bruno Kreisky: Perspectives, in: Bischof/Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era, S. 141.

[22] Kreisky: Die US-Sanktionen treffen nur die Bevölkerung, in: Arbeiter-Zeitung, 29. 5. 1980, S. 1; Ilse Keller, Kreisky: Amerikaner unterlaufen selbst Iransanktionen, in: Arbeiter-Zeitung, 29. 5. 1980, S. 5.

[23] Aufrüstung erhöht Sicherheit nicht, in: Arbeiter-Zeitung, 15. 12. 1979, S. 4. Vgl. Außenpolitischer Bericht des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten 1979, Wien [1980], S. 221–231.

Gunsten verschoben, was die NATO nun korrigieren müsse[24]. Mit den weiter wachsenden Spannungen in Europa, dem absehbaren Scheitern der INF-Verhandlungen und angesichts der auch in Österreich erstarkenden Friedensbewegung wurde Kreisky allmählich zu einem Kritiker der NATO-Nachrüstung[25]. 1983 appellierte er gar an US-Präsident Reagan, den Doppelbeschluss nicht weiterzuverfolgen und die Aufrüstung in Europa zu stoppen[26].

Als die UdSSR zwei Wochen nach dem Beschluss der NATO in Afghanistan einmarschierte und Carter darauf die Ratifizierung des SALT-II-Abkommens stoppte, sah Kreisky seine Ahnung von einer Epoche, die die Welt an den Rande des Abgrunds führte, offenbar bestätigt. Die jüngsten internationalen Entwicklungen hätten, so der Bundeskanzler Anfang Januar 1980, eine Kälteperiode eingeleitet, von der niemand sagen könne, wie lange sie dauern werde. In den USA würden nun die Befürworter eines militärischen Übergewichts die maßvolleren Politiker verdrängen und die europäischen Verbündeten mit sich ziehen[27]. Im selben Zusammenhang warf Kreisky angesichts der jüngsten Spannungen die durchaus berechtigte Frage auf: „Und was wird aus dem Helsinki-Nachfolgetreffen in Madrid?“[28] Schließlich führte Afghanistan zeitweilig zu einer Diskussionen über eine mögliche Verschiebung des Folgetreffens. Was ihn aber zu der Aussage bewegte, Österreich werde kein „Bannerträger für die Helsinki-Nachfolge-Konferenz in Madrid“ sein, ist nur schwer zu ergründen, denn sie stand konträr zur bisherigen österreichischen KSZE-Politik[29]. Es dauerte daher auch nicht lang, bis

[24] Vgl. Kreisky: Drei Faktoren zur Entspannung, in: Arbeiter-Zeitung, 22. 12. 1979, S. 4.

[25] Kreisky: Euro-Raketen offensiv, in: Arbeiter-Zeitung, 17. 10. 1981, S. 2; Kreisky: Neue Friedensgesinnung zwingt Mächte zu Verhandlungen, in: Arbeiter-Zeitung, 2. 11. 1981, S. 2. Zur österreichischen Friedensbewegung vgl. u. a. Peter Steyrer, Die österreichische Friedensbewegung in den 80er Jahren und Bildungsprozesse in Friedensgruppen, in: Michael Schratz (Hrsg.), Friedensszenen. Auf den Spuren rebellischer Subjektivität, München 1990, S. 23–45; Andreas Maislinger, Friedensbewegung in einem neutralen Land. Zur neuen Friedensbewegung in Österreich, in: Rainer Steinweg/Jörg Becker (Hrsg.), Medienmacht im Nord-Süd-Konflikt: Die Neue Internationale Informationsordnung, Frankfurt am Main 1984, S. 392–414; Heinrich Schneider, Zur Entwicklung der Friedensbewegung in Österreich. Ein Bericht mit besonderer Berücksichtigung kirchlicher Komponenten, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1983, S. 571–611.

[26] Vgl. Schröck, US-Perzeption Österreichs, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 53.

[27] Georg Hoffmann-Ostenhof, Kreisky zu Weltkrise: Kühlen Kopf bewahren, in: Arbeiter-Zeitung, 6. 1. 1980, S. 1.

[28] Ebenda.

[29] Kreisky zu Konfrontation der Supermächte: „Bei Olympiaboykott schaut nichts heraus“, in: Arbeiter-Zeitung, 19. 1. 1980, S. 1. Vgl. Andreas Unterberger, Wien für „Abzug aller fremden Truppen“, in: Die Presse, 12./13. 1. 1980, S. 1. Möglicherweise stand dies im Zusammenhang mit der wenig später von ihm konstatierten allgemeinen Konferenzmüdigkeit. Vgl. Kreisky: Taten statt Konferenzen, in: Arbeiter-Zeitung, 15. 2. 1980, S. 5; „Panik kann man auch machen“, in: Stern (Nr. 10/1980), S. 78–80, hier S. 79. Zugleich dürften seine Zweifel an den Erfolgsaussichten der Konferenz in Anbetracht der weltweiten Spannungen hierfür verantwortlich gewesen sein. Vgl. „Nicht unbedingt eine Eiszeit“. Österreichs Kanzler Bruno Kreisky über Honecker, Schmidt und das deutsch-deutsche Verhältnis, in: Der Spiegel, Nr. 47/1980, S. 153–160, hier S. 160.

Außenminister Willibald Pahr erklärte, dass das Folgetreffen wie geplant im November in Madrid beginnen und ein Erfolg werden müsse[30].

In seinen Reaktionen auf den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan suchte Kreisky einen Mittelweg zwischen klarer Verurteilung und Deeskalation. So erklärte er Anfang Februar 1980, man müsse Moskau gegenüber „klar und deutlich sagen, daß es nicht angehe, mit militärischen Kräften ein fremdes Land zu besetzen." Man dürfe aber genauso wenig „die Situation […] durch Reden noch verschärfen" und so „den Kalten Krieg […] mitschüren"[31]. In seiner ersten und vergleichsweise späten Stellungnahme Anfang Januar 1980 hatte er jedoch auf eine ausdrückliche Verurteilung des sowjetischen Einmarsches verzichtet und dafür von der Opposition Kritik geerntet[32]. Einen Boykott der Olympischen Spiele hielt er nicht für sinnvoll, das Österreichische Olympische Komitee folgte seiner Empfehlung und hielt an der Teilnahme fest[33]. Kreisky hielt es für sinnvoller, die Auseinandersetzung mit der sowjetischen Führung über Afghanistan „auf dem Feld der Politik" auszutragen, und lehnte deshalb auch das amerikanische Weizenembargo gegenüber der UdSSR ab. Seine Entfremdung von der amerikanischen Außenpolitik war hierbei deutlich zu spüren. Wie er gegenüber dem Stern erklärte, habe er bei aller Sympathie für die USA „keine Lust", „im Kielwasser eines amerikanischen Wahlkampfes [zu] schwimmen". Vor allem wandte er sich gegen die Doppelbödigkeit der US-Außenpolitik. Es sei nicht zwingend notwendig, die Détente durch Afghanistan so sehr beeinträchtigen zu lassen, schließlich sei auch während des Vietnamkrieges eine Entspannungspolitik möglich gewesen. Außerdem könne man nicht den Abzug der sowjetischen Truppen aus Afghanistan fordern, ohne Gleiches im Falle der israelischen Soldaten in der Westbank zu tun. Die Israelis handelten dort seiner Ansicht nach aus dem gleichen Sicherheitsinteresse heraus wie die UdSSR am Hindukusch[34].

Nicht minder ambivalent war der Umgang der österreichischen Bundesregierung, aber auch der SPÖ und des von Sozialdemokraten dominierten ÖGB mit

[30] Wien, Belgrad werden für Entspannung aktiv, in: Arbeiter-Zeitung, 29. 1. 1980, S. 1. Vgl. außerdem die entsprechenden Diskussionen der N+N in: UMA, 7B ETYK 98, Bericht Nr. 36, „Puolueettomien ja sitoutumattomien ETYK-maiden (N+N-maat) kokous Liechtensteinissa 29.–30. 4. 1980; Kokousmuistio", 7. 5. 1980, S. 2–6.

[31] Trotz Verurteilung der SU-Invasion in Afghanistan: Kreisky warnt, Kalten Krieg mitzuschüren, in: Arbeiter-Zeitung, 5. 2. 1980, S. 1. Ähnlich äußerte er sich im Interview mit der Wirtschaftswoche, wo er zugleich darauf hinwies, dass Afghanistan „schon immer zum Machtbereich der Sowjetunion" gehört habe. Wolfgang Stockklausner, Bruno Kreisky: Der Sowjetunion nichts schenken, in: Wirtschaftswoche, Nr. 8/1980, S. 40f., hier S. 40.

[32] Georg Hoffmann-Ostenhof, Kreisky zu Weltkrise: Kühlen Kopf bewahren, in: Arbeiter-Zeitung, 6. 1. 1980, S. 1. Zur Kritik vgl. Berger, Kurze Geschichte Österreichs, S. 354; Andreas Unterberger, Wien für „Abzug aller fremden Truppen", in: Die Presse, 12./13. 1. 1980, S. 1; VP-Skepsis gegenüber einem Olympiaboykott, in: Die Presse, 22. 2. 1980, S. 2.

[33] Vgl. Hödl, Österreich, S. 100; Petritsch, Bruno Kreisky, S. 323. Die oppositionelle ÖVP stimmte in diesem Punkt mit der Regierungsposition überein. Vgl. VP-Skepsis gegenüber einem Olympiaboykott, in: Die Presse, 22. 2. 1980, S. 2.

[34] „Panik kann man auch machen", in: Stern (Nr. 10/1980), S. 78–80. Vgl. Kreisky für politische Lösung des Konflikts um Afghanistan, in: Arbeiter-Zeitung, 26. 2. 1980, S. 5.

der Polenkrise[35]. Zu Beginn der Streiks überwogen hier noch die positiven Reaktionen. Kreisky bezeichnete die Entwicklungen in Polen im August 1980 als „Ereignis von ungeheurer Bedeutung" und verglich sie mit den Vorgängen in Ungarn 1956 und der ČSSR 1968, sprach aber zugleich die weit verbreitete Befürchtung aus, dass „wiederum die Panzer gegen die eigene Bevölkerung zu rollen beginnen" könnten[36]. So wie die ganze Welt vom Beginn der Streiks bis zur Verhängung des Kriegsrechts gewissermaßen den Atem anhielt, auf eine friedliche Entwicklung hoffte, aber die letztliche Eskalation des Konfliktes zwischen Gewerkschaft und Regierung befürchtete, blieb auch Kreisky ein stetiger Mahner. Immer wieder sprach er die Gefahr einer Eskalation und eines sowjetischen Eingreifens an, auch wenn er Letzteres für unwahrscheinlich hielt[37]. Kreisky zufolge gehe es in den Auseinandersetzungen in Polen um das „Mark" der Beschlüsse von Helsinki[38]. Ohne die KSZE sei die Gründung einer freien Gewerkschaft nicht möglich gewesen. Zugleich warnte er unter Verweis auf das Sechste Prinzip der Schlussakte, die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, vor einem Eingreifen in Polen[39].

Kreisky machte sich aber zugleich aus innen- und wirtschaftspolitischen Gründen Sorgen wegen der polnischen Krise. Der zweite Ölpreisschock ging auch an Österreich nicht spurlos vorüber, führte zu einer wachsenden Arbeitslosigkeit und einer rasant steigenden Staatsverschuldung. So drohte einerseits der ohnehin schon angeschlagenen verstaatlichten Eisen- und Stahlindustrie, die in Kreiskys Wirtschaftskonzeption die Vollbeschäftigung absichern sollte, durch ausbleibende Kohlelieferungen aus Polen größeres Ungemach. Kreisky zögerte daher auch nicht, die streikenden polnischen Arbeiter bei aller Sympathie für ihr Anliegen an die wirtschaftlichen Verpflichtungen ihres Landes zu erinnern: „[A]uch das ist Solidarität."[40] Andererseits stellte der 1981 dramatisch anschwellende Flücht-

[35] Vgl. Petritsch, Bruno Kreisky, S. 301; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 486.

[36] Kreisky äußerte sich allerdings ausdrücklich nur in seiner Eigenschaft als SPÖ-Vorsitzender. Kreisky: Ereignis von ungeheurer Bedeutung, in: Arbeiter-Zeitung, 21. 8. 1980, S. 3. Vgl. Petritsch, Bruno Kreisky, S. 301. Zur Reaktion des ÖGB vgl. ÖGB für Gewerkschaftsrechte in Polen, in: Arbeiter-Zeitung, 27. 8. 1980, S. 3.

[37] Vgl. Polen: Friedliche Lösung ein Glück, in: Arbeiter-Zeitung, 3. 9. 1980, S. 5; Kreisky: Sozialdemokraten sollten den Polen helfen, in: Arbeiter-Zeitung, 8. 9. 1980, S. 2; Kreisky: Keine Einmischung in Polen, in: Arbeiter-Zeitung, 22. 9. 1980, S. 2; Niemand soll in Polen intervenieren, in: Arbeiter-Zeitung, 6. 12. 1980, S. 5; Intervention nicht unvermeidlich, in: Arbeiter-Zeitung, 10. 12. 1980, S. 5; Kreisky für schöpferischen Dialog Europas mit demokratischem Amerika, in: Arbeiter-Zeitung, 7. 2. 1981, S. 4; Kreisky sieht Chancen für eigenen „polnischen Weg", in: Arbeiter-Zeitung, 14./15. 2. 1981, S. 1; Georg Hoffmann-Ostenhof/Peter Pelinka, Interview der AZ mit Bundeskanzler Bruno Kreisky, in: Arbeiter-Zeitung, 14. 2. 1981, S. 3f.; Erfolge der Entspannung aufzeigen, in: Arbeiter-Zeitung, 15. 5. 1981, S. 5; Polen: ZK beriet Breschnjew-Brief, in: Arbeiter-Zeitung, 10. 6. 1981, S. 5; Kreisky über Polen stärker beunruhigt als Ceausescu, in: Arbeiter-Zeitung, 11. 6. 1981, S. 1.

[38] Kreisky: Keine Einmischung in Polen, in: Arbeiter-Zeitung, 22. 9. 1980, S. 2.

[39] Die große Alternative für die Welt. Die Rede von SP-Vorsitzendem Bundeskanzler Kreisky beim Madrider Kongreß der Sozialistischen Internationale, in: Arbeiter-Zeitung, 22. 11. 1980, S. 5f.

[40] Kreisky erinnert polnische Arbeiter an Kohleverträge, in: Arbeiter-Zeitung, 19. 9. 1981, S. 2 (Zitat); Petritsch, Bruno Kreisky, S. 301–303; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 485.

lingsstrom aus Polen die österreichische Asylpolitik auf eine Bewährungsprobe. Anders als 1956 und 1968 reagierte die Bevölkerung Österreichs wenig begeistert auf die knapp 30 000 Menschen, die 1981 in Österreich Asyl beantragten[41]. Viele sahen in ihnen vor allem eine zusätzliche Belastung für den österreichischen Arbeitsmarkt, weshalb die Bundesregierung, die SPÖ und die Führung des ÖGB allmählich auf Distanz zur Solidarność gingen[42]. Um den Flüchtlingsstrom einzudämmen, führte Österreich daher noch vor Verhängung des Kriegsrechts den Visumzwang für polnische Staatsbürger zwischenzeitlich wieder ein[43].

Der Verhängung des Kriegsrechts begegnete Kreisky mit überraschendem Verständnis. Auf eine ausdrückliche Verurteilung der Entwicklung in Polen verzichtete er völlig[44]; dies überließ er Außenminister Pahr, der im Februar 1982 vor dem Madrider Folgetreffen zur Lage in Polen Stellung nahm[45]. In einer ersten Wortmeldung meinte der Bundeskanzler, er könne sich vorstellen, dass damit „ein letzter großer Versuch" gemacht werde, um „das Ärgste", also ein militärisches Eingreifen Moskaus, zu verhindern[46]. Erst am 18. Dezember äußerte er sich in einer Pressekonferenz ausführlicher zu den Ereignissen[47]. Dabei sah Kreisky weiterhin von einer Verurteilung der Vorgänge in Polen ab und hielt an seiner Auffassung, Jaruzelski habe Schlimmeres verhindert, fest. Zudem malte er weiter das Schreckgespenst einer sowjetischen Intervention an die Wand, durch die „Helsinki ebenso tot wie die Abrüstung" wäre. Allerdings sah er sich allein schon aus Glaubwürdigkeitsgründen dazu gezwungen, den wieder eingeführten Visumzwang zu kommentieren. Österreich werde weiterhin jeden Polen einreisen lassen, der sich politisch verfolgt fühle und an die österreichische Grenze komme[48]. Schon wenige Tage zuvor hatte er dies erklärt und unterstrichen, dass bereits als politisch verfolgt gelte, wer „Mitglied einer in der Heimat verfolgten Organisation" sei – gemeint war die Solidarność[49].

Kreisky konnte es sich kaum erlauben, die 1977 in Reaktion auf die Unterdrückung der Charta 77 gerade erst eingeführte großzügige Asylregelung für

[41] Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 486; Fassmann/Münz, Österreich, in: Fassmann (Hrsg.), Migration in Europa, S. 212 f.; Stanek, Verfolgt, S. 153.

[42] Laut Petritsch wurde die Solidarność insbesondere von der relativ kleinen christlichen Fraktion des ÖGB sowie dem ÖVP-Politiker und stellvertretenden Bürgermeister von Wien, Erhard Busek, unterstützt. Petritsch, Bruno Kreisky, S. 302.

[43] Petritsch, Bruno Kreisky, S. 303; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 484 f. Gehler zufolge galt der Visumzwang von November 1981 bis Juni 1982.

[44] Vgl. Berger, Kurze Geschichte Österreichs, S. 354; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 485 f.

[45] Scharfe Kritik Pahrs an der Lage in Polen, in: Arbeiter-Zeitung, 13. 2. 1982, S. 3; Pahr: KSZE-Prozeß muß fortgesetzt werden, in: Die Presse, 13./14. 2. 1982, S. 1. Vgl. S. 424.

[46] Kreisky: Hoffen, daß das Äußerste verhindert wird, in: Arbeiter-Zeitung, 14. 12. 1981, S. 1. Vgl. Kreisky: Asylrecht für Polen wird großzügig angewandt, in: Arbeiter-Zeitung, 16. 12. 1981, S. 3; Jaruzelski an Kreisky, in: Arbeiter-Zeitung, 12. 1. 1982, S. 1; Kreiskys Polen-Analyse: Es war der Protest gegen die Ausbeutung, in: Arbeiter-Zeitung, 15. 1. 1982, S. 2 f.

[47] Eine Militärintervention wäre das Ende der Entspannung, in: Arbeiter-Zeitung, 19. 12. 1981, S. 2 f.

[48] Ebenda. Vgl. Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 486.

[49] Kreisky: Asylrecht für Polen wird großzügig angewandt, in: Arbeiter-Zeitung, 16. 12. 1981, S. 3. Vgl. Petritsch, Bruno Kreisky, S. 303; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 486.

politisch Verfolgte in Osteuropa nun nicht mehr anzuwenden. Allerdings reichte er – nicht ganz zu Unrecht – den Schwarzen Peter auch an andere weiter. Österreich hatte die westlichen Staaten vergeblich um Aufnahme von polnischen Flüchtlingen gebeten, um selbst in erster Linie als Transitland fungieren zu müssen, ähnlich wie dies seit Jahren auch bei den emigrierenden sowjetischen Juden praktiziert wurde. Insbesondere die seit 1956 traditionell bestehenden Aufnahmestaaten USA, Kanada und Australien hatten keine große Bereitschaft signalisiert, Flüchtlinge aufzunehmen, weshalb sich die österreichische Bundesregierung zur zeitweiligen Verhängung des Visumzwangs gezwungen sah[50].

Die Polenkrise verstärkte Kreiskys amerikakritische Haltung. Der US-Regierung warf er im Umgang mit Polen „Heuchelei" vor[51]. Insbesondere die Wirtschaftssanktionen lehnte er wie schon während der Irankrise und nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan mit dem Argument ab, dass unter diesen Maßnahmen vor allem die Bevölkerung leide. Stattdessen schlug er eine „neue Helsinki-Konferenz" vor, die eine „wenn auch nicht generell befriedigende, so doch stabilisierende Lösung" herbeiführen könne[52]. Letztlich rührte seine Ablehnung von Sanktionen auch aus Eigeninteresse, da er einen Bankrott Polens befürchtete, das beim österreichischen Staat hoch verschuldet war. Daher warb er für die wirtschaftliche und finanzielle Unterstützung Polens und präsentierte im Juli 1982 ein längerfristiges Hilfsprogramm, das vor allem Maßnahmen der ECE vorsah. In Westeuropa und selbst in den USA fand er dafür einige Befürworter. Es gelang ihm jedoch nicht, das Programm über das Planungsstadium hinauszubringen[53].

2. Die Verhandlungen zum humanitären Bereich der KSZE während des Madrider Folgetreffens 1980–1983

2.1 Die Vorbereitung auf das Madrider Folgetreffen

Im österreichischen Außenministerium dominierte bei der Vorbereitung auf das zweite KSZE-Folgetreffen in Madrid von Anfang an die Frage, wie man aus Belgrad lernen könne und was man angesichts der internationalen Spannungen für einen erfolgreichen Konferenzverlauf unternehmen müsse. So erwog man etwa, die Implementierungsdebatte zeitlich zu begrenzen, da sie in Belgrad immer

[50] Eine Militärintervention wäre das Ende der Entspannung, in: Arbeiter-Zeitung, 19. 12. 1981, S. 2 f.; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 485.

[51] Kreiskys Polen-Analyse: Es war der Protest gegen die Ausbeutung, in: Arbeiter-Zeitung, 15. 1. 1982, S. 2 f.

[52] Kreisky plädiert für neue Helsinki-Gipfelkonferenz, in: Arbeiter-Zeitung, 19. 3. 1982, S. 1; Bruno Kreisky, Für eine neue Helsinki-Konferenz, in: Arbeiter-Zeitung, 19. 3. 1982, S. 4.

[53] Petritsch, Bruno Kreisky, S. 304 f.; Schröck, US-Perzeption Österreichs, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 53; Kreisky: Polen in den Bankrott zu treiben ist der helle Wahnsinn, in: FAZ, 23. 7. 1982.

wieder für Spannungen gesorgt hatte. Zudem hielt das Außenministerium an der bereits in Belgrad erhobenen Forderung fest, das Madrider Folgetreffen zumindest phasenweise auf Außenministerebene abzuhalten. Man glaubte, so den Erfolgsdruck auf die Verhandlungen im Vergleich zu Belgrad spürbar zu erhöhen – eine Auffassung, die nicht von allen, aber doch von einigen KSZE-Staaten geteilt wurde, darunter die Mehrheit der N+N sowie insbesondere die Bundesrepublik Deutschland[54]. Des Weiteren setzte sich Österreich gegenüber den anderen Teilnehmerstaaten dafür ein, nicht unnötig viele, kleinteilige oder gar taktische Vorschläge vorzubereiten. In Belgrad war es schließlich auch die kaum zu bewältigende Masse an Einzelvorschlägen gewesen, die die Verhandlungen erschwerte. In Wien sprach man sich daher mit anderen Teilnehmerstaaten frühzeitig über geplante Vorschläge ab und wollte sich auf wenige Kernvorhaben konzentrieren, die man eher gemeinsam mit anderen Staaten vorbereiten und einbringen würde, statt im Alleingang zu agieren[55]. Zugleich plädierte man dafür, in Madrid auf die für Belgrad erarbeiteten Materialien zurückzugreifen, statt völlig neue Vorschläge auszuarbeiten[56].

Die kontinuierlich wachsenden internationalen Spannungen zwischen Belgrad und Madrid stellten Österreich und die anderen N+N-Staaten allerdings vor das Problem, dass insbesondere die beiden Supermächte kaum mehr an einer Fortsetzung des KSZE-Prozesses interessiert schienen. Für die N+N war der Erhalt der KSZE aber von vitalem Interesse, war dies doch das einzige Forum, wo sie nennenswerten Einfluss auf die Gestaltung der Ost-West-Beziehungen nehmen konnten[57]. Die UdSSR erweckte im Vorfeld von Madrid allerdings den Eindruck, in erster Linie am Mandat für die KVAE interessiert zu sein[58]. Viele westliche

[54] Zur Haltung der N+N vgl. UMA, 7B ETYK 98, Bericht Nr. 366, „Puolueettomien ja sitoutumattomien ETYK-maiden (N+N-maat) kokous Liechtensteinissa 29.–30. 4. 1980; Kokousmuistio", 7. 5. 1980, S. 10–12. Zur Haltung der Bundesrepublik vgl. PAAA, NA B28, ZA Bd. 133361, 212-341/24 „Ihr Gespräch mit dem österreichischen Botschafter", 21. 3. 1979, S. 7 f.

[55] PAAA, NA B28, ZA Bd. 133361, Dokument des BMfAA, Zl. 804/3-II.7/79, „Konferenz der in den westeuropäischen Staaten akkreditierten österr. Missionschefs (18. und 19. April 1979, Wien); Madrider KSZE-Folgetreffen", 19. 2. 1979, S. 2.

[56] UMA, 7B ETYK 34, Bericht Nr. 362, „Puolueettomien ja sitoutumattomien maiden ETYK-kokous Wienissä 5.–6. 6. 1979", 13. 6. 1979, S. 10.

[57] Vgl. Fischer, Austria, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful coexistence, S. 168; Ceska, Détente, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 518. Auch nach Beginn der Verhandlungen, etwa bei Beratungen im Europarat im Januar 1981, sei das „herausragende Interesse der N+N-Staaten an der Fortsetzung des KSZE-Prozesses […] klar zum Ausdruck" gekommen, obgleich auch sie „ein Schlussdokument à la Belgrad ins Kalkül" zögen. Aufzeichnung von Blech, 14. 1. 1981, in: AAPD 1981, Dok. 7. S. 30–41, hier S. 39, Anm. 44. Vgl. Wieck an AA, 23. 1. 1981, in: ebd., Dok. 17, S. 94–97, hier S. 95; Aufzeichnung von Bräutigam, 4. 2. 1981, in: ebd., Dok. 27, S. 133–137, hier S. 135.

[58] Vgl. Ernst Wawra, Die sowjetische Verhandlungsstrategie in Belgrad und Madrid: Ziele, Methoden, Ergebnisse (Manuskript), Vortrag auf der Konferenz „Der KSZE-Prozess: Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation (1975–1989/90)", 21.–23. 10. 2010, München, S. 8; Anja Hanisch, Zwischen sowjetischer Konzessionsbereitschaft und Ausreisebewegung: Die DDR in Madrid (Manuskript), Vortrag auf selbiger Konferenz, S. 2; dies., DDR im KSZE-Prozess, S. 257–264.

Staaten hingegen sahen in dem Folgetreffen ein willkommenes Forum, um mit den kommunistischen Missetaten der letzten Jahre abzurechnen. Insbesondere westliche Hardliner wie Großbritannien, die Niederlande und die USA zeigten nur „ein geringes Interesse an erfolgsorientierten Verhandlungen“[59]. Von Madrid erwarteten sie keine dynamischen Impulse, sondern in erster Linie das „nackte Überleben der KSZE auf Minimalflamme“[60].

Österreich, die meisten der N+N- sowie einige der westlichen Staaten setzten in das Madrider Folgetreffen weit größere Hoffnungen und sahen darin „einen möglichen Motor“, um die massiv beeinträchtigten Ost-West-Beziehungen wieder „auf einen hoffnungsvolleren Kurs“ zu bringen[61]. Mit einem so dürftigen Schlussdokument wie in Belgrad wollten sie sich in Madrid nicht zufrieden geben. In Wien zog man aus diesen negativen Vorzeichen allerdings keinesfalls die Konsequenz, sein Interesse an humanitären Fragen dem Erhalt des KSZE-Prozesses unterzuordnen. Im Gegenteil hielt man weitere Fortschritte bei den Menschenrechten und in Korb III für zwingend notwendig – nicht zuletzt, um damit das westliche Interesse an einem erfolgreichen Abschluss des Madrider Folgetreffens wach zu halten[62].

Nachdem das Außenministerium anfangs eigene Initiativen zu zahlreichen Themen erwogen hatte[63], konzentrierte man sich alsbald auf drei konkrete Vorhaben[64]: In Korb I wurde gemeinsam mit den anderen N+N-Staaten ein gemeinsamer Vorschlag über Vertrauensbildende Maßnahmen erarbeitet, der an die Konzepte der N+N vom Belgrader KSZE-Treffen anknüpfte[65]. Auch im

[59] Aufzeichnung von Bräutigam, 4. 2. 1981, in AAPD 1981, Dok. 27, S. 133–137, hier S. 135.

[60] Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 11 f.

[61] Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 12. Unter den westlichen Staaten waren dies insbesondere Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Norwegen und Dänemark. Unter den Neutralen war einzig die Schweiz den USA oft näher als den anderen N+N. Vgl. Philip Rosin, Annäherung im Zeichen von multilateraler Entspannungsdiplomatie und Menschenrechtspolitik. Der KSZE-Prozess und die Entwicklung der schweizerisch-amerikanischen Beziehungen von Helsinki bis Madrid, 1972–1983, in: traverse. Zeitschrift für Geschichte 2/2009, S. 85–97.

[62] Vgl. UMA, 7B ETYK 98, Bericht Nr. 366, „Puolueettomien ja sitoutumattomien ETYK-maiden (N+N-maat) kokous Liechtensteinissa 29.–30. 4. 1980; kokousmuistio“, 7. 5. 1980, S. 4.

[63] PAAA, NA B28, ZA Bd. 133361, Dokument des BMfAA, Zl. 804/3-II.7/79, „Konferenz der in den westeuropäischen Staaten akkreditierten österr. Missionschefs (18. und 19. April 1979, Wien); Madrider KSZE-Folgetreffen“, 19. 2. 1979, S. 2. Österreich erwog Vorschläge zu den Menschenrechten, Vertrauensbildenden Maßnahmen und Abrüstungsfragen, Energie- und Verkehrsfragen, Arbeitsbedingungen für Journalisten sowie im Kultur- und Bildungsbereich. Vgl. ebenda; PAAA, NA B28, ZA Bd. 133361, titelloses Dokument über das N+N-Treffen in Wien am 5./6. 6. 1979 mit dem handschriftlichen Vermerk „Von Dr. Türk (Österreichische Botschaft) am 2. 7. erhalten (N+N-Treffen Wien)“, o. D., S. 3; UMA, 7B ETYK 34, Bericht Nr. 493, „Puolueettomien ja sitoutumattomien maiden ETYK-kokous Tukholmassa 2.–3. 10. 1979“, 8. 10. 1979, S. 6.

[64] Vgl. SBKA, VII. 1 Polen 2, Besuchsmappe „Besuch des poln. MP Babiuch in Österreich [25.–26. Juni 1980]“, o. D., S. 13. Entwürfe aller drei Vorschläge finden sich in: SBKA, VII.1 Frankreich 2, Mappe „Offizieller Besuch des französischen Premierministers Raymond Barre in Österreich 25./26. 9. 1980“, S. 58–70.

[65] Vgl. Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 427 f.; Fischer, Getting to Know, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), Belgrade, S. 387; Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 242 f., 249 f.

Zweiten Korb griff das Außenministerium auf Belgrad zurück, wo man gleich drei von Bruno Kreisky initiierte Vorschläge vorgelegt hatte, die jedoch nur wenig Widerhall gefunden hatten. Für Madrid wählte es mit dem Thema „Energiezusammenarbeit" den Bereich, der in Belgrad noch am ehesten durchsetzbar gewesen wäre[66]. Offenbar ebenso auf Betreiben Kreiskys wurde noch im September 1980 eine weitere Initiative in Korb II zur Entwicklungszusammenarbeit erwogen; der bereits ausformulierte Text wurde beim Folgetreffen letztlich jedoch nicht vorgelegt[67].

Das Kerninteresse Österreichs würden aber auch in Madrid die humanitären Fragen in Korb III bilden. Nachdem das Außenministerium ursprünglich auch einen Vorschlag zum Menschenrechtsprinzip in Korb I und zu fast allen Unterkapiteln des Dritten Korbes erwogen hatte[68], konzentrierte man sich hier auf den Abschnitt „Information" – nicht zuletzt in Reaktion auf die Ausweisung österreichischer Journalisten aus Polen und der UdSSR[69]. Bei den „menschlichen Kontakten" setzte man auf die Vorschläge der EG-Staaten, die man genauso wie bei den Verhandlungen in Genf und Belgrad mit „grösstem Nachdruck" unterstützen würde[70].

Der österreichische Informationsvorschlag war gleich in zweierlei Hinsicht ein Novum. Zum einen war Österreich weder in Genf noch in Belgrad mit einem umfangreichen Vorschlag für den Dritten Korb in die Verhandlungen gegangen, der sich zudem nicht etwa mit den Randthemen Kultur und Bildung, sondern mit einem der ideologisch umkämpftesten Felder der KSZE – dem Austausch gedruckter Informationen und den Arbeitsmöglichkeiten von Journalisten – befasste. Mit dem inhaltlich sehr weitgehenden Dokument wollte Österreich „kräftigen Tobak" einbringen, wie Franz Ceska bei Gesprächen im Bonner Auswärtigen Amt

[66] Vgl. Kapitel III.3.2.3.

[67] Der Entwurf ist zu finden in SBKA, VII.1 Frankreich 2, Mappe „Offizieller Besuch des französischen Premierministers Raymond Barre in Österreich 25./26. 9. 1980", S. 71f. Vgl. auch ebenda, S. 58. Die Grundgedanken des Vorschlages trug Willibald Pahr jedoch in der Generaldebatte vor. Vgl. Erklärung des österreichischen Außenministers, Willibald Pahr, am 15. November 1980 (Auszüge), in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 178–180, hier S. 180. Dass dieser Vorschlag von Kreisky initiiert wurde, lässt sich nicht belegen, ist aber vor dem Hintergrund seiner speziellen Themen für Dipoli/Genf und Belgrad und seinem bekannten Interesse an der Entwicklungszusammenarbeit kaum von der Hand zu weisen. Vgl. dazu insbesondere Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 255–270, 330–342. Hinzu kommt, dass Kreisky das Thema bereits am 1. 8. 1975 beim KSZE-Gipfel in Helsinki angesprochen hatte – genauso wie die wirtschaftspolitischen Konzepte, die sich auf dem Belgrader Treffen in österreichischen Vorschlägen materialisierten. Vgl. S. 250.

[68] Vgl. SBKA, VII.1 Jugoslawien 3, Mappe „Jugoslawischer Aussenminister Vrhovec", darin Ergebnisprotokoll des N+N-Treffens vom 5./6. 6. 1979 in Wien, S. 78; PAAA, NA B28, ZA Bd. 133361, Dokument des BMfAA, Zl. 804/3-II.7/79, „Konferenz der in den westeuropäischen Staaten akkreditierten österr. Missionschefs (18. und 19. April 1979, Wien); Madrider KSZE-Folgetreffen", 19. 2. 1979, S. 2.

[69] UMA, 13-4 ETYK 167, Botschaft Wien an Helsinki, Telegramm Nr. R-399, 14. 8. 1980.

[70] PAAA, NA B28, ZA Bd. 133361, 212-341.74/1 (A), Gesprächsvermerk „Bilaterale KSZE-Konsultationen; hier: Gespräch mit österreichischem Gesandten Czeska [recte: Ceska] am 16. Juni in Bonn", 23. 6. 1980, S. 8.

im Juni 1980 erklärte[71]. Zum anderen arbeitete Österreich hier mit der Schweiz zusammen; einen gemeinsamen Vorschlag mehrerer Neutraler hatte es in Korb III bislang noch nicht gegeben. Die Eidgenossen hatten schon in Genf und Belgrad Vorschläge im Unterkapitel „Information" vorgelegt, die jedoch beide Male von den westlichen Staaten sowie von Österreich eher kritisch gesehen wurden und nicht oder nur teilweise durchgesetzt werden konnten[72]. Die Schweiz gab bei den N+N-Konsultationen vor dem Madrider Folgetreffen frühzeitig zu verstehen, dass sie ihren Belgrader Vorschlag wieder aufgreifen, aber auf einige strittige Elemente verzichten werde[73]. Wien schloss sich dem Schweizer Projekt an. Für Österreich hatte ein gemeinsamer Vorschlag gleich mehrere Vorteile: Man konnte auf den Inhalt des Dokumentes Einfluss nehmen, dessen Gewicht verstärken und zugleich sein besonderes Interesse an Korb III herausstellen. Später kam zu dieser Initiative auch Spanien hinzu. Die beiden anderen Neutralen sahen davon hingegen ab – Schweden aus Desinteresse und Finnland, weil es die ideologischen Grenzen im Informationsbereich für unüberwindbar hielt[74]. Dies erwies sich allerdings als Fehleinschätzung.

Vor dem eigentlichen Folgetreffen fand in Madrid ein Vorbereitungstreffen statt, das ab dem 9. September 1980 über die „geeigneten Modalitäten" – also die Tagesordnung, die organisatorische Struktur und die Dauer – für das Haupttreffen verhandelte[75]. Österreich war bereits in Belgrad dafür eingetreten, die Beschlüsse des Belgrader Vorbereitungstreffens mutatis mutandis auf Madrid zu übertragen, um nicht abermals so langwierige Vorverhandlungen austragen zu müssen, hatte sich damit aber nicht durchsetzen können[76]. Der Verlauf des Madrider Vorbereitungstreffens bestätigte die österreichischen Befürchtungen. Während die meisten westlichen Delegationen eine umfassende Implementierungsdebatte forderten, um in aller Breite die Verletzung der Menschenrechte und der Bestimmungen von Korb III in Osteuropa sowie den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan kritisieren zu können, drohte die UdSSR mit einem Abbruch der

[71] Ebenda, S. 8. Dass das Dokument auch aus westlicher Sicht sehr progressiv war, geht aus den westdeutschen Zweifeln hervor, „ob [der] Vorschlag nicht zu umfangreich und anspruchsvoll" sei. PAAA, NA B28, ZA Bd. 133361, 212-341.74/1 OST, „KSZE; Operative Stichworte", 22. 10. 1980, S. 3. Allerdings hatte Österreich bereits in Genf einen wenn auch knappen Text zu den Arbeitsbedingungen für Journalisten vorgelegt. Vgl. S. 203. In Belgrad hatte es zudem einen Text zur umfassenderen Verbreitung von Büchern eingebracht, allerdings im Unterkapitel „Kultur". Vgl. Kapitel III.3.2.1.

[72] Vgl. S. 203, 354–356 sowie Rosin, Neutral, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 52–56.

[73] Vgl. UMA, 7B ETYK 34, Bericht Nr. 362, „Puolueettomien ja sitoutumattomien maiden ETYK-kokous Wienissä 5.–6. 6. 1979", 13. 6. 1979, S. 8; UMA, 7B ETYK 34, Bericht Nr. 493, „Puolueettomien ja sitoutumattomien maiden ETYK-kokous Tukholmassa 2.–3. 10. 1979", 8. 10. 1979, S. 6.

[74] UMA, 7B ETYK 98, Bericht Nr. 366, „Puolueettomien ja sitoutumattomien ETYK-maiden (N+N-maat) kokous Liechtensteinissa 29.–30. 4. 1980; Kokousmuistio", 7. 5. 1980, S. 15–17.

[75] Belgrader Schlussdokument, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 173.

[76] Vgl. S. 386.

Verhandlungen, sofern sich diese Debatte nicht auf ein absolutes Minimum reduzieren ließe[77].

Die N+N-Staaten griffen den österreichischen Vorschlag aus Belgrad auf und schlugen die Beschlüsse des Belgrader Folgetreffens als Verhandlungsgrundlage vor. Darin wurden sie zwar von den westlichen Staaten unterstützt. Der Osten spielte jedoch auf Zeit und widersetzte sich dieser Forderung bis zuletzt. Um das Vorbereitungstreffen zumindest formell am 10. November enden zu lassen – der Beginn des Haupttreffens war für den 11. November vorgesehen – aber dennoch weiterverhandeln zu können, wurden am Abend um 23:57 Uhr die Konferenzuhren angehalten. Nach langwierigen und teils dramatischen Verhandlungen, in denen Österreich und die Schweiz eine Schlüsselrolle spielten, kam es erst am 14. November zu einer Einigung – drei Tage nach Beginn des Haupttreffens. Bereits am 11. November hatte der spanische Außenminister José Pedro Pérez-Llorca um 23:45 Uhr das Folgetreffen formell eröffnet; ab dem 12. November wurde mit der Verlesung der Eröffnungserklärungen begonnen[78].

Letztlich konnten sich die westlichen und neutralen Staaten mit ihren Positionen weitgehend durchsetzen. Die Implementierungsdebatte wurde zwar begrenzt, jedoch nicht auf ein oder zwei Wochen, wie vom Osten gefordert, sondern auf sechs Wochen, also bis zur Weihnachtspause. Die westlichen und neutralen Delegationen behielten sich jedoch vor, auch danach bei der Erläuterung neuer Vorschläge auf ihre Erfahrungen mit der Anwendung und Einhaltung der Schlussakte zurückzukommen[79]. Faktisch wurde die Implementierungsdebatte damit überhaupt nicht begrenzt, wie der Verlauf des Folgetreffens zeigte[80]. Nach der Weihnachtspause sollte mit der Diskussion der neuen Vorschläge sowie ab dem 12. Fe-

[77] Fischer, Austria, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful coexistence, S. 196; Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 13; Gerhard Wettig, Das Madrider KSZE-Folgetreffen, in: Sowjetunion 1980/81, S. 246–259, hier S. 247 f.; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 194; Dokumente zur Eröffnung des KSZE-Folgetreffens in Madrid [Einleitungstext der Herausgeber], in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 125 f., hier S. 125.

[78] Vgl. Fischer, Austria, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful coexistence, S. 196; Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 13; Wettig, Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 247 f.; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 194; Dokumente zur Eröffnung des KSZE-Folgetreffens in Madrid [Einleitungstext der Herausgeber], in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen. Zur Rolle Österreichs und der Schweiz hierbei vgl. Fischer, Austria, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful coexistence, S. 196 f.; ders., Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 160–162; Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 453–457. Zu den angehaltenen Uhren vgl. Dokumente zur Eröffnung des KSZE-Folgetreffens in Madrid [Einleitungstext der Herausgeber], in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen; Bredow, Der KSZE-Prozeß, S. 89 f.; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 194–197. Laut Loth wurde bereits am Ende der Genfer Verhandlungen auf diesen Trick zurückgegriffen: Loth, Helsinki, S. 12.

[79] Schlußdokument des Vorbereitungstreffens zum Folgetreffen der KSZE in Madrid vom 9. September bis zum 10. November 1980, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 126–131. Vgl. Dokumente zur Eröffnung des KSZE-Folgetreffens in Madrid [Einleitungstext der Herausgeber], in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen.

[80] Während des Folgetreffens setzte der Westen mehrfach neue Implementierungsdebatten an, etwa nach Verhängung des Kriegsrechts in Polen (Vgl. S. 424), was von den WVO-Staaten hingenommen wurde.

bruar mit der Redaktion des Schlussdokumentes begonnen werden. Die Dauer des Treffens wurde ähnlich wie in Belgrad nur scheinbar begrenzt. Eine Einigung über das abschließende Dokument sollte nach Möglichkeit spätestens bis zum 5. März 1981 erreicht werden; das tatsächliche Abschlussdatum würde das Treffen selbst festlegen[81].

2.2 Die General- und Implementierungsdebatte

Während auf dem Vorbereitungstreffen noch die letzten Kompromisse geschmiedet wurden, begann das Haupttreffen ab dem 12. November bereits mit der Verlesung der Eröffnungserklärungen. Österreich und die Bundesrepublik Deutschland hatten schon in Belgrad sowie in Vorbereitung auf Madrid darauf gedrängt, zumindest phasenweise – etwa zur Eröffnung und zum Abschluss – auf Außenministerebene zu verhandeln, um den Erfolgsdruck auf das Treffen zu erhöhen. Ihrem Appell folgte der Osten zwar nicht, dafür war aber der Großteil der neutralen und westlichen Staaten bei der Generaldebatte mit ihren Außenministern vertreten[82]. Die meisten westlichen Staaten gingen in ihren Eröffnungserklärungen mit dem Osten, insbesondere mit der UdSSR, scharf ins Gericht und verurteilten die flagranten Menschenrechtsverletzungen in den kommunistischen Staaten sowie insbesondere die sowjetische Invasion in Afghanistan. Außenminister Willibald Pahr und die österreichische Delegation passten sich dem rauer gewordenen Ton an und standen genauso wie Schweden und die Schweiz in der General- und Implementierungsdebatte den westlichen Staaten in der Sache in nichts nach, obgleich sie weiterhin auf unnötige Polemik verzichteten und von direkten Beschuldigungen der östlichen Staaten Abstand nahmen[83].

Pahr unterstrich in seiner Eröffnungserklärung gleich zu Beginn, dass für Österreich auch in Madrid der Schwerpunkt im humanitären Bereich liege. Um das bestehende Misstrauen als „gefährliche Quelle von Konflikten" abzubauen, sei die Aussage der KSZE-Schlussakte „richtungsweisend", wonach die „Steigerung des Austausches auf dem Gebiet der Kultur und Bildung, eine größere Verbreitung von Information, Kontakte zwischen den Menschen, die Lösung humanitärer Probleme" zur „Stärkung des Friedens, der Verständigung zwischen den Völkern und zur geistigen Bereicherung der menschlichen Persönlichkeit ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache und Religion" beitrügen[84].

[81] Beschlüsse des Madrider Vorbereitungstreffens, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 129.

[82] So waren von den N+N-Staaten neben Österreich auch Finnland, Schweden und Jugoslawien, von den westlichen Staaten neben der Bundesrepublik auch Italien, Norwegen, Belgien und Luxemburg mit ihren Außenministern vertreten. Vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. IX; Westliche Attacken gegen Sowjets bei Madrider Treffen, in: Die Presse, 14. 11. 1980, S. 1.

[83] Vgl. KSZE: Kreml unter Feuer. Osten fühlt sich in Falle, in: Die Presse, 19. 11. 1980, S. 2.

[84] Erklärung Willibald Pahrs, 15. 11. 1980, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 179.

Zugleich verurteilte er die kriegerischen Auseinandersetzungen in der Welt und nannte dabei die „militärische Intervention in Afghanistan“ beim Namen. Zwar verzichtete er in diesem Zusammenhang darauf, die UdSSR direkt zu beschuldigen, erklärte dafür aber, dass er die Ereignisse in Afghanistan deshalb hervorhebe, weil sie das Ost-West-Verhältnis „tiefgreifend“ berührten und den Entspannungsprozess „besonders negativ“ beeinflussten. Auf die KSZE-Müdigkeit einiger Teilnehmerstaaten anspielend, mahnte Pahr, dass der KSZE-Prozess nicht nur für die kleinen und die N+N-Staaten, sondern ebenso für die großen Mächte und die paktgebundenen Staaten wichtig sei. Die durch die KSZE und ihre Konferenzfolgen geschaffene Kommunikationsbasis müsse erhalten bleiben. Nur durch diesen permanenten Dialog könne man den Zielen der Entspannung näher kommen. Sollte Madrid scheitern, seien alle Beteiligten Verlierer. Werde das Treffen hingegen ein Erfolg, gewännen dadurch alle, folgerte Pahr[85].

In seiner Bilanzierung stellte der Außenminister den „ungezügelte[n] Rüstungswettlauf in Ost und West“ auf der Seite der Gravamina an erste Stelle, er ging aber auch auf die Verfehlungen des Ostens in humanitären Fragen ein, ohne dabei einzelne Länder namentlich zu kritisieren. Die Welt sei „Zeuge politischer Verfolgung, religiöser Intoleranz, Beschränkung der Informationsfreiheit und Freizügigkeit des Menschen, des Terrorismus und einer Vielzahl anderer eklatanter Verletzungen von Menschenrechten“ geworden. Pahr bekräftigte in diesem Zusammenhang, dass Menschenrechte „keine Angelegenheit einzelner Staaten, sondern eine Verpflichtung der Staatengemeinschaft“ seien. Er zeigte gegenüber der Sichtweise des Ostens zugleich Entgegenkommen, indem er darauf hinwies, dass die bürgerlichen und politischen Menschenrechte einerseits, die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Grundrechte andererseits „gleichwertig nebeneinander“ bestünden[86].

Positiv hob Pahr Fortschritte in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie „manche Erleichterungen im Kontakt zwischen den Menschen“ hervor. Die Lösung humanitärer Probleme habe „nicht zuletzt unter dem Einfluß der Schlußakte von Helsinki beträchtliche Fortschritte gemacht“. Dabei hob er die Entwicklungen gegenüber Ungarn, Polen und der DDR besonders hervor. Darüber hinaus lobte er die „erzielte Freizügigkeit im Reiseverkehr etwa mit Ungarn“ – zwischen beiden Ländern war nach mehrjährigen Verhandlungen zum 1. Januar 1979 die Visapflicht aufgehoben worden. Auf kulturellem Gebiet seien, so Pahr weiter, „sicherlich auch sehr bedeutende Fortschritte“ zu verzeichnen gewesen. Vermutlich mit Blick auf die ČSSR, die vielen ihrer Intellektuellen, vor allem den Charta-77-Unterzeichnern, eine Ausreise nicht oder nur in Verbindung mit der Ausbürgerung gestattete, fügte er hinzu: „Allerdings vermögen diese Fortschritte solange

[85] Ebenda.
[86] Ebenda, S. 179f. Ähnlich äußerte sich die österreichische Delegation bereits in Belgrad. Vgl. S. 348f.

nicht zu befriedigen, als die Freizügigkeit der Künstler und aller anderen Kulturschaffenden nicht gewährleistet ist."[87]

Ausgehend von dieser Bilanz folgerte Pahr, dass die Implementierungsdebatte zwangsläufig zu dem Schluss führe, dass neue Initiativen und Impulse notwendig seien. Wichtige und weitreichende Ideen stünden im Raum und seien in bilateralen Gesprächen bereits erörtert worden. Österreich messe allen Bereichen der Schlussakte „gleiche Bedeutung und gleiches Gewicht" zu und erwarte daher in allen Körben Schwerpunkte. „Anders ausgedrückt: Diese Konferenz darf keine Abrüstungskonferenz, keine Wirtschaftskonferenz und auch keine Menschenrechtskonferenz werden; sie muß alles in gleicher Weise sein. Sie muß das ganze Spektrum der Entspannungspolitik umfassen."[88] Auf die Initiativen der N+N während des Vorbereitungstreffens Bezug nehmend erklärte Pahr, dass sich Österreich aufgrund seiner Neutralität und seiner geopolitischen Lage dem KSZE-Prozess „verbunden und verpflichtet" fühle. Österreich werde so wie die anderen N+N-Staaten seinen Beitrag zum Erfolg des Madrider Treffens leisten und erwarte Gleiches auch von den übrigen Teilnehmerstaaten[89]. Mit seiner Rede, in der er auch die drei österreichischen Initiativen vorstellte, zeichnete er die österreichischen Schwerpunkte sowie die Linie für die weitere Debatte vor[90].

Insgesamt war die sechswöchige Implementierungsdebatte „ihrem Inhalt ebenso wie dem Ton nach ungleich härter als in Belgrad"[91]. Sie entwickelte sich in vielen Fragen zu einer „regelrechten Abrechnung" mit den Oststaaten, insbesondere der östlichen Führungsmacht. Die westlichen Staaten bildeten dabei eine geschlossene Front; die Wortmeldungen der einzelnen Delegationen unterschieden sich in ihrer Härte höchstens in Nuancen[92]. Bei den Menschenrechten nannten viele der westlichen Delegationen „zahlreiche Einzelfälle unter klarer Nennung der beschuldigten Staaten"[93]. Die Debatte über die Erfüllung des Dritten Korbes wurde „sachlich, aber hart" geführt, wobei genauso wie in Belgrad ein echter

[87] Erklärung Willibald Pahrs, 15. 11. 1980, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 180. Zur Aufhebung der Visapflicht mit Ungarn vgl. Bielka, Österreich, in: Bielka/Jankowitsch/Thalberg (Hrsg.), Ära Kreisky, S. 224. Zu den österreichischen Erfahrungen mit der ČSSR im Zusammenhang mit der Freizügigkeit tschechoslowakischer Künstler und insbesondere der Charta 77 vgl. Kapitel II.3.4.

[88] Erklärung Willibald Pahrs, 15. 11. 1980, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 180.

[89] Ebenda. Letzteres ist in dem Auszug aus Pahrs Rede im Europa-Archiv nicht enthalten, wird jedoch in der „Arbeiter-Zeitung" erwähnt: Pahr: Entspannung – oder alle Verlierer!, in: Arbeiter-Zeitung, 17. 11. 1980, S. 1.

[90] Vgl. ebenda.

[91] Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 14. Vgl. UMA, 13-4 ETYK 164, Bericht Nr. 49, „ETYK:n seurantakokous Madridissa 14. 11. 1980–; tähänastiset neuvottelut", 27. 7. 1981, S. 2.

[92] Vgl. ebenda; UMA, 13-4 ETYK 163, Bericht Nr. 55, „Madridin ETYK-seurantakokous: selostus päätösasiakirjan täytäntöönpanotarkastelusta ja siinä esitetyistä kannanotoista", 18. 12. 1980, S. 19f.

[93] Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 14. Zu den wichtigsten Gravamina, die während der Implementierungsdebatte angesprochen wurden, vgl. ebenda, S. 14f.; Kastl, Das KSZE-Folgetreffen, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 46f.

Dialog nicht zustande kam. Schon während der Implementierungsdebatte war erkennbar, dass die UdSSR anders als beim ersten Folgetreffen diesmal mit echtem Eigeninteresse nach Madrid gekommen war. Während sie die „vergleichsweise milde" Debatte in Belgrad zum Anlass genommen hatte, Konzessionen zu verweigern und mit einem Abbruch der Verhandlungen zu drohen, war in Madrid von östlicher Seite zu hören, „die Durchführungsdebatte sei sachlicher und weniger aggressiv (!) als in Belgrad gewesen."[94]

Soweit ersichtlich verzichtete die österreichische Delegation während des Folgetreffens darauf, bei ihren nicht minder kritischen Wortmeldungen andere Teilnehmerstaaten namentlich zu beschuldigen. Die einzige bekannte Ausnahme ist die Polendebatte im Februar und März 1982, wo auch Österreich nicht umhin kam, die polnische Regierung direkt zu kritisieren[95]. Von der namentlichen Kritik abgesehen unterschieden sich die österreichischen Äußerungen jedoch inhaltlich und in ihrer Herangehensweise kaum von denen der westlichen Staaten. Gleiches gilt für Schweden und die Schweiz. Unter den Neutralen fiel einzig die finnische Delegation aus der Reihe. Sie nahm zwar zu Korb III und den Menschenrechten Stellung, verzichtete aber auf eine Verurteilung der östlichen Verfehlungen[96].

2.3 Die Verhandlungen über Korb III und das Madrider Schlussdokument bis zur Verhängung des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1981

Die österreichische Delegation nahm bei den Verhandlungen zu Korb III in Madrid noch stärker als in Genf und Belgrad eine Doppelrolle ein: Einerseits vertrat sie mit dem Vorschlag im Bereich „Information" als Demandeur eigene Interessen, andererseits übernahm sie bei der Ausarbeitung des Abschnitts zu Korb III eine wichtige Funktion als Vermittler und Koordinator. Diese Tätigkeit beschränkte sich jedoch nicht nur auf Korb III. Delegationsleiter Franz Ceska und seine Kollegen waren bei der Verhandlung des gesamten Schlussdokumentes initiativ. Das österreichische Engagement für humanitäre Erleichterungen lässt sich vom Einsatz für einen erfolgreichen Abschluss des Folgetreffens nicht trennen. Indem die Delegation um ein möglichst substanzielles und ausgewogenes Schlussdokument rang, trug sie zugleich dafür Sorge, dass möglichst weitreichende humanitäre Bestimmungen vereinbart würden. Im Folgenden wird zunächst auf Inhalt und Bedeutung des Informationsvorschlages eingegangen, bevor die österreichischen Vermittlungsbemühungen für Korb III und das Madrider Schlussdokument insgesamt dargestellt werden.

[94] Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 14f. Ausrufezeichen im Original. Ähnlich die Einschätzung der westdeutschen Delegation: Aufzeichnung von Bräutigam, 4. 2. 1981, in AAPD 1981, Dok. 27, S. 133–137, hier S. 134.

[95] Vgl. S. 424.

[96] Vgl. UMA, 13-4 ETYK 163, Bericht Nr. 55, „Madridin ETYK-seurantakokous: selostus päätösasiakirjan täytäntöönpanotarkastelusta ja siinä esitetyistä kannanotoista", 18. 12. 1980, S. 20f.

Am 1. Dezember 1980 legten Österreich, Spanien und die Schweiz ihren „ziemlich anspruchsvollen“[97] und mit fünf Seiten vergleichsweise umfangreichen Vorschlag zum Unterkapitel „Information“ des Dritten Korbes vor, der zahlreiche konkrete Maßnahmen für eine erleichterte Verbreitung gedruckter Informationen und verbesserte Arbeitsmöglichkeiten von Journalisten beinhaltete[98]. So hielt er die Teilnehmerstaaten unter anderem dazu an, die Zugänglichkeit von Zeitungen und Zeitschriften zu optimieren, die Preise für ausländische Publikationen moderat zu halten, Abonnements – einschließlich Geschenkabonnements! – ausländischer Tages- und Wochenzeitungen ohne Beschränkungen zuzulassen und in öffentlichen Bibliotheken so genannte KSZE-Lesesäle mit einer repräsentativen Auswahl von Periodika aus den anderen Teilnehmerstaaten einzurichten[99]. Zugleich wurden zahlreiche Verbesserungen für Journalisten gefordert. Die Teilnehmerstaaten sollten etwa die Kontakte und Zusammenarbeit von Presseagenturen, Medien und Journalisten unterstützen, über Visa-Anträge rasch entscheiden, Akkreditierungen erleichtern, akkreditierten Journalisten einjährige Visa für die unbegrenzte Ein- und Ausreise ausstellen, Reisebeschränkungen weitgehend aufheben und den direkten und persönlichen Kontakt zu öffentlichen und privaten Einrichtungen sowie zu Privatpersonen nicht behindern[100].

Dieser Vorschlag erwies sich trotz seiner sehr weitgehenden Forderungen als nützlich – nicht nur aus westlich-neutraler Sicht. Wie ein sowjetischer Diplomat gegenüber dem finnischen Außenministerium Anfang Dezember 1980 erklärte, sehe man in Moskau zwar einige Elemente des Textes kritisch. Man erkenne aber auch „brauchbare Bestandteile“ und halte den Vorschlag insgesamt für „entwicklungsfähig“[101]. Bei den informellen Verhandlungen über ein Schlussdokument, die Anfang März 1981 begannen, erwies es sich zudem als taktisch vorteilhaft, dass sich nicht nur ein westliches und ein östliches Papier gegenüberstanden. Die Verhandlungen fanden nicht zuletzt dadurch in einer deutlich weniger konfrontativen Atmosphäre statt[102]. Das Dokument erhöhte zugleich das Gewicht der west-

[97] So das Urteil des Leiters der politischen Abteilung des AA, Klaus Blech, im Januar 1981. Aufzeichnung von Blech, 14. 1. 1981, in: AAPD 1981, Dok. 7, S. 30–41, hier S. 34.

[98] Das Dokument wurde als CSCE/RM/3 registriert. UMA, 13-4 ETYK 12, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 7/1308, 1. 12. 1980. Vgl. KSZE-Lesesäle in Oststaaten. Die Initiative Österreichs, der Schweiz und Spaniens in Madrid, in: Arbeiter-Zeitung, 3. 12. 1980, S. 3; Rosin, Neutral, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 58. Bei Rosin ist der Vorschlag fälschlicherweise auf den 20. 11. 1980 datiert.

[99] UMA, 13-4 ETYK 12, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 7/1308, 1. 12. 1980, S. 2.

[100] Ebenda, S. 3 f.

[101] UMA, 13-4 ETYK 12, Bericht Nr. 44, „Madridin seurantakokouksessa esitetyt uudet ehdotukset: Itävallan, Sveitsin ja Espanjan ehdotus koskien informaatiota“, 16. 12. 1980, S. 1. Wie es scheint, hoffte die UdSSR mithilfe Finnlands auf den Inhalt des Textes Einfluss zu nehmen, worauf die Finnen aber offenbar nicht eingingen.

[102] Vgl. UMA, 13-4 ETYK 12, Bericht Nr. 23, „ETYK: Madridin seurantakokous; humanitääriset kysymykset. Neuvottelujen kulku 27. 1.–10. 4. 1981“, 10. 4. 1981, S. 3. Der finnischen Delegation zu Folge sei die Situation bei dem Abschnitt zu „menschlichen Kontakten“ auch deshalb so zugespitzt, weil dort kein Vorschlag aus den Reihen der N+N vorliege. UMA, 13-4 ETYK 12, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 59/24, 12. 3. 1981.

lich-neutralen Forderungen im Bereich Information. Die meisten Bestandteile dieses Vorschlags finden sich in der einen oder anderen Form im Madrider Schlussdokument wieder[103], was allerdings vorrangig der sowjetischen Kompromissbereitschaft zu verdanken war. Die UdSSR hatte als Preis für das KVAE-Mandat von vornherein Zugeständnisse gegenüber den westlich-neutralen Forderungen eingeplant – auch im Informationsbereich[104].

Um dem Mandat für die KVAE zuzustimmen, erwarteten die westlichen und neutralen Staaten jedoch weit mehr als nur eine bessere Verbreitung von Büchern und Periodika und erleichterte Arbeitsbedingungen für Journalisten. Auch bei den menschlichen Kontakten hielten sie wesentliche Fortschritte für unabdingbar. Hierbei spielte Österreich abermals eine zentrale Rolle als Vermittler mit westlicher Grundhaltung. Bei den im März 1981 einsetzenden informellen Verhandlungen, die wie schon in Genf und Belgrad von den vier Neutralen und Jugoslawien koordiniert wurden, zeichnete die österreichische Delegation für die Gesamtkoordination des Dritten Korbs verantwortlich[105]. Zwar nahmen die Koordinatoren zunächst auf ausdrücklichen Wunsch von Ost und West eine rein technische Funktion wahr; beide Seiten zeigten an Vermittlungsdiensten der N+N kein Interesse. Die Verhandlungen traten so jedoch auf der Stelle; bis zum 5. März, dem ursprünglich anvisierten Abschlusstermin, verliefen sie beinahe „völlig ergebnislos“[106].

Der österreichische Delegationsleiter Franz Ceska hatte schon bei den Beratungen der N+N im Vorfeld von Madrid zu verstehen gegeben, dass man seiner Ansicht nach von den N+N-Staaten einen Gesamtvorschlag für den Dritten Korb erwarte[107]. Aufgrund der ausbleibenden Verhandlungsergebnisse berief Ceska daher bereits am 9. März ein Treffen der N+N-Delegationen ein und plädierte dafür, sofort die Arbeit an einem gemeinsamen Entwurf nicht nur für Korb III, sondern für das gesamte Schlussdokument zu beginnen. Jedes weitere Warten würde den

[103] Vgl. Madrider Schlussdokument, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 193f.; Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 21. Ceskas Einschätzung, wonach viele Punkte dieses Vorschlages nicht durchgesetzt werden konnten, scheint daher etwas zu pessimistisch, was wohl der Tatsache geschuldet sein dürfte, dass er gegenüber Lesern aus dem kommunistischen Ausland nicht den Eindruck erwecken wollte, man habe im Wesentlichen alle seine Ziele erreicht.

[104] Vgl. Anja Hanisch, Zwischen sowjetischer Konzessionsbereitschaft und Ausreisebewegung: Die DDR in Madrid (Manuskript), Vortrag auf der Konferenz „Der KSZE-Prozess: Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation (1975–1989/90)“, 21.–23. 10. 2010, München, S. 2; dies., DDR im KSZE-Prozess, S. 257–264.

[105] Fischer, Austria, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful coexistence, S. 197f.; UMA, 13-4 ETYK 12, Bericht Nr. 23, „ETYK: Madridin seurantakokous; humanitääriset kysymykset. Neuvottelujen kulku 27. 1.–10. 4. 1981“, 10. 4. 1981, S. 1.

[106] UMA, 13-4 ETYK 164, Bericht Nr. 49, „ETYK:n seurantakokous Madridissa 14. 11. 1980–; tähänastiset neuvotteluvaiheet“, 27. 7. 1981, S. 3 (Zitat); UMA, 13-4 ETYK 12, Bericht Nr. 23, „ETYK: Madridin seurantakokous; humanitääriset kysymykset. Neuvottelujen kulku 27. 1.–10. 4. 1981“, 10. 4. 1981, S. 1; UMA, 13-4 ETYK 12, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 59/24, 12. 3. 1981; Leatherman, Engaging, S. 570–573.

[107] UMA, 7B ETYK 98, Bericht Nr. 366, „Puolueettomien ja sitoutumattomien ETYK-maiden (N+N-maat) kokous Liechtensteinissa 29.–30. 4. 1980; Kokousmuistio“, 7. 5. 1980, S. 16.

Abschluss der Konferenz unnötig hinauszögern. Während Ceska von seinen schwedischen und schweizerischen Kollegen Carl Johan Rappe und Edouard Brunner unterstützt wurde, äußerten sich die anderen Diplomaten skeptisch. Zypern, Malta und Jugoslawien lehnten den Vorstoß zwar nicht ab, hielten es aber für günstiger zu warten, bis die beiden Supermächte ihre Karten offen auf den Tisch gelegt hätten. Der deutlichste Widerstand kam vom finnischen Delegationsleiter Richard Müller. Er warnte die N+N davor, dieselben Fehler wie in Belgrad zu begehen. Damals habe man nach finnischer Auffassung zu früh ein eigenes Non-Paper vorgelegt[108]. Österreich ließ sich von den skeptischen Stimmen jedoch nicht beeindrucken und lud zu einem weiteren N+N-Treffen am 14. März nach Wien ein, wo Außenminister Pahr mit Nachdruck für dieses Vorgehen warb und darin von seinem schwedischen Amtskollegen Ola Ullsten unterstützt wurde. Mit den Arbeiten an einem substanziellen N+N-Dokument müsse „unverzüglich" begonnen werden, um es möglichst noch vor Ostern vorlegen zu können, sofern sich Ost und West bis dahin nicht wider Erwarten von allein auf einen Kompromiss geeinigt haben sollten. Damit setzte sich Österreich schließlich durch[109].

Bis Ende März arbeiteten die N+N unter österreichischer Federführung ein dreißigseitiges Gesamtdokument aus, das sie am 31. März als informelles Papier in Umlauf brachten[110]. Die Reaktionen auf das Dokument gaben Österreich Recht. Ost wie West zeigten sich zwar nicht völlig zufrieden mit dem Text, da er ihnen gleichermaßen schmerzliche Zugeständnisse abverlangte. Er enthielt jedoch für beide Seiten genug Substanz, um ihn als willkommene Verhandlungsgrundlage zu begrüßen. Die westliche Sicht auf das N+N-Papier wird von der westdeutschen Delegation auf den Punkt gebracht:

„Es handelt sich um ein umfangreiches, mitunter weitschweifiges Dokument […], in dem alle wesentlichen, in der Redaktionsphase von Ost und West angesprochenen Probleme behandelt werden. […] Das Papier lässt die Maximalpositionen aller Beteiligten weg. Wenn auch gewisse Wünsche einiger westlicher Länder unberücksichtigt geblieben sind […], so entspricht das Papier doch weit mehr den Interessen des Westens als denen des Ostens […]. Bis auf einige Änderungswünsche […] wären wir angesichts der allgemeinen politischen Großwetterlage zufrieden, wenn das N+N-Papier als Schlussdokument angenommen werden würde." [111]

[108] UMA, 7B ETYK 98, Bericht der finnischen Delegation (Alpo Rusi), „N+N-maiden kokous 9. 3. 1981", 10. 3. 1981.

[109] UMA, 7B ETYK 98, Bericht Nr. 120, „N+N-maiden taktiikka ja yhteistyö ETYK-asioissa", 17. 3. 1981 (Zitat); UMA, 7B ETYK 98, Botschaft Wien an UM, Telegramm Nr. 117/108, 16. 3. 1981. Vgl. Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 162f. Laut Fischer ist die Einladung Pahrs bereits am 24. 2. 1981 ergangen.

[110] UMA, 13-4 ETYK 163, Bericht Nr. 55, „ETYK-seurantakokous Madridissa, N+N-maiden loppuasiakirjaluonnos", 1. 4. 1981 (informelles N+N-Papier in Anlage). Malta unterstützte das Dokument als einziger N+N-Staat nicht, da der Delegation der eingefügte Absatz über die Neutralität Maltas nicht genügte. Ebenda, Bericht sowie Anlage, S. 7. Vgl. Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 163; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 232.

[111] Gespräch zwischen Genscher und Gromyko, 3. 4. 1981, in AAPD 1981, Dok. 95, S. 511–530, hier S. 514, Anm. 13. Vgl. Gespräch zwischen Genscher und Carrington, 23. 4. 1981, in: ebd., Dok. 112, S. 620–627, hier S. 622.

Die N+N hatten das Non-Paper genauso wie ihre späteren Initiativen bewusst so konzipiert, dass es den anderen Delegationen kaum möglich war sie abzulehnen, ohne damit gleichzeitig die Verantwortung für ein eventuelles Scheitern der Verhandlungen auf sich zu nehmen. Da Ost und West in den bisherigen Gesprächen ohne Vermittlung der N+N nicht vom Fleck gekommen waren, griffen sie nach dem neutralen Strohhalm. Schließlich barg das N+N-Papier eine reelle Chance, aus der herrschenden Pattsituation herauszukommen und das Folgetreffen einem erfolgreichen Abschluss einen großen Schritt näher zu bringen[112].

Diese positive Einschätzung des N+N-Entwurfes gilt nicht nur für das Dokument im Allgemeinen, sondern auch für die von der österreichischen Delegation entworfenen Abschnitte zu Korb III im Speziellen. Gerade bei den menschlichen Kontakten hatten sich die divergierenden Auffassungen von Ost und West seit Konferenzbeginn nicht nennenswert angenähert[113]. Bei der ersten Behandlung des N+N-Papiers Anfang April akzeptierten zwar beide Seiten den vorliegenden Text als Verhandlungsgrundlage, hielten sich aber auch mit Kritik nicht zurück und machten jeweils umfassende Änderungswünsche geltend. Einem finnischen Bericht zufolge habe gerade die Kritik der Hauptkontrahenten den Kompromisscharakter des Entwurfes gewahrt[114]. Diese Feststellung seitens der Finnen scheint vor allem deshalb aussagekräftig, weil sie noch Ende März gerade wegen des Abschnitts zu menschlichen Kontakten deutliche Bedenken hatten, den in ihren Augen zu westlichen Text zu unterstützen[115].

Unter den N+N hatte es beträchtliche Schwierigkeiten gegeben, sich über ein gemeinsames Dokument zu verständigen[116]. Zwar war man sich darin einig, ein ausgewogenes Papier vorzulegen. Allerdings gingen die Auffassungen darüber auseinander, was unter „ausgewogen" zu verstehen sei und welche Schlüsse man daraus ziehen müsse, dass die UdSSR für das KVAE-Mandat offenbar einen hohen Preis zu zahlen bereit sei. In einem finnischen Dokument heißt es hierzu:

[112] Vgl. UMA, 13-4 ETYK 12, Bericht Nr. 26, „ETYK: Madridin seurantakokous; humanitääriset kysymykset; N+N-tekstin käsittely työryhmässä; ihmiskontaktit ja informaatio", 13. 4. 1981, S. 1; UMA, 13-4 ETYK 163, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 209, 5. 5. 1981; UMA, 13-4 ETYK 164, „Neuvottelutilanne Madridin ETYK-seurantakokouksessa; suurlähettiläs Müllerin tilannekatsaus", 20. 7. 1981, S. 1f.; UMA, 13-4 ETYK 164, Bericht Nr. 49, „ETYK:n seurantakokous Madridissa 14. 11. 1980–; tähänastiset neuvotteluvaiheet", 27. 7. 1981, S. 5f.; Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 163; ders., Austria, in: Suppan/Mueller (Hrsg.), Peaceful coexistence, S. 197f.; Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 253f.; Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 23; Kastl, Das KSZE-Folgetreffen, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 47.

[113] Vgl. UMA, 13-4 ETYK 12, Bericht Nr. 23, „ETYK: Madridin seurantakokous; humanitääriset kysymykset. Neuvottelujen kulku 27. 1.–10. 4. 1981", 10. 4. 1981.

[114] UMA, 13-4 ETYK 12, Bericht Nr. 26, „ETYK: Madridin seurantakokous; humanitääriset kysymykset; N+N-tekstin käsittely työryhmässä; ihmiskontaktit ja informaatio", 13. 4. 1981, insbes. S. 3.

[115] Vgl. UMA, 13-4 ETYK 163, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 82, 27. 3. 1981; UMA, 13-4 ETYK 163, UM an Botschaften Belgrad, Bern, Stockholm, Wien und Delegation Madrid, Telegramm Nr. C-244, 1. 4. 1981.

[116] Vgl. UMA, 13-4 ETYK 164, Bericht Nr. 49, „ETYK:n seurantakokous Madridissa 14. 11. 1980–; tähänastiset neuvotteluvaiheet", 27. 7. 1981, S. 4f.

„Nach Auffassung einiger neutraler Delegationen müsse man diese Konjunkturlage ausnutzen und aus der Sowjetunion möglichst viele den Weststaaten genehme Zugeständnisse besonders im Gebiet des Dritten Korbes herauspressen."[117] Was die Finnen hier mit „einige neutrale Delegationen" zu kaschieren versuchten, war die Tatsache, dass sowohl Österreich, Schweden als auch die Schweiz – also alle anderen Neutralen – für diesen maximalistischen Ansatz eingetreten waren und selbst das kommunistische Jugoslawien in dieser Frage keinerlei Schwierigkeiten bereitet hatte[118]. Finnland hingegen empfand den Text als zu provokativ und hätte das N+N-Papier am liebsten in mehrere Einzeldokumente aufgeteilt, um sich nicht hinter diesen klar pro-westlichen Abschnitt zu Korb III stellen zu müssen[119].

Gemessen am Umfang der einzelnen Bestandteile war das Gesamtpapier der N+N zumindest auf den ersten Blick ausgewogen. Auf eine dreiseitige Einleitung mit allgemeinen Einschätzungen zum Madrider Treffen folgten acht Seiten zu Korb I, davon jeweils vier Seiten über die Prinzipien und über militärische Fragen. Die Ausführungen zum Zweiten Korb umfassten ebenso acht, die zum Dritten Korb sieben Seiten. Die letzten zwei Seiten widmeten sich den Folgen der Konferenz. Die Gewichtung innerhalb von Korb I und Korb III machte aber deutlich, wessen Forderungen tonangebend waren: Die UdSSR bekam zwar das KVAE-Mandat zugesprochen. Dafür war der Prinzipienteil stark westlich geprägt und befasste sich zu gut einem Drittel mit Aspekten des Menschenrechtsprinzips[120]. In Korb III hatten die N+N die Gewichtung der Schlussakte regelrecht auf den Kopf gestellt. Bei den Genfer Verhandlungen hatten die kaum relevanten, aber sehr umfangreichen Vorstellungen des Ostens und Frankreichs dazu geführt, dass die Abschnitte zu Kultur und Bildung jeweils etwa doppelt so lang waren wie die eigentlich bedeutsameren Unterkapitel zu menschlichen Kontakten und Information. Im informellen N+N-Papier bestand Korb III aus je elf konkreten Verbesserungsvorschlägen zu den Kernthemen menschliche Kontakte und Information, aber nur je sechs Punkten zu Kultur und Bildung[121]. Dass aber der Abschnitt zu Korb III stark westlich geprägt war, lag in der Natur der Sache. Seine Kernthemen „menschliche Kontakte" und „Information" waren seit jeher westliches Terrain, an dem der Osten kaum ein eigenes Interesse hatte, es aber faktisch als Verhand-

[117] UMA, 13-4 ETYK 163, UM an Botschaften Belgrad, Bern, Stockholm, Wien und Delegation Madrid, Telegramm Nr. C-244, 1. 4. 1981, S. 1.

[118] Laut Franz Ceska trug die jugoslawische Delegation bei den Menschenrechten und in Korb III alles mit, was die Neutralen im N+N-Dokument durchsetzen wollten. Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.

[119] Finnland unterstützte das Dokument einerseits aus Interesse am Zusammenhalt der N+N, andererseits um den jüngsten Zweifeln an seiner Neutralität, die es durch die Zurückhaltung in dieser Frage unter einigen westlichen Staaten ausgelöst hatte, nicht unnötig Vorschub zu leisten. UMA, 13-4 ETYK 163, UM an Botschaften Belgrad, Bern, Stockholm, Wien und Delegation Madrid, Telegramm Nr. C-244, 1. 4. 1981, S. 1f.

[120] UMA, 13-4 ETYK 163, Bericht Nr. 55, „ETYK-seurantakokous Madridissa, N+N-maiden loppuasiakirjaluonnos", 1. 4. 1981 (informelles N+N-Papier in Anlage).

[121] Ebenda. Vgl. KSZE-Schlussakte, in: Volle/Wagner (Hrsg.), KSZE, S. 267–283.

lungsmasse für die Durchsetzung seiner eigenen Ziele akzeptierte. Es war also nur natürlich, diesen Korb vor allem mit Forderungen der westlichen und neutralen Staaten zu füllen.

Dass das Dokument damit dennoch aus östlicher Sicht keine Provokation war, wie Finnland dies befürchtete, lag wohl eher daran, dass die finnische Delegation in die entscheidenden informellen Gespräche über Korb III nicht eingebunden war. Der österreichische Delegationsleiter Franz Ceska hatte den Abschnitt über den Dritten Korb nicht willkürlich mit westlichen Maximalforderungen gefüllt, sondern „im Lichte der Diskussionen" erstellt. Über den Diskussionsstand und damit auch darüber, welche westlichen Vorschläge einerseits Moskau akzeptieren könnte, welche Forderungen andererseits für den Westen unabdingbar waren, wusste er weit besser Bescheid als die finnische und vermutlich auch als die anderen N+N-Delegationen – vielleicht mit Ausnahme der Schweiz, die vor allem die westlichen Positionen sehr gut kannte[122]. Ceska war nicht nur durch seine Koordinatorentätigkeit für Korb III bestens mit der Materie vertraut, sondern auch in die entscheidenden informellen Besprechungen involviert. Insbesondere stand er in ständigem Kontakt mit dem sowjetischen Delegierten Sergei Kondraschow, der als KGB-Offizier und Vertrauter Juri Andropows die eigentlich zentrale Gestalt der sowjetischen Delegation war[123]. Somit überrascht es rückblickend kaum, dass das informelle N+N-Papier vom 31. März 1981 „bereits die Struktur und weitgehend auch den Inhalt des Schlußdokuments für Madrid vorzeichnete."[124] Dies galt nicht nur, aber insbesondere für Korb III. Wie der finnische Delegationsleiter Richard Müller trotz seiner ursprünglichen Skepsis und Zurückhaltung Ende Juli eingestand, bildete das N+N-Papier in diesem Bereich „mehr als nur eine Verhandlungsgrundlage"; es schaffte ein regelrechtes „Fundament für die Redaktion des substanziellen Schlussdokumentes"[125].

Dies war jedoch im April 1981 noch nicht absehbar. Erst nach der vierwöchigen Osterpause zeigte sich, dass die N+N das Folgetreffen tatsächlich in Bewegung gebracht hatten. Zwischen Mai und Juli 1981 konnten auf Grundlange des N+N-Papiers in allen Körben wesentliche Fortschritte errungen werden, obgleich die Verhandlungen zäh verliefen. Als die Teilnehmerstaaten Ende Juli in die Sommerpause gingen, waren die Redaktionsarbeiten in Korb II sowie in den weniger spektakulären Unterkapiteln zu Kultur und Bildung im Dritten Korb bereits vorläufig abgeschlossen. Selbst im Abschnitt zu den menschlichen Kontakten konnten fast alle Absätze des N+N-Dokumentes in eine allgemein akzeptable Form

122 Vgl. Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 167.

123 Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien. Vgl. S. 332, Anm. 134.

124 Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 15.

125 UMA, 13-4 ETYK 164, Bericht Nr. 49, „ETYK:n seurantakokous Madridissa 14. 11. 1980–; tähänastiset neuvotteluvaiheet", 27. 7. 1981, S. 5. Ein direkter Vergleich der entsprechenden Abschnitte des N+N-Papiers und des Madrider Schlussdokuments bestätigen dieses Urteil. Vgl. UMA, 13-4 ETYK 163, Bericht Nr. 55, „ETYK-seurantakokous Madridissa, N+N-maiden loppuasiakirjaluonnos", 1. 4. 1981 (informelles N+N-Papier in Anlage); Madrider Schlussdokument, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen.

gebracht werden. Im Bereich Information stand indes noch etwa die Hälfte des Textes aus. Schwierigkeiten bereiteten zudem in Korb I der Geltungsbereich der Vertrauensbildenden Maßnahmen im sonst weitgehend ausgehandelten KVAE-Mandat sowie das Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Auch die Konferenzfolgen waren noch ungeklärt[126].

Der Großteil des Schlussdokumentes stand damit zwar, allerdings waren die meisten schwierigen Fragen noch ungelöst. Neue Forderungen der USA in den Bereichen Menschenrechte, menschliche Kontakte und Information erschwerten die Verhandlungen zusätzlich[127]. Außerdem zeigte die Polenkrise erste Auswirkungen auf das Folgetreffen[128]. Die Verhandlungsatmosphäre hatte sich vor diesem Hintergrund zusehends verschlechtert. Dennoch erwies sich das N+N-Papier als verhandlungsbestimmend und richtungsweisend. Nach einer dreimonatigen „Sommerpause" wurden die Verhandlungen am 27. Oktober fortgesetzt mit dem Ziel, spätestens am 18. Dezember ein konsensfähiges Schlussdokument annehmen zu können. Die Stimmung unter den Delegationen war aber kaum besser als vor der Pause. Die Verhandlungen traten auf der Stelle, wobei die neuerliche Implementierungsdebatte der Verhandlungsatmosphäre eher abträglich war[129]. Die Auffassungen unter den westlichen und neutralen Delegationen, wie man am ehesten zu raschen Fortschritten gelangen würde, divergierten stark. Einige hielten direkte Konsultationen zwischen den USA und der UdSSR für notwendig, andere sahen erneut die Zeit für eine Initiative der N+N gekommen. Unter den Neutralen herrschte eine regelrechte Rivalität um den besseren Vermittlungsweg. Insbesondere Franz Ceska, der Schweizer Edouard Brunner und der Finne Richard Müller wetteiferten miteinander, was den Verhandlungen nicht einmal abträglich war[130]. Bis Dezember fanden sie Lösungsansätze für alle noch offenen

126 UMA, 13-4 ETYK 164, „Neuvottelutilanne Madridin ETYK-seurantakokouksessa; suurlähettiläs Müllerin tilannekatsaus", 20. 7. 1981, S. 1–6; UMA, 13-4 ETYK 164, Bericht Nr. 49, „ETYK:n seurantakokous Madridissa 14. 11. 1980–; tähänastiset neuvotteluvaiheet", 27. 7. 1981, S. 6. Speziell zum Verhandlungsstand in Korb III vgl. UMA, 13-4 ETYK 164, Bericht Nr. 45, „ETYK; Madridin seurantakokous; yhteistyö humanitäärisillä ja muilla aloilla", 27. 7. 1981. Vgl. Wettig, Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 251 f.; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 234.

127 Aufzeichnung von Bräutigam, 11. 9. 1981, in: AAPD 1981, Dok. 251, Anm. 4, 9 und 13; UMA, 13-4 ETYK 164, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 400/398, 16. 7. 1981; UMA, 13-4 ETYK 164, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 395/391, 16. 7. 1981, S. 14–19.

128 Dazu näher im folgenden Kapitel.

129 Vgl. SBKA, VII.1 Ungarn 3, Mappe „Offizieller Besuch des Herrn Bundeskanzlers in Ungarn, 18. bis 20. 11. 1981", S. 15; UMA, 13-4 ETYK 164, Bericht Nr. 51, „Tilanne Madridin ETYK-seurantakokouksessa; Alivaltiosihteeri Korhosen tapaaminen pohjoismaisten suurlähettiläiden kanssa Madridissa 30. 10. 1981", 5. 11. 1981; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 234 f.

130 Wortmeldung Franz Ceskas im KSZE-Workshop der Landesverteidigungsakademie am 15./16. 9. 2009 in Wien. Vgl. diverse Dokumente dieses Zeitraums in UMA, 13-4 ETYK 164; Aufzeichnung von Bräutigam, 11. 9. 1981, in: AAPD 1981, Dok. 251, Anm. 15; Rantzau an AA, 18. 12. 1981, in: ebd., Dok. 381, S. 2031–2034, hier S. 2032. Ceska erwog offenbar eine ein- bis zweijährige Vertragung des Folgetreffens samt zwischenzeitlicher Abhaltung von Expertentreffen zu humanitären sowie zu Abrüstungsfragen, was von Außenminister Pahr jedoch abgelehnt worden sei.

Fragen, die in einen offenbar abermals unter österreichischer Federführung entstandenen Gesamtentwurf mündeten[131]. Am 16. Dezember 1981 legten die N+N dieses Dokument offiziell vor. Es wurde von allen Seiten positiv aufgenommen[132], entsprach bereits größtenteils dem Madrider Schlussdokument und bestimmte unter der Bezeichnung RM/39 das weitere Folgetreffen[133]. Allerdings torpedierte die Verhängung des Kriegsrechts in Polen drei Tage zuvor die Hoffnungen der N+N, mit ihrem Dokument einen baldigen Abschluss des Folgetreffens herbeizuführen.

2.4 Von der Polenkrise bis zum Abschluss des Madrider Folgetreffens

In den ersten Monaten des Madrider Folgetreffens spielte die Situation in Polen für den Verhandlungsverlauf keine große Rolle. Die westlichen und neutralen Staaten waren sich darin einig, vorerst keine lautstarke Kritik an der innenpolitischen Situation in Polen zu üben. Sie wollten der polnischen Regierung zunächst die Gelegenheit geben, den Konflikt mit der Solidarność friedlich und ohne Gesichtsverlust zu lösen. In der Implementierungsdebatte war die Krise daher kaum offen zur Sprache gekommen[134]. Erst im Sommer 1981 begann die sich allmählich zuspitzende Lage Rückwirkungen auf das Folgetreffen zu zeigen. Deutliches Zeichen dafür war, dass die westlichen Staaten das Folgetreffen keinesfalls vor dem Sonderparteitag der PVAP Mitte Juli enden lassen wollten[135]. Die amerikanischen Zusatzforderungen von Juli 1980 dürften nicht zuletzt diesem Ziel gedient haben; solange die Madrider Verhandlungen noch liefen und Moskau sich des KVAE-Mandats noch nicht sicher war, konnte man über das KSZE-Folgetreffen Druck auf die polnische, vor allem aber die sowjetische Führung ausüben[136]. Als die Verhandlungen nach der Sommerpause Ende Oktober wieder begannen, hatte

131 Vgl. Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 16; Leatherman, Engaging, S. 579.

132 Unter den N+N war die Schweiz sehr skeptisch. Die westlichen Staaten hielten ihn trotz einzelner Bedenken als „den bisher weitgehend besten Ansatz" für ein annehmbares Verhandlungsergebnis. Die Sowjetunion maß ihm nach anfänglicher Kritik „einen hohen Wert bei". Rantzau an AA, 18. 12. 1981, in: AAPD 1981, Dok. 381, S. 2031–2034, hier S. 2032 f.

133 Das Dokument wurde am 16. 12. 1981 als CSCE/RM/39 registriert. Malta blieb dem Dokument fern. Vgl. UMA, 13-4 ETYK 164, Bericht Nr. 127, „ETYK-seurantakokous Madridissa; N+N-maiden virallinen ehdotus loppuasiakirjaksi", 17. 12. 1981, CSCE/RM/39 in Anlage. Vgl. Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 164; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 235 f.

134 Vgl. Hazewinkel, The Madrid Meeting, in: Bloed/van Dijk (Hrsg.), Essays on Human Rights, S. 13. Allerdings zitiert Leatherman einen schwedischen Diplomaten mit den Worten: „[T]he Polish crisis had been linked to the whole Madrid meeting, on the mind of the delegates." Leatherman, Engaging, S. 580.

135 Vgl. UMA, 13-4 ETYK 164, „Neuvottelutilanne Madridin ETYK-seurantakokouksessa; suurlähettiläs Müllerin tilannekatsaus", 20. 7. 1981, S. 8. Die EG-Außenminister hatten bereits am 10. 5. 1981 beschlossen, das Folgetreffen aufgrund der Spannungen in Polen vorerst nicht beenden zu wollen. Vgl. Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 233.

136 Vgl. UMA, 13-4 ETYK 164, Bericht Nr. 49, „ETYK:n seurantakokous Madridissa 14. 11. 1980–; tähänastiset neuvotteluvaiheet", 27. 7. 1981, S. 1.

in Polen General Wojciech Jaruzelski den bisherigen Parteichef Stanisław Kania abgelöst, was nichts Gutes ahnen ließ. Mit der Verhängung des Kriegsrechts am 13. Dezember 1981 war klar, dass das Madrider Folgetreffen trotz der Bemühungen der N+N und des Dokuments RM/39 zu keinem schnellen Ende kommen würde. Am 18. Dezember wurde das Folgetreffen für mehrere Wochen vertagt. Trotz der angespannten Lage verbreiteten „[e]ine Reihe der neutralen Delegationen, insbesondere die österreichische", einen „ungebrochenen Optimismus" bezüglich der Erfolgsaussichten ihrer Verhandlungsinitiative, der von den meisten anderen Delegationen so nicht geteilt wurde[137].

Als die Verhandlungen am 9. Februar 1982 wieder aufgenommen wurden, schienen die USA entschlossen, den Konferenztisch zu verlassen. Vor allem dem deutschen Außenminister Hans-Dietrich Genscher war es zu verdanken, dass sich der Westen nicht aus dem Folgetreffen zurückzog[138]. Bis zum 12. März befassten sich die Delegationen in einer neuerlichen Implementierungsdebatte vor allem mit den Ereignissen in Polen. Zum Auftakt dieser Debatte erschienen 19 Außenminister der westlichen und neutralen Staaten persönlich in der spanischen Hauptstadt, um die Vorgänge in Polen zu verurteilen[139]. Unter ihnen war auch der österreichische Außenminister Willibald Pahr, der die Maßnahmen der polnischen Regierung in vergleichsweise gemäßigten Worten als Verstoß gegen die KSZE-Schlussakte verurteilte und für eine Weiterführung des Dialogs plädierte, damit aber dennoch deutlichere Kritik übte, als Bundeskanzler Kreisky dies zuvor getan hatte[140].

Ein Abbruch der Verhandlungen konnte letztlich durch eine siebenmonatige Konferenzunterbrechung verhindert werden, die vor allem von der österreichischen Delegation „in informellen, sehr schwierigen Kontakten" ausgehandelt und schließlich von allen Teilnehmerstaaten beschlossen wurde[141]. Entscheidend war dabei, dass es mit dem 9. November 1982 ein festes Datum für die Wiederaufnahme der Verhandlungen ohne jegliche Vorbedingungen gab und der Inhalt des Dokumentes RM/39 unangetastet blieb[142]. Obwohl sich die Gemüter in dieser Zeit – ungeachtet der Massenverhaftungen und -verurteilungen, der Unterdrückungsmaßnahmen sowie des formellen Verbots der Solidarność am 8. Oktober – etwas

137 Rantzau an AA, 18. 12. 1981, in: AAPD 1981, Dok. 381, S. 2031–2034, hier S. 2033 f.

138 Vgl. Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 16; Kastl, Das KSZE-Folgetreffen, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 48 f.

139 Ebenda, S. 49; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 236 f.

140 Scharfe Kritik Pahrs an der Lage in Polen, in: Arbeiter-Zeitung, 13. 2. 1982, S. 3; Pahr: KSZE-Prozeß muß fortgesetzt werden, in: Die Presse, 13./14. 2. 1982, S. 1. Der vollständige Redetext ist zu finden in: UMA, 13-4 ETYK 171. Zu Kreiskys Reaktionen auf die Lage in Polen vgl. S. 403–406.

141 UMA, 13-4 ETYK 13, Mappe „Euroopan N+N-maiden ulkoministerikokous Tukholmassa 29.–30. 8. 1982", Bericht Nr. R-18, „Madridin seurantakokous II; 5. työvaihe; poulueettomien ja sitoutumattomien toiminta", 18. 3. 1982, S. 4 f.; Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 16; Kastl, Das KSZE-Folgetreffen, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 49; Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 164.

142 Kastl, Das KSZE-Folgetreffen, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 49.

beruhigten, gelang es auch im November und Dezember 1982 nicht, die Verhandlungen abzuschließen. Der Westen war zwar willens, auf Grundlage des N+N-Vorschlags RM/39 weiterzuverhandeln, setzte jedoch abermals eine Implementierungsdebatte an und stellte angesichts der Ereignisse in Polen vierzehn neue Forderungen, unter anderem einen besseren Schutz für Bürgerrechtler in der UdSSR, Gewerkschaftsfreiheit, Streikrecht, eine Stärkung religiöser Freiheiten, freien Zugang zu amtlichen Vertretungen in allen Teilnehmerstaaten, ein Abschalten der Radiostörsender und ein Expertentreffen über menschliche Kontakte zusätzlich zu dem vorläufig schon vereinbarten Menschenrechts-Expertentreffen. Von der ebenso geforderten Präzisierung des Mandats für die KVAE abgesehen, betrafen diese Forderungen also ausschließlich humanitäre Fragen. Die UdSSR zeigte sich in einigen Punkten kompromissbereit, für einen Verhandlungsabschluss genügte dies jedoch nicht[143].

Während der Verhandlungsunterbrechung hatten die N+N über ihr weiteres Vorgehen beraten und waren bei einem Treffen in Stockholm im August 1982 übereingekommen, eine Neufassung ihres Dokumentes RM/39 auszuarbeiten. Im November und Dezember 1982 initiierten und koordinierten sie informelle Arbeitsgruppen und eruierten, welche Änderungen an RM/39 notwendig sein würden, um zu einem konsensfähigen Dokument zu gelangen[144]. Anfang 1983 überarbeiteten die N+N vor diesem Hintergrund ihren Gesamtentwurf und präsentierten am 15. März 1983 eine revidierte Fassung (RM/39/Rev.)[145], die sechs der vierzehn westlichen Vorschläge übernahm und Wien als Tagungsort des nächsten Folgetreffens festlegte[146]. Die westlichen Staaten begrüßten den Vorschlag Anfang Mai, bestanden aber „auf wenigen, maßvollen und einleuchtenden Verbesserungen“[147]. Die sowjetische Delegation wiederum erklärte wenige Tage später auf

143 Ebenda, S. 49f.; Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 165; Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 16f.; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 237f.

144 Vgl. Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 164f.

145 Das Dokument wurde am 15. 3. 1983 als CSCE/RM/39/Rev. registriert. Malta blieb dem Dokument fern. Vgl. Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 165; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 239f.

146 Österreich hatte sich vor und während des Madrider Folgetreffens für die „große Rotation“ der Tagungsorte, also die Einbeziehung von NATO- und WVO-Staaten, ausgesprochen, sich aber von Anfang an Chancen ausgerechnet, selbst Gastgeber zu werden. Wie in Dipoli, Genf und Belgrad verzichtete es jedoch darauf, offensiv für Wien zu werben, sondern erklärte, stets zur Verfügung zu stehen, sofern damit das Problem des Tagungsortes gelöst werden könne. Neben Wien waren Warschau, Budapest, Bukarest und Brüssel im Gespräch. Vgl. UMA, 13-4 ETYK 12, „Puolueettomien ja sitoutumattomien maiden ETYK-neuvottelukokous Nikosiassa 15.–16. 10. 1981; keskustelu seurannasta“, 20. 10. 1981; SBKA, VII.1 Ungarn 3, Mappe „Offizieller Besuch des Herrn Bundeskanzlers in Ungarn, 18.–20. 11. 1981“, o. D., S. 14f.; SBKA, VII.1 Polen 3, Mappe „Besuch des Bundeskanzlers in Polen, 24.–26. 11. 1979“, o. D., Abschnitt zur KSZE (unpaginiert); SBKA, VII.1 Polen 2, Mappe „Offizieller Besuch des polnischen Ministerpräsidenten in Österreich; Information“, o. D., S. 14; Aufzeichnung von Siebourg, 13. 5. 1981, in: AAPD 1981, Dok. 138, S. 772–778, hier S. 773, Anm. 4.

147 Kastl, Das KSZE-Folgetreffen, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 50.

direkte Weisung des sowjetischen Parteichefs Juri Andropow, die revidierte Fassung von RM/39 unverändert annehmen zu können, zeigte sich aber zu keinen weiteren Verhandlungen bereit[148].

Die N+N verloren in dieser Phase immer mehr an Zusammenhalt, was in einer Initiative des finnischen Präsidenten Mauno Koivisto im April 1983 offen zu Tage trat. Koivisto schlug den Staats- und Regierungschefs der N+N-Staaten vor, mit einem gemeinsamen Appell an die anderen KSZE-Teilnehmer die Bedeutung des jüngsten N+N-Dokumentes zu unterstreichen und zu einem raschen Abschluss des Folgetreffens aufzufordern. Österreich nahm erst nach einigem Zögern und einem handfesten Disput mit Finnland eher widerwillig daran teil[149]. Malta, Liechtenstein und die Schweiz blieben dem N+N-Appell vom 18. April fern[150]. In westlichen Kreisen hegte man den Verdacht, Koivistos Initiative habe ihren wahren Ursprung in Moskau und solle die NATO-Staaten zu einem – gemessen an den westlichen Zusatzforderungen – ungünstigen Kompromiss bewegen. Liechtenstein und die Schweiz sagten sich daher von dem N+N-Dokument los und schlossen sich der westlichen Position an[151].

Die N+N waren damit nicht mehr dazu in der Position, die Verhandlungen aus der Pattsituation herauszuholen. Die Initiative ging nun an die Gastgeber über, die schon aus Prestigegründen an einem Erfolg des Treffens interessiert waren. Die spanische Regierung hatte als jüngstes NATO-Mitglied zugleich weit größeren Einfluss auf die USA und die anderen westlichen Hardliner als die N+N[152]. Mit Unterstützung des Schweizer Delegationsleiters Edouard Brunner gelang dem spanischen Ministerpräsidenten Felipe González schließlich in einer klugen Vermittlungsaktion der Durchbruch, so dass am 15. Juli 1983 ein Schlussdokument stand, das Ost und West zu unterzeichnen bereit waren. Als wichtigste Ergänzung zu RM/39/Rev. sah es ein Expertentreffen über menschliche Kontakte in Bern vor, verzichtete dafür unter anderem auf die amerikanische Forderung nach sofortiger Einstellung von Störsendern[153]. Um Moskau die Annahme des Dokumentes zu erleichtern, tauchte das zusätzliche Expertentreffen nicht im Schlussdokument selbst auf, sondern kam als „Erklärung des Vorsitzenden" in den Anhang[154]. Zu-

148 Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 17. Vgl. außerdem die Situationsschilderung Franz Ceskas in einem Telegramm aus Brüssel in: SBKA, VII.1 Spanien/Sri Lanka/Sudan, Botschaft Brüssel an BMfAA, 13. 5. 1983.

149 Vgl. zahlreiche Dokumente in UMA, 13-4 ETYK 13.

150 UMA, 13-4 ETYK 13, Mappe „Madridin seurantakokous / Tasavallan Presidentin aloitteesta toteutettu N+N-maiden yhteinen ETYK-vetoomus 18. 4. 1983", darin Zirkularnote vom 18. 3. 1983. Vgl. Fischer, Grenzen, S. 375 f.; ders., Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 165.

151 Vgl. ebenda.

152 Vgl. die diesbezügliche Einschätzung Franz Ceskas in: SBKA, VII.1 Spanien/Sri Lanka/Sudan, Botschaft Brüssel an BMfAA, 13. 5. 1983.

153 Vgl. Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 165; Rosin, Neutral, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 59 f.

154 Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 165; Kastl, Das KSZE-Folgetreffen, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 50; Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 17; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 242;

letzt hielt Malta mit seinen Sonderforderungen zu Fragen des Mittelmeerraumes das Madrider Folgetreffen auf, das so erst vom 7. bis 9. September mit einem Außenministertreffen beendet werden konnte. Den mühevoll errungenen Kompromiss konnte auch der Abschuss des südkoreanischen Passagierflugzeugs KAL 007 durch die UdSSR am 1. September nicht mehr verhindern[155].

3. Die Beurteilung des Madrider Folgetreffens

Für die österreichische Diplomatie war Madrid zweifelsohne ein großer Erfolg – und dies nicht nur deshalb, weil das nächste KSZE-Folgetreffen in Wien stattfinden würde. Obgleich die N+N ähnlich wie in Genf und Belgrad auf der Zielgeraden der Verhandlungen die Initiative verloren hatten, war das Schlussdokument durch diese Staatengruppe erarbeitet worden; an dem Erfolg in Madrid hatten sie nach östlicher wie westlicher Einschätzung „einen beachtlichen Anteil“[156]. Unter den N+N-Staaten spielte Österreich zweifelsfrei die entscheidende Rolle, vor allem Delegationsleiter Franz Ceska, der von Konferenzteilnehmern wegen seines unermüdlichen Engagements mit dem scherzhaften Beinamen „Mister Madrid“ versehen worden sein soll[157]. Ceska war die treibende Kraft der N+N, der gemeinsam mit seinem Schweizer Kollegen Edouard Brunner immer wieder Ideen entwickelte und Initiativen startete, um die Verhandlungen auf den richtigen Weg zu bringen.

Es war jedoch Ceska und nicht Brunner, der von Anbeginn konsequent darauf gesetzt hatte, in Madrid ein umfassendes, substanzielles Dokument zu erzielen und möglichst frühzeitig Gesamtlösungen anzubieten, statt mit allen 35 Teilnehmerstaaten gemeinsam in schier endlosen Detailverhandlungen ein Schlussdokument zu erarbeiten. Wäre es nach der Schweiz und vielen der westlichen Staaten gegangen, hätte man sich auch auf ein Kurzdokument einigen können, das lediglich Ort und Zeit des nächsten Folgetreffens festhielt, ähnlich wie dies in Belgrad der Fall war. Brunner und seine Delegation orientierten sich in Madrid zunehmend an den USA und den anderen westlichen Staaten und standen innerhalb der N+N den gemeinsamen Vermittlungsaktionen oftmals am skeptischsten ge-

Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 256f. Vgl. Beschlüsse des Madrider Vorbereitungstreffens, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 198.

155 Vgl. Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 17; Sizoo/Jurrjens, CSCE Decision-Making, S. 244; Kastl, Das KSZE-Folgetreffen, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 50f.

156 Ebenda, S. 52. Zur östlichen Einschätzung vgl. Włodzimierz Konarski, Der KSZE-Prozeß und das Madrider Treffen in polnischer Sicht, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 71–78, hier S. 74. Zu einem ähnlichen Urteil kommen auch Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 167f.; Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 257. Zur westlichen Sicht vgl. zudem Aufzeichnung von Blech, 14. 1. 1981, in: AAPD 1981, Dok. 7, S. 30–41, hier S. 39, Anm. 44; Kastl an AA, 12. 5. 1981, in: AAPD 1981, Dok. 137, S. 767–772, hier S. 771.

157 So Hubert Isak, Die KSZE – ein neuer Ordnungsfaktor im internationalen System?, in: ders. (Hrsg.), Die KSZE, S. 141–170, hier S. 150.

genüber. Dazu bildete „das rührige drittparteiliche Engagement" Österreichs den „Kontrapunkt", indem es „immer wieder als Impulsgeber" auftrat[158]. Die anderen N+N-Delegationen spielten eine eher untergeordnete Rolle. Die Finnen entfalteten zwar auch einige Initiativen, sie hatten jedoch oft „die falschen Ideen"[159]. Zugleich wurden sie nach wie vor verdächtigt, dem Osten näher zu stehen als dem Westen – und zwar nicht nur von den westlichen Staaten, sondern auch von den anderen Neutralen[160]. Schweden und Jugoslawien zeigten insgesamt wenig Profil, waren aber der österreichischen Position meist näher als der finnischen oder der schweizerischen und beteiligten sich an allen N+N-Aktivitäten[161].

Österreich nutzte das Madrider Folgetreffen stärker als die vorherigen KSZE-Verhandlungen, um „seine Außenpolitik ständig zu definieren und zu artikulieren". Es war, so Franz Ceska, ein „ideales Forum, um grundsätzlich, aber auch anhand zahlloser konkreter Fragen darzulegen, dass wir eine Demokratie westlicher Prägung waren, dass sich die österreichische Neutralität nicht auf unsere Wertvorstellungen bezog, dass wir somit ideologisch nicht neutral waren."[162] Dies tat die österreichische Delegation insbesondere durch ihr starkes Engagement für die humanitären Fragen der KSZE, das in dem Vorschlag für den Informationsbereich, in der konsequenten Unterstützung der westlichen Vorschläge für Korb III und das Menschenrechtsprinzip sowie in der Koordinations- und Redaktionsarbeit im Dritten Korb seinen Ausdruck fand. Letztlich rührte auch das vehemente Eintreten Österreichs für ein substanzielles Schlussdokument vor allem daher, dass man weitere Fortschritte im humanitären Bereich für notwendig hielt.

Trotz dieser Positiva zog Außenminister Erwin Lanc[163] am 8. September 1983 in Madrid eine nüchterne Bilanz und warnte davor, die Bedeutung des Folgetref-

158 Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 257. Zur Haltung der Schweiz vgl. Fischer, Grenzen, S. 296–304; Rosin, Annäherung, S. 91–94; ders., Neutral, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 57–60; Edouard Brunner, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid aus der Sicht der neutralen Schweiz, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 79–84, hier S. 83.

159 Wortmeldung Franz Ceskas im KSZE-Workshop der Landesverteidigungsakademie am 15./16. 9. 2009 in Wien.

160 Der US-Diplomat Spencer Oliver erklärte im Dezember 1982 gegenüber einem finnischen Delegationsmitglied, dass man die finnische Position im Westen zwar verstehe, Finnlands „tatsächliche Position in allen kritischen Konferenzphasen – nach Einschätzung des Westens – von ihrem Eindruck her [aber] die gleiche wie die Position der sozialistischen Staaten" gewesen sei. Zugleich habe man beobachten können, dass die drei anderen Neutralen gelegentlich „eigene Besprechungen ohne Finnland" abhielten und die finnische Delegation in manchen N+N-Beratungen Schwierigkeiten bereitet hätte. UMA, 13-4 ETYK 13, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 119, 15. 12. 1982. Vgl. Leatherman, Engaging, S. 565.

161 Vgl. UMA, 13-4 ETYK 13, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 119, 15. 12. 1982; Fischer, Bridging the Gap, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 167; Höll, Zusammenarbeit Österreich-Jugoslawien, in: ders. (Hrsg.), Österreich – Jugoslawien, S. 155, 159.

162 Ceska, Détente, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 517. Vgl. ders., Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 23 f.

163 In Österreich war es nach den Nationalratswahlen im April 1983 und Kreiskys Rücktritt zu einer Koalitionsregierung zwischen SPÖ und FPÖ gekommen. Neuer Bundeskanzler wurde

fens überzubewerten. Schließlich hänge „die Existenz der Menschheit" wesentlich stärker vom Erfolg oder Misserfolg der parallel in Genf stattfindenden INF-Verhandlungen ab[164]. Das Ergebnis von Madrid sei zwar „ein Silberstreif am Horizont", ob es aber „eine Trendwende in den Ost-West-Beziehungen" einleiten werde, müsse sich erst noch zeigen. Seine Zweifel dürften ihre Ursache nicht zuletzt in dem Abschuss des südkoreanischen Passagierflugzeugs KAL 007 eine Woche zuvor gehabt haben, den er in vergleichsweise moderaten Worten als „besonders tragische[s] Ereignis" und „schreckliche[n] Vorfall" bezeichnete, wenngleich er von einer Beschuldigung der UdSSR absah[165].

Den österreichischen Hauptinteressen entsprechend, hob Lanc in seinen Ausführungen neben den militärischen insbesondere die humanitären Aspekte der KSZE hervor: „Ohne die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, ohne die Weiterentwicklung der menschlichen Kontakte, des gesamten humanitären Bereiches kann es unserer Auffassung nach keine zwischenstaatliche Entspannung geben." Dies spiegele sich auch in den beiden vereinbarten Expertentreffen über menschliche Kontakte und Menschenrechte wider[166]. Zwar habe „bisher noch jede Implementierungsdebatte schwere Mängel in der Erfüllung der Verpflichtungen von Helsinki" aufgezeigt, dennoch sei es ermutigend zu sehen, wie viele Menschen durch die KSZE-Vereinbarungen bisher konkrete Verbesserungen und Erleichterungen erfahren hätten[167].

Wie Bruno Kreisky am 1. August 1975 in Helsinki betonte auch Außenminister Lanc, dass die ideologische Auseinandersetzung zwischen den kommunistischen und den demokratischen Staaten weitergehen werde und Österreich sich nicht scheue, „diesen Kampf der Ideen auf friedliche Weise" fortzusetzen. Kreisky diente ihm dabei als autoritativer Kronzeuge; aus dessen Rede zitierte Lanc die entscheidenden Passagen, die für Österreich auch weiterhin gültig seien[168].

Abschließend bemühte sich Lanc um eine Gesamtbeurteilung des KSZE-Prozesses unter besonderer Berücksichtigung des Madrider Folgetreffens. Die KSZE sei das einzige multilaterale Forum in der Welt, in dessen Rahmen „die ganze Bandbreite der Probleme zwischen den pluralistischen Demokratien des Westens und den kommunistischen Ländern" erörtert werde. Gerade angesichts zunehmender Spannungen zwischen Ost und West könne es sich die Staatengemeinschaft weniger denn je erlauben, den Dialog zu unterbrechen. Die in Madrid er-

Fred Sinowatz, Außenminister Willibald Pahr wurde durch den bisherigen Innenminister Erwin Lanc abgelöst. Vgl. Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 496–498, 503–505.

164 Lanc nannte die Verhandlungen nicht beim Namen, es war aber unmissverständlich, was er mit „gewichtige zwischenstaatliche Verhandlungen über militärische Fragen" meinte. Erklärung des österreichischen Außenministers, Erwin Lanc, am 8. September 1983 (Auszug), in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 223–225, hier S. 223.

165 Ebenda, S. 224. In ähnlichem Tonfall hatten sich zuvor Bundeskanzler Fred Sinowatz und Vizekanzler Norbert Steger zu dem Vorfall geäußert. Sinowatz, Steger: „Volle Klärung", in: Die Presse, 3./4. 9. 1983, S. 2.

166 Erklärung Erwin Lanc', 8. 9. 1983, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 224.

167 Ebenda, S. 225.

168 Ebenda. Vgl. Kapitel I.4.7.2.

zielten Präzisierungen hielt er für nicht unbedeutend, da sie „für Individuen wie für Staaten die Berufungsgrundlage gegenüber jenen Staaten [stärken], die die gegenseitig eingegangenen Verpflichtungen mißachten." Es wäre „ein tragischer Irrtum von vielleicht historischen Dimensionen", den KSZE-Prozess „aus mangelndem Vertrauen in die Kraft unserer eigenen Ideen" scheitern zu lassen. Dass dieser Fehler nicht begangen wurde, sei seiner Auffassung nach der eigentliche Erfolg von Madrid[169].

4. Zwischenbilanz

Österreich reagierte mit Sorge auf die wachsenden Spannungen zwischen Ost und West, war vor allem darum bemüht zu deeskalieren und verzichtete deshalb teilweise darauf, die Vergehen des Ostens deutlich zu verurteilen. In der Implementierungsdebatte in Madrid übte die österreichische Delegation zwar ähnlich scharfe Kritik wie die westlichen Staaten, ohne jedoch einzelne Länder namentlich zu beschuldigen. Wien versuchte an der Wende zu den 1980er Jahren aus ureigenstem Interesse zu vermitteln und einen völligen Zusammenbruch des Dialogs zwischen Ost und West zu verhindern.

Dies bedeutete für Österreich jedoch nicht, sein besonderes Interesse an den humanitären Fragen der KSZE aufzugeben. Im Gegenteil kehrte man dies noch stärker heraus als zuvor. In Belgrad hatte man es noch weitgehend den westlichen Staaten überlassen, neue Maximalforderungen aufzustellen, und rang selbst eher hinter den Kulissen um deren Durchsetzung. Beim Madrider Folgetreffen hingegen ging Österreich dazu über, gemeinsam mit anderen Staaten prominente Vorschläge mit maximalistischen Vorstellungen im humanitären Bereich vorzulegen – eine Entwicklung, die auf dem Wiener Folgetreffen ihre Fortsetzung fand[170]. So legte die österreichische Delegation in Madrid gemeinsam mit Spanien und der Schweiz einen umfangreichen Vorschlag zur Verbreitung gedruckter Informationen und Arbeitsmöglichkeiten von Journalisten vor. Auch als Koordinator bei den Verhandlungen über den Dritten Korb unterstrich Österreich sein Interesse an humanitären Fragen, indem es keine Kompromisse auf mittlerer Linie anstrebte, sondern so viel westliches Gedankengut wie möglich durchzusetzen versuchte.

Entscheidend für den Erfolg des Madrider Treffens wie für die angestrebten Verbesserungen in Korb III und bei den Menschenrechten war aber, dass Österreich die anderen N+N-Staaten dazu drängte, möglichst frühzeitig einen Gesamt-

[169] Erklärung Erwin Lanc', 8. 9. 1983, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 225.

[170] In Wien legte Österreich Vorschläge über das Recht auf Emigration (mit der Schweiz, Kanada und der Bundesrepublik Deutschland), zur Religionsfreiheit (allein), zur „effizienten Bearbeitung humanitärer Probleme" (mit der Schweiz), zur Erleichterung von Auslandsreisen zum Zwecke von Familienbesuchen (mit Schweden), zugunsten eines freieren Informationsflusses zwischen Ost und West (mit den N+N-Staaten) sowie zu „Schutzmechanismen im Menschenrechtsbereich" (mit Schweden, Finnland und der Schweiz) vor. Isak, Die KSZE, in: ders. (Hrsg.), Die KSZE, S. 156f.

vorschlag für das Schlussdokument vorzulegen, um die festgefahrenen Verhandlungen wieder in Gang zu bringen. Damit setzten sich die Österreicher gegenüber den Skeptikern unter den N+N durch. Der Erfolg gab ihnen Recht. Mit ihren informellen und formellen Gesamtentwürfen schafften die N+N weit mehr als nur eine Verhandlungsgrundlage; sie erarbeiteten das gesamte Madrider Schlussdokument – vom finalen Kompromiss abgesehen, der den Spaniern vorbehalten blieb. Österreich war unter den N+N zweifelsohne die treibende Kraft und bei der Ausarbeitung der N+N-Dokumente federführend. Über die Redaktionsarbeit hinaus vermittelten vor allem Österreich und die Schweiz mehrfach bei Verfahrensschwierigkeiten und verhinderten so womöglich ein Scheitern der Konferenz.

Das Madrider Folgetreffen markierte somit eine der Sternstunden der österreichischen Diplomatie. Dass Österreich und die N+N am Erfolg des Treffens einen wesentlichen Anteil hatten, ist unbestritten. Zugleich muss ihre Bedeutung relativiert werden. Kompromisse sind bekanntlich immer nur dann möglich, wenn bei den Konfliktparteien eine grundsätzliche Konzessionsbereitschaft vorliegt. Darauf hatten die N+N aber nur wenig Einfluss. Die östliche Führungsmacht war von Anfang an zu gewissen Zugeständnissen in Korb III bereit, um das KVAE-Mandat durchzusetzen. Unter den westlichen Staaten sah dies etwas anders aus. Hier mussten einige Hardliner, insbesondere die USA, wiederholt zu einer konstruktiven Haltung bewegt werden. Daran hatten Österreich und die N+N sicher einen gewissen Anteil. Wichtiger waren hierbei aber andere Staaten, allen voran die Bundesrepublik Deutschland sowie zuletzt Spanien. Die größte Bedeutung der österreichischen Diplomaten lag wohl eher darin, dass sie permanent ausloteten, wie weit Ost und West ganz konkret zu gehen bereit waren. So trugen sie wesentlich dazu bei, dass das Madrider Schlussdokument dem größtmöglichen gemeinsamen Nenner aller Beteiligten sehr nahe kam, nachdem man sich in Belgrad nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner hatte verständigen können.

Resümee: Neutraler Vermittler oder missionarische Absichten?

Zu Beginn der Genfer KSZE-Verhandlungen Ende September 1973 erklärte der österreichische Delegationsleiter Helmut Liedermann in seiner Grundsatzerklärung zum Thema „menschliche Kontakte" ausführlich, dass und warum sich Österreich für dieses Thema besonders interessiere und fügte abschließend hinzu: „Wir verfolgen dabei keine missionarischen Absichten, sondern rein praktische, unserer eigenen Interessenlage entsprechende und gleichzeitig der Entspannung dienende Ziele."[1] Diese und ähnliche Formulierungen finden sich in Äußerungen nahezu aller österreichischer Außenpolitiker und Diplomaten, die sich mit dem österreichischen Engagement für die humanitären Fragen der KSZE befassen[2]. Die Frage nach etwaigen „missionarischen Absichten" Österreichs führt zunächst zu der grundsätzlichen Frage, worum es bei der KSZE eigentlich ging.

Im Grunde genommen war der KSZE-Prozess ein in Verhandlungen gekleideter ideologischer Kampf um den Status quo in Europa. Breschnew hatte diesen Status quo mit seiner Konferenzidee eigentlich zementieren wollen; er suchte eine Art Ersatz-Friedensvertrag, der die bestehenden Grenzen und die sowjetische Hegemonie über Osteuropa festschreiben würde. Die NATO setzte mit ihrer Forderung nach größerer „Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen zwischen den Ländern des Ostens und des Westens"[3] hingegen Themen auf die KSZE-Agenda, die den Status quo in Frage stellten – wenn auch nicht den der Grenzziehung[4]. Die westlichen Staaten hatten damit zwar Anfang der 1970er Jahre nicht den Sturz der kommunistischen Regime im Auge, jedoch ging es ihnen ganz klar darum, mit dem Stichwort „Freizügigkeit" die bestehenden Zustände aufzuweichen und zu verändern. Diese Forderung steht in einer Linie mit Egon Bahrs „Wandel durch Annäherung", Charles de Gaulles „Europa vom Atlantik bis zum Ural" und dem, was Lyndon B. Johnson und Dean Rusk euphemistisch als „bridge-building" bezeichneten[5]. Man könnte es in Anlehnung an Carl von Clausewitz auch als die Fortsetzung der Rollback-Strategie mit anderen, nämlich friedlichen Mitteln bezeichnen. Nichts anderes meinte Otto Winzer, als er Bahrs Konzept aus Sicht eines kommunistischen Machthabers vollkommen zutreffend als „Aggression auf Filzlatschen" bezeichnete[6].

[1] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 46078-6a/73, „Unterkommission 8 (Menschl. Kontakte); oesterr. Statement", 28. 9. 1973, S. 2.

[2] Vgl. beispielsweise S. 97, 118, 145.

[3] NATO-Erklärung, 5. 12. 1969, in: Schramm/Riggert/Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz, S. 107.

[4] Dass auch in der Grenzfrage der Status quo durch die KSZE nicht zementiert, sondern die Möglichkeit friedlicher und einvernehmlicher Grenzänderungen offen gelassen wurde, ist eine andere Frage, die aber nichts mit Korb III und den Menschenrechten zu tun hatte.

[5] Vgl. Kieninger, Transformation, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975, S. 67 f.

[6] Vgl. Hermann Wentker, Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System 1949–1989, München 2007, S. 237 f.

Indes waren die konkreten Zielsetzungen, die die westlichen Staaten mit der Forderung nach „Freizügigkeit" als Verhandlungsthema der KSZE verbanden, zunächst alles andere als klar. Ursprünglich sollte sie vor allem menschliche Kontakte zwischen den beiden deutschen Staaten erleichtern helfen. Dennoch war diese Forderung anfangs umstritten, innerhalb der NATO genauso wie in einigen der westlichen Regierungen. Insbesondere in den USA klafften nach dem Machtantritt von Richard Nixon die Auffassungen zwischen dem Präsidenten und seinem Sicherheitsberater Henry Kissinger auf der einen, Außenminister William Rogers und dem State Department auf der anderen Seite deutlich auseinander. Während Erstere den Status quo in Europa nicht ernsthaft in Frage stellen wollten, hielten Letztere an der bisher verfolgten Transformationsstrategie fest[7]. Je stärker wiederum die Hardliner innerhalb der NATO das Thema „Freizügigkeit" für sich entdeckten und bis zum Beginn der MV in Dipoli für eine offensive und maximalistische Herangehensweise warben, desto stärker ruderten unter anderem Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland zurück und traten für ein vorsichtiges Vorgehen ein. Allerdings war dies nur noch ein Ringen um die konkrete Strategie; über die grundsätzliche Zielrichtung herrschte innerhalb des Westens Einigkeit. Dank ihrer Forderung, die sie mit zunehmender Vehemenz vertraten und zur Bedingung für ihre Konferenzteilnahme machten, wurde die KSZE-Schlussakte keine Besiegelung des Status quo, sondern eine „agenda for change"[8].

Wie stand Österreich zu dieser Agenda? Verfolgte es mit seinem starken Engagement für die humanitäre Dimension der KSZE „missionarische Absichten"? Die einfache Antwort wäre ein klares Ja. Österreich unterstützte die westlichen Forderungen – obgleich anfangs nur zögerlich – und musste sich darüber im Klaren gewesen sein, was dies für den Osten bedeuten könnte. Bei genauerem Hinschauen ergibt sich ein komplexeres Bild, dessen Facetten jeweils mit bestimmten Akteuren verbunden sind. Dabei reicht das Spektrum von Außenminister Rudolf Kirchschläger über Bundeskanzler Bruno Kreisky bis hin zu den involvierten Diplomaten, vor allem Helmut Liedermann, Franz Ceska und Ludwig Steiner.

Rudolf Kirchschläger verfolgte tatsächlich keine „missionarischen Absichten". Er fühlte sich zwar der humanitären Tradition der österreichischen Außenpolitik verpflichtet, verstand diese jedoch in einem engen Sinn: Menschen in Not den Möglichkeiten entsprechend zu helfen. In diesem Rahmen identifizierte er sich durchaus mit den Zielen der westlichen Forderung nach „Freizügigkeit". Er glaubte auch, dass systemimmanente Veränderungen in den kommunistischen Staaten möglich seien, nicht aber, dass man diese von außen aufzwingen könne, schon gar nicht, indem man auf einer internationalen Konferenz über „Freizügigkeit" verhandele. Den westlichen Tagesordnungspunkt unterstützte er daher erst spät

[7] Vgl. Stephan Kieninger, Transformation versus Status Quo. The Survival of the Transformation Strategy during the Nixon Years, in: Villaume/Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain, S. 101–122; Kieninger, Transformation, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975.

[8] Davy, Helsinki myths, S. 1. Vgl. Peter, Konferenzdiplomatie, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess, S. 16–18.

und nicht aus Überzeugung, sondern aus Einsicht in innen- wie außenpolitische Notwendigkeiten. Der österreichischen Delegation bei den MV in Dipoli gab er die Weisung auf den Weg, die Forderung nach „Freizügigkeit" zwar zu unterstützen, aber „kein Vorreiter" zu sein[9]. Die transformatorischen Zielsetzungen, die der Westen vor allem mit Korb III und dem Menschenrechtsprinzip verfolgte, lehnte er unmissverständlich ab und stand dem offensiven Vorgehen des Westens bis zum Ende seiner Amtszeit im Juni 1974 äußerst skeptisch gegenüber. Als sich die Verhandlungen gerade über diese Fragen zwischen April und Juli 1974 in der Präambelkrise zuspitzten, warnte er davor, in Korb III maximalistische Forderungen zu stellen, und plädierte für einen baldigen Abschluss der Konferenz – ein Gedanke, den Kreisky von ihm übernahm[10].

Kreiskys Haltung zu etwaigen „missionarischen Absichten" Österreichs war so ambivalent wie sein gesamtes Verhältnis zur KSZE. Bis zum KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki nahm er zu den humanitären Fragen der KSZE überhaupt nicht öffentlich Stellung, obwohl er über das Außenministerium sehr wohl über die Behandlung dieser Themen informiert war. Als Kirchschläger im Mai 1974 davor warnte, die Genfer Verhandlungen unnötig in die Länge zu ziehen, griff er dies auf und wurde zu einem Dauermahner, ging dabei aber noch weiter als sein Außenminister. Kreisky glaubte nicht, dass langwierige Verhandlungen auf Diplomatenebene zu bedeutenden Ergebnissen führen konnten, und setzte darauf, dass die entscheidenden Kompromisse auf politischer Ebene von den Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten gefunden würden – möglicherweise auch für den Dritten Korb. Des „missionarischen" Potenzials der Schlussakte war er sich offenbar schon vor dem Abschlussgipfel in Helsinki bewusst. Franz Ceska zufolge war er zwar in seinen öffentlichen Äußerungen skeptisch, erweckte aber im vertraulichen Gespräch mit den verhandelnden Diplomaten den Eindruck, sehr wohl zu verstehen, worum bei den Genfer Verhandlungen gerungen wurde[11]. Dass er in seinen Erklärungen zur KSZE dennoch nicht auf Korb III einging, mag daran gelegen haben, dass er die praktischen Folgen, die dieser letztlich haben könne, für eher gering hielt. Seines Erachtens waren der Liberalisierung im Osten enge Grenzen gesetzt, da die dortigen Machthaber ohnehin nur solche Veränderungen zulassen würden, die sie als nicht systemgefährdend erachteten, unabhängig davon, was in der KSZE-Schlussakte stünde[12].

Wie Kirchschläger hielt Kreisky vor allem systemimmanente Veränderungen in den kommunistischen Staaten für möglich, schreckte aber vor der ideologischen Auseinandersetzung mit dem Osten keineswegs zurück, sondern begrüßte sie regelrecht. Dies tat er nicht etwa nur im vertraulichen Vieraugengespräch. Im Gegenteil nannte er diesen Sachverhalt in seiner Rede auf dem KSZE-Gipfeltreffen

[9] Vgl. Gilde, „Kein Vorreiter", in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), KSZE-Prozess sowie Kapitel I.2.2.3.
[10] Vgl. Kapitel I.4.3.7.
[11] Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.
[12] Vgl. Kapitel I.4.3.7.

in Helsinki so ungeschminkt beim Namen wie kaum ein anderer. „Wir sind also zur Auseinandersetzung bereit", war die entscheidende Aussage, die man sehr wohl als Kampfansage an den Kommunismus auffassen kann. Dass die unmittelbaren Reaktionen des Ostens auf seine Rede nicht so heftig waren, wie er dies selbst darstellte, schmälert den Wert dieser Erklärung nicht[13].

Kreisky hatte daher auch kein Problem mit etwaigen „missionarischen Absichten" gegenüber den kommunistischen Staaten. Er zweifelte nur, ob man diesen sinnvollerweise auf der KSZE nachgehen sollte. Ihr größtes Potenzial sah er in der wirtschaftspolitischen Ost-West-Zusammenarbeit, von der er sich längerfristig eher Veränderungen erhoffte als von den humanitären Fragen der KSZE. So war ihm das viele Gerede über die Menschenrechte und den Dritten Korb nach 1975 unverständlich. Er hielt es für einseitig und in dem Maße, wie die Spannungen zwischen Ost und West in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre wieder zunahmen, sogar für kontraproduktiv, da es die humanitäre Situation in den osteuropäischen Ländern eher verschlimmert als verbessert habe[14]. Allerdings berief auch er sich auf die KSZE-Schlussakte, wenn er nach 1975 öffentlich gegen Menschenrechtsverletzungen in den kommunistischen Staaten protestierte, wie beispielsweise im Falle der Charta 77[15].

Während Kirchschläger „missionarische Absichten" ablehnte, Kreisky sie zwar begrüßte, aber die KSZE nicht als das geeignete Forum und Korb III nicht als das ideale Medium hierfür ansah, verfolgten die österreichischen KSZE-Diplomaten mit ihrem Engagement für die humanitären Fragen der KSZE beinahe von Anfang an „missionarische Absichten". Hatten Helmut Liedermann und Heinrich Pfusterschmid bei den MV in Dipoli anfangs die Weisung, „kein Vorreiter" zu sein, noch sehr beim Wort genommen, emanzipierten sie sich davon zusehends. Die Motivation hierfür lag anfangs noch nicht darin, dass man den Osten mit Korb III womöglich „missionieren" könne. Neben dem Wunsch, humanitäre Erleichterungen zu ermöglichen, standen zunächst Faktoren wie das eigene Ansehen bei den westlichen Staaten, der Wunsch, Schweden und der Schweiz in nichts nachzustehen sowie keinesfalls mit dem sowjetfreundlichen Finnland gleichgestellt zu werden, im Vordergrund. Hinzu kam das Interesse an prestigeträchtiger Vermittlertätigkeit, nachdem man erkannt hatte, dass man als Vertreter eines außenpolitisch neutralen Staates dem Osten oftmals leichter Zugeständnisse abringen konnte als die westlichen Diplomaten. Für Österreich bot sich die Chance, durch die Vermittlungstätigkeit gerade im Dritten Korb und bei den menschlichen Kontakten sein Image als humanitär engagierter Staat zu pflegen und auszubauen. Nicht zuletzt schienen die österreichischen Diplomaten von einem gewissen Wetteifer getrieben, da sie zunehmend versuchten, den Osten zu möglichst vielen und weitgehenden Konzessionen zu bewegen[16]. Die hartnäckigen Ausein-

[13] Vgl. Kapitel I.4.7.2.
[14] Vgl. Kapitel III.1.2 und III.2.1.
[15] Vgl. Kapitel II.3.4.
[16] Vgl. Kapitel I.3.1 und I.3.2.

andersetzungen mit den östlichen Delegationen hatten ihnen vor Augen geführt, „dass der Westen sich durchsetzen konnte, da er letztlich über die stärkeren Ideen und die besseren Argumente verfügte, wenn er nicht die Nerven verlor oder sich unter Zeitdruck setzen ließ."[17]

Spätestens während der Genfer Verhandlungen, als die UdSSR mit Vehemenz zurückdrehen wollte, was sie in Dipoli konzediert hatte, wurde den Diplomaten klar, welches Potenzial die KSZE in sich barg und dass es bei dem Ringen im Dritten Korb letztlich um das Mark der ideologischen Auseinandersetzung zwischen Ost und West ging. Für die österreichischen Diplomaten war deshalb bei aller formellen Gleichwertigkeit der verschiedenen Teile der Schlussakte rasch klar, „dass dieser Bereich der politisch interessanteste und brisanteste im ganzen KSZE-Prozess war."[18] Ihnen war zugleich mehr oder minder bewusst, dass die westlichen Forderungen, die sie im Dritten Korb nachdrücklich unterstützten, im Osten sehr wohl Veränderungen auslösen konnten. Wenn Helmut Liedermann, wie eingangs zitiert, „missionarische Absichten" ausdrücklich bestritt, Ludwig Steiner in der Generaldebatte des Belgrader Folgetreffens um „Respekt für die legitimen Interessen der anderen"[19] warb und Franz Ceska 1984 in einem Aufsatz schrieb, dass niemand „Systemänderungen auf der anderen Seite"[20] erwarten könne, so war dies in erster Linie Rhetorik. Sie diente einzig dem Zweck, dem Osten das eigene Engagement für Korb III verständlich, legitim und damit akzeptabel erscheinen zu lassen. Schließlich hätten sie damals kaum offen erklären können, dass sie den Osten missionieren wollten, einen beträchtlichen Teil der Interessen der kommunistischen Regime für illegitim hielten und im Grunde nichts anderes anstrebten, als zumindest auf lange Sicht gesellschaftlichen und politischen Veränderungen in Osteuropa den Boden zu bereiten.

Insgesamt verfolgte Österreich mit seinem Engagement für die humanitäre Dimension der KSZE also durchaus „missionarische Absichten". Obgleich dies für die verschiedenen Akteure in unterschiedlichem Ausmaß galt, waren sich doch alle Beteiligten früher oder später bewusst, dass es bei Korb III um den Kern des Ost-West-Konfliktes ging und die westlich-neutralen Forderungen einzig dem Ziel dienten, den Status quo zu verändern. Ein „neutraler Vermittler" war Österreich damit gewiss nicht. Es war zwar außenpolitisch neutral, gehörte also keinem Militärbündnis an. Die österreichische Neutralität erstreckte sich jedoch nicht auf den ideologischen Bereich. Österreich war auch während des Kalten Krieges eine pluralistische Demokratie westlicher Prägung. Es teilte die Ideale der NATO- und EG-Staaten, auch ohne diesen Bündnissen anzugehören und konnte daher bei den humanitären Fragen keine grundsätzlich anderen Positionen vertreten als diese. Darüber war sich der Osten voll und ganz im Klaren, auch wenn die UdSSR

[17] Ceska, Détente, in: Rathkolb/Maschke/Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen, S. 513.
[18] Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.
[19] SBKA, VII.8 KSZE 3, österreichische Eröffnungserklärung von Ludwig Steiner, 5. 10. 1977, S. 9.
[20] Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 8.

zumindest in Dipoli und Genf gelegentlich versuchte, Österreich gewissermaßen ideologisch zu neutralisieren und zu einem sowjetfreundlicheren Standpunkt zu bewegen, wie Finnland ihn oftmals vertrat. Die österreichische Delegation gab der sowjetischen bereits im Dezember 1972 klar zu verstehen, dass sie bei etwaigen Kompromissvorschlägen „keinen Mittelweg zwischen West und Ost" suchen, sondern der österreichischen Interessenlage folgen würde[21]. Von diesem Standpunkt rückte Österreich während des gesamten KSZE-Prozesses keinen Zentimeter ab. Die „österreichische Interessenlage" aber unterschied sich nicht wesentlich von der des Westens. Dies bedeutete schließlich, dass die österreichischen Diplomaten nicht unparteiisch waren, nicht sein konnten und auch nicht wollten. Ihnen ging es vielmehr darum, mithilfe ihrer Vermittlerrolle „so viel westliches Gedankengut wie möglich in die Schlussakte und dann später in die Dokumente von Belgrad und Madrid hineinzubringen."[22]

Dies betrieben sie indes nicht zum Selbstzweck. So sehr die Beteuerung, man hege „keine missionarischen Absichten", Rhetorik war, so wenig galt dies für das österreichische Mantra, dass der Mensch und nicht der Staat bzw. das Individuum und nicht das Kollektiv im Mittelpunkt der Politik stehen müsse[23]. Österreich engagierte sich nicht der hehren Prinzipien zuliebe für humanitäre Fragen, sondern in erster Linie deshalb, weil man den einzelnen Menschen in den Teilnehmerstaaten möglichst konkret und spürbar helfen wollte. Dies zeigte sich nicht zuletzt an den österreichischen Bemühungen zur Implementierung der KSZE-Schlussakte. Einerseits bestätigten sich darin die „missionarischen Absichten" Österreichs, denn man maß die kommunistischen Staaten fortan an dem Standard, den die Schlussakte gesetzt hatte, und versuchte so weit wie möglich Veränderungen im Sinne dieses Standards zu erwirken. Andererseits ging das Wiener Außenministerium dabei mit Augenmaß, Flexibilität und Pragmatismus vor. Wenn man etwa einen „humanitären Härtefall" eher dadurch zu lösen vermochte, dass man auf die Argumentation mit der KSZE verzichtete, so tat man dies. Die Unterdrückungsmaßnahmen gegen osteuropäische Regimegegner verurteilte die österreichische Bundesregierung zwar auch öffentlich als Verletzung der KSZE-Schlussakte, kehrte aber meist schnell wieder zur stillen Diplomatie zurück. Auf einen Kreuzzug für die Menschenrechte ließ sie sich nicht ein, da sie sich davon keinen praktischen Nutzen erhoffte[24].

Dass Österreich bei den humanitären Fragen der KSZE kein „neutraler Vermittler" war, unbeschadet aller Rhetorik „missionarische Absichten" verfolgte, aber vorrangig menschliche Erleichterungen erreichen wollte, sagt indes noch nichts darüber aus, ob es für die Verhandlungen über Korb III und die Menschenrechte eine wichtige Rolle spielte. Wie ist also die Bedeutung Österreichs bei

[21] ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 150017-6a/72, Zl. 168642-6a/72, „Österr.-sowjet. Konsultationen auf Beamtenebene in Helsinki am 19. 12. 1972", 28. 12. 1972, S. 2.
[22] Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.
[23] Vgl. beispielsweise S. 94, 145, 268, 289, 340, 349, 367, 430.
[24] Vgl. Teil II.

der Entstehung und Entwicklung der humanitären Dimension der KSZE abschließend zu bewerten?

Österreich war gewiss nicht der entscheidende Akteur. Dies waren die westliche Staatengemeinschaft sowie auf östlicher Seite die UdSSR. Die Forderung nach humanitären Erleichterungen wurde als erstes von den westlichen Staaten, und nicht von Österreich und den anderen Neutralen erhoben. Zumindest bei den KSZE-Verhandlungen in Dipoli und Genf war Österreich genauso wenig wie die anderen Neutralen in der Position, Maximalforderungen zu stellen, die der Westen nicht aufs Tapet zu bringen wagte. Hinzu kam, dass die UdSSR sich selbst etwas von den Verhandlungen erhoffte, somit Verhandlungsmasse und eine prinzipielle Kompromissbereitschaft des Ostens vorlagen. Beides war in Dipoli, Genf und Madrid, nicht jedoch in Belgrad gegeben. Waren diese beiden Grundvoraussetzungen erfüllt, hieß das noch lange nicht, dass sich Ost und West tatsächlich auf ein brauchbares Ergebnis einigen konnten. In dieser Konstellation spielte Österreich eine sehr wichtige Rolle, wenn auch nicht allein, sondern stets in engem Zusammenspiel mit den anderen Neutralen bzw. N+N. Die österreichische Delegation war dabei aber eben nicht nur ein Schlichter, ein Go-Between oder ein besserer Heiratsvermittler zwischen Ost und West. Sie war stets Partei, ein westlicher Akteur in neutralem Gewand.

Lassen wir noch einmal den KSZE-Prozess im gesamten Untersuchungszeitraum Revue passieren: Österreich spielte für die humanitären Fragen der KSZE bis Ende 1972 keine nennenswerte Rolle. Dass dieses Thema auf der KSZE überhaupt behandelt wurde, war allein ein Verdienst der NATO, die im Dezember 1969 erstmals das Stichwort „Freizügigkeit" mit der Konferenzidee in Verbindung gebracht und die Einbeziehung dieser Themen zu einer Bedingung für ihre Teilnahme gemacht hatte. Österreich hätte sich damals an der KSZE auch dann beteiligt, wenn es „nur" um Sicherheitsfragen, wirtschaftliche Zusammenarbeit und – mit den Worten Kissingers – „ein bißchen Kulturaustausch"[25] gegangen wäre. Bereits Anfang 1973 begann die österreichische Delegation, sich aktiv in die Verhandlungen über Korb III einzuschalten und prozedurale wie inhaltliche Kompromisse anzubieten, damit die Position des Westens zu stärken und es dem Osten leichter zu machen, die westlichen Kröten zu schlucken[26].

Die wohl größte Bedeutung während der KSZE-Verhandlungen zwischen 1972 und 1975 hatten aber die österreichische Präambel für das Mandat des Dritten Korbes vom 2. April 1973, die daraus resultierende Präambelkrise sowie die Lösung dieser Krise im Sinne der westlichen und neutralen Staaten mit dem Package Deal der N+N vom 26. Juli 1974[27]. An der Präambel für Korb III kulminierte die ideologische Auseinandersetzung zwischen Ost und West, hier wurde der

[25] SBKA, VII.1 USA 10, „Gespräch Bundeskanzler Kreiskys und Bundesminister Kirchschlägers mit Präsident Nixon und Staatssekretär Kissinger am 11. Juni 1974, 10.00 bis 11.35 Uhr in Salzburg", S. 8.

[26] Vgl. Kapitel I.2.2 und I.3.1.

[27] Vgl. Kapitel I.3.2.1 sowie I.4.3.4–I.4.3.6.

richtungsweisende Kampf darüber ausgetragen, wer fortan im KSZE-Prozess den Ton angeben würde. Das, was Österreich mit seiner Präambel am 2. April 1973 vorgeschlagen hatte und sich mit unwesentlichen Änderungen im Mandat für die KSZE-Verhandlungen durchsetzen ließ, ging der UdSSR eindeutig zu weit, da in der Präambel keinerlei restriktive Klausel erwähnt, sondern nur allgemein auf die Prinzipien in Korb I verwiesen wurde. Akzeptiert hatte sie dies, um den Zeitplan für die KSZE nicht zu gefährden. Sie machte aber bereits auf der KSZE-Außenministerkonferenz deutlich, dass dies nicht ihr letztes Wort war, die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten für sie ein leitendes Prinzip für menschliche Erleichterungen, Informationsaustausch und Zusammenarbeit in Kultur und Bildung bleiben würde und dieses Prinzip auch in der Präambel von Korb III verankert werden müsse[28].

Wie ernst es der sowjetischen Führung damit war, welche große Bedeutung sie dieser Frage beimaß und dass die westlichen und neutralen Staaten hier tatsächlich den wunden Punkt des Ostens getroffen hatten, legte Andrei Gromyko am 4. Februar 1974 gegenüber Henry Kissinger offen: „It all boils down to whether there will be an opening of the door or whether the principle of non-interference will be left intact. This is after all the basis of all our post-war agreements, including the charter of the United Nations. That is the basic issue. All the rest are words."[29]

Zugleich waren die meisten westlichen und neutralen Staaten entschlossen, die Position, die sie in Dipoli errungen hatten, um keinen Preis aufzugeben. Dass sie sich damit schließlich durchsetzten, ist zwar nicht allein, aber doch zu einem wesentlichen Teil Österreich und den N+N zu verdanken. Wichtig war gewiss die geschlossene Haltung der westlichen Staaten. Entscheidend waren möglicherweise die Zusicherungen Kissingers, die USA und die westeuropäischen Staaten würden nicht auf der Verwirklichung des Dritten Korbes bestehen. Aber Kissinger war genauso wenig dazu in der Lage, den entsprechenden Kompromiss zu schmieden wie seine Delegation, da wiederum der Einfluss der USA auf die Europäer gerade in dieser Phase äußerst begrenzt war. Der Versuch, gemeinsam mit der UdSSR das Problem zu lösen und von den Finnen präsentieren zu lassen, scheiterte kläglich[30]. Hierzu waren in dieser Situation nur die N+N in der Lage, die ungeachtet aller inhaltlichen Differenzen ein äußerst geschlossenes Bild ablieferten und so einen nicht zu unterschätzenden Machtfaktor gegenüber Ost und West darstellten. Sie setzten schließlich eine Lösung durch, die ihren eigenen und den westlichen Interessen gerecht wurde, den östlichen Wünschen aber nur mit kosmetischen Änderungen in der Prinzipiendeklaration entgegenkam[31]. Das Ringen um die Präambel von Korb III war damit der Punkt, wo es den westlichen und

[28] Vgl. Kapitel I.4.3.5.
[29] Memorandum of Conversation, 4. 2. 1974, in: FRUS 1969–1976, Vol. XXXIX, Dok. 183, S. 540–546, hier S. 545.
[30] Vgl. Kapitel I.4.3.5.
[31] Vgl. Kapitel I.4.3.6.

neutralen Staaten gelang, die Vorzeichen umzukehren und das kommunistische Herrschaftssystem für den Rest des KSZE-Prozesses in die Defensive zu drängen. In Anlehnung an die Worte Gromykos wurden mit der Annahme des Package Deals am 26. Juli 1974 die Türen einen Spaltbreit geöffnet und das Nichteinmischungsprinzip nachhaltig beschädigt. Wie sehr dieser Erfolg der N+N von der UdSSR als Niederlage empfunden wurde, geht nicht zuletzt daraus hervor, dass sich diese ab Herbst 1974 erbittert gegen jegliches koordinierte Vorgehen der N+N oder auch nur der vier Neutralen zur Wehr setzte, von deren Kompromissvorschlägen sie nichts Gutes zu erwarten hatte[32]. Trotz der Heftigkeit der Auseinandersetzungen bei den KSZE-Folgetreffen in Belgrad und Madrid: Ein derart prinzipieller und richtungsweisender Kampf wurde im gesamten KSZE-Prozess kein zweites Mal ausgetragen.

So fundamental die Bedeutung der Präambel des Dritten Korbes auch war, gingen die Verdienste Österreichs auch während der Genfer Verhandlungen darüber hinaus. Ein wesentlicher Teil der konkreten Verbesserungen in Korb III stammte aus österreichischer Feder, vor allem im Unterkapitel „menschliche Kontakte". Hier nahm die österreichische Delegation als Vermittler und Koordinator eine nicht minder wichtige Aufgabe wahr, indem sie nach Lösungen suchte, die so westlich wie möglich, aber dennoch allen akzeptabel erschienen. Dies war deshalb keine leichte Aufgabe, weil insbesondere der Osten seine Karten nie offen auf den Tisch legte, auch gegenüber den Diplomaten der neutralen Staaten nicht. Sie mussten in unzähligen Gesprächen erspüren, welche Vorschläge und welche Formulierungen annehmbar sein könnten. Zwar gab es im Laufe des KSZE-Prozesses Situationen, wo sich Ost und West dann doch ohne das Zutun der Neutralen einigen konnten, auch in Fragen des Dritten Korbes[33]. Dies waren jedoch Ausnahmen. Im Regelfall gab es in den KSZE-Verhandlungen bis zum Ende des Kalten Krieges eine klare Rollenverteilung: Die Vorschläge von Ost und West dienten stets dazu, „um Pflöcke einzuschlagen, aber nicht um angenommen zu werden." Sobald ein östlicher oder westlicher Text vorgeschlagen wurde, „war er bereits verloren." Er hatte keine Chance, von der jeweils anderen Seite angenommen zu werden. Diese Chance hatten im Normalfall nur Vorschläge der neutralen Staaten, wobei natürlich auch bei ihnen die Formulierungen stimmen mussten[34].

Dieses Prozedere hatte sich in Dipoli allmählich etabliert, war von wesentlicher Bedeutung für die Entstehung der KSZE-Schlussakte und funktionierte auch in Belgrad und Madrid. Das magere Ergebnis des ersten Folgetreffens darf darüber nicht hinwegtäuschen. Die Neutralen fungierten auch in Belgrad als Koordinatoren und Vermittler, wobei Österreich sich weiterhin besonders für Korb III engagierte. Die Dokumente der N+N dienten im Ringen um ein Schlussdokument auch in Belgrad als Verhandlungsgrundlage. Dass sich die Teilnehmerstaaten dennoch nur auf einen Minimalkonsens einigen konnten, ist nicht Österreich

[32] Vgl. Kapitel I.4.3.9.
[33] Vgl. Kapitel I.4.3.10.
[34] Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.

und den anderen N+N anzulasten, sondern lag vor allem daran, dass die UdSSR außer einer Schadensbegrenzung mit keinen eigenen Interessen in das Belgrader Folgetreffen gegangen war[35]. Die wichtigste Errungenschaft von Belgrad war daher die Vereinbarung von Ort und Zeitpunkt des nächsten Folgetreffens, was in erster Linie der österreichischen Delegation zuzuschreiben ist, die dies am vehementesten vertreten und im Wesentlichen bereits während des Vorbereitungstreffens durchgesetzt hatte[36].

Das Madrider Folgetreffen wiederum war im KSZE-Prozess eine der Sternstunden für die N+N, insbesondere für Österreich. Die österreichische Delegation zählte von Anfang an zu der Gruppe, die an die Möglichkeit eines substanziellen Schlussdokumentes mit wesentlichen neuen Vereinbarungen glaubte und sich mit einem Ergebnis wie in Belgrad nicht zufrieden geben wollte. Unter den N+N war sie hier die treibende Kraft. Die Entscheidung Österreichs, gemeinsam mit den anderen N+N-Staaten bereits frühzeitig ein Gesamtdokument zu erarbeiten und den anderen Delegationen als Verhandlungsbasis vorzuschlagen, erwies sich als richtungsweisend. Das informelle N+N-Papier vom 31. März 1981 brachte die stockenden Gespräche in Gang und diente fortan als Verhandlungsgrundlage. Der formelle Vorschlag der N+N vom 16. Dezember 1981 bestimmte unter der Bezeichnung RM/39 den weiteren Verhandlungsverlauf. Beide Dokumente entstanden unter österreichischer Federführung. Dass auch diese Erfolge nicht allein den österreichischen Initiativen zu verdanken waren und der finale Kompromiss von Spanien und der Schweiz geschmiedet wurde, schmälert den österreichischen Anteil am Madrider Schlussdokument kaum[37].

Wie ist das österreichische Agieren bei den Verhandlungen über das Menschenrechtsprinzip, die Konferenzfolgen und die Minderheitenfragen abschließend zu beurteilen? Für Österreich war im gesamten Untersuchungszeitraum der Dritte Korb der entscheidende, weil interessanteste Bereich, der in den internationalen Beziehungen Neuland betrat und am ehesten dazu angetan war, konkrete, praktische Erleichterungen für die Menschen in Osteuropa zu erwirken. Das Menschenrechtsprinzip, das den zweiten Teil der humanitären Dimension der KSZE ausmachte, war in der österreichischen Prioritätensetzung Korb III stets untergeordnet. Dennoch unterstützte man auch hier die westliche Position, zumal die Folgewirkungen der KSZE-Schlussakte in Osteuropa gezeigt hatten, dass auch das Menschenrechtsprinzip als wichtige Berufungsgrundlage fungierte[38]. Erst auf dem Wiener KSZE-Folgetreffen engagierte sich die österreichische Delegation stärker für menschenrechtliche Fragen und brachte eigene Vorschläge hierzu ein[39].

Bei den Konferenzfolgen spielte Österreich anfangs keine wichtige Rolle. Als es in Genf darum ging, Konferenzfolgen festzulegen, um die langfristige Wirkung

[35] Vgl. Kapitel III.5.
[36] Vgl. Kapitel III.2.2.
[37] Vgl. Kapitel IV.2.
[38] Vgl. Kapitel I.3.3, I.4.4 sowie Kapitel III.3.1–III.3.4.
[39] Vgl. Isak, Die KSZE, in: ders. (Hrsg.), Die KSZE, S. 156f.

der Schlussakte, insbesondere des Dritten Korbes, abzusichern, verharrte es lange Zeit in einer Mischung aus völliger Offenheit und Skepsis gegenüber einem eventuellen Folgeorgan. Erst auf den KSZE-Folgetreffen, als das Gespenst eines von Moskau dominierten Sicherheitsorgans endgültig verschwunden war, kämpfte die österreichische Delegation weit mehr als viele andere westliche und N+N-Staaten darum, den KSZE-Prozess nicht abreißen zu lassen und vor allem die Vereinbarung des jeweils nächsten Folgetreffens nicht vom Verhandlungsklima und -verlauf abhängig zu machen[40].

Schließlich hatten die Minderheitenfragen, die auf jugoslawisches Betreiben sowohl in den Dritten Korb als auch in das Menschenrechtsprinzip aufgenommen wurden, zwar für den KSZE-Prozess und die Folgewirkungen der KSZE-Schlussakte keine nennenswerte Bedeutung. Für Österreich waren sie aber insofern wichtig, als man hier relativ gefahrlos jugoslawische Forderungen unterstützen konnte, die sich eigentlich gegen Wien richteten. Für die Verbesserung der stark belasteten Beziehungen zum Nachbarland spielten diese kleinen Gesten des guten Willens eine nicht zu unterschätzende Rolle[41].

Wie unterschied sich Österreich in seinem humanitären Engagement von den anderen drei Neutralen? Zunächst einmal unterschieden sich die beiden alpinen Neutralen deutlich von den skandinavischen. Schweden und Finnland engagierten sich insgesamt weit weniger für Korb III und die Menschenrechte als Österreich und die Schweiz. Bei Schweden lag es teils daran, dass man der KSZE in Stockholm wenig Interesse entgegenbrachte und sich – von sicherheitspolitischen Fragen abgesehen – nur geringen praktischen Nutzen von den Verhandlungen erhoffte. Nicht zuletzt war die schwedische Delegation wesentlich abhängiger von Weisungen des Außenministeriums als die österreichische und die schweizerische, was einem stärkeren Engagement im Weg stand. Finnland hing ähnlich wie Schweden eng am Tropf der Zentrale. Für eine wichtige Rolle im Dritten Korb stand der finnischen Delegation aber vor allem die Nähe ihres Landes zur UdSSR im Weg. Finnland hatte bis in die 1980er Jahre hinein mit dem Image eines finnlandisierten, also sich freiwillig den sowjetischen Vorstellungen unterwerfenden Landes zu kämpfen. Die finnische Delegation bot während des KSZE-Prozesses regelmäßig Anlässe für derartige Vermutungen. Bei den N+N-internen Verhandlungen über gemeinsame Kompromisspapiere versuchte sie in aller Regel, die Aussagen zu Menschenrechten und Korb III abzuschwächen und auch sonst die sowjetischen Vorstellungen stärker zu berücksichtigen als die anderen drei Neutralen.

Auch von der Schweiz unterschied sich Österreich in mancherlei Hinsicht. Beide waren bei den KSZE-Verhandlungen die Maximalisten unter den N+N. Zugleich entfalteten sie in Korb III die größte Aktivität als Vermittler, Initiatoren und Koordinatoren und zogen die anderen Neutralen bzw. N+N oft mit. Der augenfälligste Unterschied zwischen beiden war, dass Österreich eine wesentlich

[40] Vgl. Kapitel I.3.4 und I.4.6, Kapitel II.2.2 und II.3.5, Kapitel IV.2.2.
[41] Vgl. Kapitel I.3.2.3, I.4.5 und III.3.2.2.

konstantere Linie verfolgte als die Schweiz. Das Agieren der Schweizer Delegation erweckte oftmals ein sehr sprunghaftes Bild, wobei ihre Positionen in alle Richtungen ausschlagen konnten. Während der Genfer Verhandlungen fiel sie nicht selten durch sowjetfreundliche Vorschläge auf, die bei den N+N wie bei den westlichen Staaten für Stirnrunzeln sorgten, aber wohl vor allem ihrem Interesse an einem schnellen Abschluss der KSZE geschuldet waren. Genauso konnte sie mit Vehemenz westliche Maximalforderungen stellen, die manchmal über das hinausgingen, was Österreich dem Osten zuzumuten wagte. In den Implementierungsdebatten äußerten sich die Schweizer Diplomaten meist deutlich schärfer und kritischer als ihre österreichischen Kollegen. Vor allem während des Madrider Folgetreffens näherte sich die Schweiz der amerikanischen Position an, ließ sich aber von Österreich in den meisten Fällen dazu bewegen, die gemeinsame Basis der N+N nicht zu verlassen.

Die österreichische Delegation hatte gegenüber der schweizerischen den Vorteil, dass sie nicht von der Stimmungslage im eigenen Land abhängig war. Die KSZE war in Österreich schlicht kein innenpolitisches Thema. Es gab also nie einen Grund, eine bestimmte Position zu vertreten, um die öffentliche Meinung oder die Opposition zu beschwichtigen[42]. Während manches sowjetfreundlich erscheinende Agieren der Schweizer vor allem der innenpolitischen Stimmungslage geschuldet war, konnte die österreichische Delegation stets die Positionen vertreten, die sie bzw. das Wiener Außenministerium für sinnvoll hielten. Einzig die außenpolitischen Eskapaden des Bundeskanzlers fielen der Delegation manchmal zur Last.

Bruno Kreisky spielte trotz seiner eigenwilligen Vorstellungen für die österreichische KSZE-Politik – zumal für ihren humanitären Schwerpunkt – keine große Rolle. Er betrachtete die KSZE in erster Linie als Vehikel seiner eigenen außenpolitischen Agenda. Die Initiativen jedoch, die er dem Außenministerium für die KSZE-Verhandlungen auferlegte, versanken fast ausnahmslos in der Bedeutungslosigkeit. Aus Sicht des humanitären Engagements der österreichischen KSZE-Delegationen lag seine größte Bedeutung darin, dass er diesem nicht im Weg stand. Letzteres galt auch für die Außenminister Erich Bielka und Willibald Pahr. Letzterem kommt eine gewisse Bedeutung dadurch zu, dass er den Initiativen der N+N in Madrid in einigen Fällen durch seine Anwesenheit zu größerem Gewicht verhalf[43]. Kirchschläger war gewiss der Außenminister unter Kreisky, der die KSZE-Politik am stärksten prägte. Für das österreichische Engagement im Dritten Korb spielte aber auch er vor allem eine passive Rolle: Die westliche Forderung nach „Freizügigkeit“ unterstützte er als Verhandlungsthema erst, als dies unvermeidbar erschien. Während der Verhandlungen in Dipoli und Genf ließ er seine Delegation gewähren, die sich bei Korb III stärker einbringen wollte.

[42] Genau genommen gab es einen derartigen Fall. Als Außenminister Rudolf Kirchschläger im Juni 1972 entschied, die westliche Forderung nach mehr Freizügigkeit fortan zu unterstützen, tat er dies auch, weil er andernfalls Kritik seitens der Opposition befürchtete. Vgl. S. 78.

[43] Vgl. Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 23f.

Die entscheidenden Akteure bei den KSZE-Verhandlungen waren die verhandelnden Diplomaten, über die sich Kreisky manchmal fast verächtlich geäußert hatte. Dies galt freilich nicht allein für Österreich, sondern wohl für die meisten westlichen und neutralen Teilnehmerstaaten. Die dominante Rolle der Diplomaten war eine der Besonderheiten des KSZE-Prozesses, die der amerikanische Diplomat John Maresca sehr treffend umschreibt:

„The questions were so complicated, the number and variety of countries and national interests so broad, and the various interrelated negotiating problems so tangled that only the negotiators themselves […] could see through to possible solutions. […] This group of middle-grade career diplomats understood instinctively and unanimously the concepts they could not, under any circumstances, compromise. Sometimes their judgement necessarily turned on the nuance of an adjective or the sequence of a series of phrases; in each case, the limit was clear. The agreement among these rather junior negotiators was mutually self-reinforcing and resulted in a Western position that was extremely tough indeed. Since few people outside the Conference could possibly have understood what was going on within it, and since the political leaders who eventually signed the Final Act could not even have read it, we probably owe a great deal to this anonymous group of diplomats, who acted for the most part on the basis of their own collective best judgement."[44]

Maresca macht auf eine weitere Bedeutung der verhandelnden Diplomaten aufmerksam, die speziell für die Verhandlungen in Dipoli und Genf galt: „The dominant role of the relatively low-level negotiators in the CSCE […] may have made agreement on sensitive subjects such as human rights possible, and certainly made it easier."[45] Maresca argumentiert, dass es der UdSSR wesentlich schwerer gefallen wäre, die westlichen Forderungen gerade im humanitären Bereich zu akzeptieren, wenn man in Genf auf einer öffentlichkeitswirksameren, politischen Ebene verhandelt und die US-Regierung der KSZE mehr Aufmerksamkeit entgegengebracht hätte. Die niedrige Verhandlungsebene wurde, so Maresca, in Moskau als Ausdruck eines vergleichsweise geringen politischen Interesses in den westlichen Hauptstädten wahrgenommen und gab der sowjetischen Führung womöglich einen Grund zu hoffen, „that the results of negotiations conducted at such a level would be quickly forgotten and that U.S. political figures had no interest in maintaining human rights pressures." Kombiniert mit dem geringen Interesse der US-Regierung und Kissingers Beschwichtigungen, man werde die Einhaltung von Korb III nicht einfordern, dürfte dies tatsächlich eine nicht zu unterschätzende Rolle für das Zustandekommen der KSZE-Schlussakte und damit des gesamten KSZE-Prozesses gespielt haben.

So gesehen kam Bruno Kreisky für die Entstehung des Dritten Korbes unfreiwillig eine größere Bedeutung zu, als es die Analyse des Verhandlungsverlaufs nahe legt. Kreiskys Auffassung zur KSZE war der Kissingers in vielem ähnlich. Er hielt nichts von den schier endlosen Verhandlungen und glaubte nicht daran, dass die verhandelten Texte von besonderer Bedeutung seien. Sofern er das Potenzial von Korb III bereits während der Genfer Verhandlungen erkannt hatte, verzichtete er darauf, sich dazu öffentlich zu äußern. Stattdessen drängte er ab Juli 1974

[44] Maresca, To Helsinki, S. 158.
[45] Ebenda.

permanent auf einen baldigen Abschluss der KSZE, was Musik in den Ohren der sowjetischen Führung war. Dass ein so einflussreicher europäischer Politiker wie Kreisky, der für seine antikommunistische Haltung bekannt war und sich regelmäßig für „humanitäre Härtefälle" einsetzte, kein besonderes Interesse an Korb III zeigte, dürfte für die Entspannungsbefürworter im Kreml eine ähnliche Wirkung gehabt haben wie das Desinteresse und die Beschwichtigungsversuche der amerikanischen Führung.

Kreiskys ambivalentes Verhältnis zum KSZE-Prozess und seine geringe Bedeutung für die österreichische KSZE-Politik stehen in auffälligem Kontrast zu dem hohen Stellenwert, den die KSZE in der österreichischen Außenpolitik der Ära Kreisky einnahm. Dies fängt bereits im innenpolitischen Bereich an: Während der außenpolitische Konsens zwischen SPÖ und ÖVP in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zunehmend zerbröckelte, hatte er bei KSZE-Fragen bis in die 1980er Jahre Bestand. Noch bedeutender war aber, dass Österreich im Rahmen der KSZE auf der internationalen Bühne eine Rolle spielen konnte, die dem Land sonst nicht zuteil wurde. Nirgends sonst konnte es die Entwicklung der Ost-West-Beziehungen derart aktiv mitgestalten wie bei den KSZE-Verhandlungen. In keinem anderen internationalen Forum waren Ost und West in vergleichbarer Weise auf Österreich und die anderen Neutralen angewiesen. Die österreichischen Diplomaten füllten diese Rolle bestens aus und trugen dadurch wesentlich zum weltweiten Renommee ihres Landes bei. Dass sie dabei die humanitären Fragestellungen der KSZE als Schwerpunkt wählten, war nicht nur der Sache selbst zuträglich. Zum einen konnte Österreich dort zugleich sein Image als humanitär engagierter Staat pflegen und seiner Menschenrechtspolitik einen wichtigen Baustein hinzufügen. Zum anderen boten die Verhandlungen über menschliche Kontakte, Informationsaustausch und kulturelle Zusammenarbeit regelmäßig die Gelegenheit, das österreichische Neutralitätsverständnis darzulegen und praktisch unter Beweis zu stellen: Zwar gehörte die Alpenrepublik keinem Militärbündnis an, war aber in den ideologischen Fragen, die von Korb III berührt wurden, keineswegs neutral, sondern eine pluralistische Demokratie westlicher Prägung.

Zuletzt profitierte auch Kreisky selbst von der erfolgreichen Arbeit der österreichischen Diplomaten im KSZE-Prozess – nicht nur, weil sie ihm innenpolitische Querelen vom Hals hielten. Obwohl er nur wenig zum KSZE-Prozess beitrug, wurde die KSZE-Politik doch als integraler Bestandteil der Kreisky'schen Außenpolitik wahrgenommen. Selbst in aktuelleren Publikationen erntet er die Lorbeeren, die eigentlich den österreichischen KSZE-Diplomaten zustünden[46]. Trotz seines unbestrittenen Engagements für die Entspannung zwischen Ost und West spielte Kreisky gerade bei dieser bedeutenden Entspannungsinitiative eine nur marginale Rolle.

[46] Vgl. Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik, S. 274; Rathkolb, Internationalisierung Österreichs, S. 63; Gehler/Bischof, Austrian Foreign Policy, in: Bischof/Pelinka/Gehler (Hrsg.), Austrian Foreign Policy, S. 7; Hella Pick, Und welche Rolle spielt Österreich? Vom besetzten Grenzland zum offenen EU-Staat: die Alpenrepublik im internationalen Blickfeld, Wien 1999, S. 161–163.

Anhang

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
ADN	Allgemeiner Deutscher Nachrichtendienst
AdR	Archiv der Republik
AKvVI	Archiv des Karl von Vogelsang-Instituts
Anm.	Anmerkung
AP	Associated Press
APA	Austria Presse Agentur
Bd.	Band
BKA	Bundeskanzleramt
BKA/AA	Abteilung für Auswärtige Angelegenheiten im Bundeskanzleramt
BMEIA	Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten
BMfAA	Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten
BMfHGI	Bundesministerium für Handel, Gewerbe und Industrie
BStU	Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik
ČSSR	Československá socialistická republika
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DLF	Deutschlandfunk
EA	Europa-Archiv
ECE	Economic Commission for Europe
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ER	Europarat
ESK	Europäische Sicherheitskonferenz
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FRUS	Foreign Relations of the United States
GZl.	Geschäftszahl
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
INF	Intermediate Range Nuclear Forces
KP	Kommunistische Partei
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KPÖ	Kommunistische Partei Österreichs
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVAE	Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa

MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions
MRP	Ministerratsprotokolle
MV	Multilaterale Vorbesprechungen der KSZE
N+N	Neutrale und nicht-paktgebundene Staaten
NA	Neues Amt
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ND	Neues Deutschland
NGO	Nongovernmental Organization
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ORF	Österreichischer Rundfunk
ÖStA	Österreichisches Staatsarchiv
ÖVP	Österreichische Volkspartei
ÖZA	Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
PAAA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amts
PBA	Politisch-beratender Ausschuss
PCF	Parti Communiste Français
PLO	Palestine Liberation Organization
PVAP	Polnische Vereinigte Arbeiterpartei
RfAA	Rat für Auswärtige Angelegenheiten
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SB Belgrad	Sonderbestand zum Belgrader KSZE-Folgetreffen
SBKA	Stiftung Bruno Kreisky Archiv
SI	Sozialistische Internationale
SPÖ	Sozialistische Partei Österreichs (ab 1991 Sozialdemokratische Partei Österreichs)
TANJUG	Telegrafska Agencija Nove Jugoslavije
TOP	Tagesordnungspunkt
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UMA	Ulkoasiainministeriön Arkisto
UN	United Nations
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNO	United Nations Organization
UPI	United Press International
US Helsinki Commission	US Commission on Security and Cooperation in Europe
USA	United States of America
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VN	Vereinte Nationen
WVO	Warschauer Vertragsorganisation
ZA	Zwischenarchiv
Zl.	Zahl

Relevante außenpolitische Akteure im Untersuchungszeitraum

Bundeskanzler

1964–1970 Josef Klaus
1970–1983 Bruno Kreisky
1983–1986 Fred Sinowatz

Außenminister

1966–1968 Lujo Tončić-Sorinj
1968–1970 Kurt Waldheim
1970–1974 Rudolf Kirchschläger
1974–1976 Erich Bielka(-Karltreu)[1]
1976–1983 Willibald Pahr
1983–1984 Erwin Lanc

Generalsekretär des Außenministeriums

1967–1970 Wilfried Platzer
1970–1974 Walter Wodak
1974–1976 Heinrich Haymerle
1976–1981 Alois Reitbauer
1981–1987 Gerald Hinteregger

Politischer Direktor

1964–1968 Heinrich Haymerle
1968–1972 Arno Halusa
1972–1979 Ludwig Steiner
1979–1986 Friedrich Bauer

Leiter der für KSZE-Fragen zuständigen Abteilungen II.6/II.6a/II.7[2]

1966–1970 Georg Schlumberger (II.6)
1970–1971/74[3] Walter Magrutsch (II.6)
1971–1977 Helmut Liedermann (II.6a/II.7)
1977–1982 Franz Ceska (II.7)
1983–1989 Rudolf Torovsky (II.7)

[1] Bielka hieß bis 1919 Erich Ritter Bielka von Karltreu, danach Erich Bielka-Karltreu, benutzte aber zumindest im Untersuchungszeitraum nur den einfachen Nachnamen Bielka. Auch seine Publikationen sind ausschließlich unter diesem Namen erschienen. Vgl. Rudolf Agstner/Gertrude Enderle-Burcel/Michaela Follner (Hrsg.), Österreichs Spitzendiplomaten zwischen Kaiser und Kreisky. Biographisches Handbuch der Diplomaten des Höheren Auswärtigen Dienstes 1918 bis 1959, Wien 2009, S. 129.

[2] Bis 1971 war die Abteilung II.6 u. a. für KSZE-Angelegenheiten zuständig. Im April des Jahres wurde eine eigenständige Abteilung II.6a, ab 1975 II.7, für „Sicherheitspolitik" eingerichtet, die in erster Linie für KSZE-Fragen zuständig war. Erster Leiter wurde am 15. 4. 1971 Helmut Liedermann.

[3] Walter Magrutsch leitete die Abteilung II.6 bis 1974, war aber nach der Gründung der Abteilung II.6a 1971 nicht mehr vorrangig für KSZE-Angelegenheiten zuständig.

Der Verfasser dankt dem BMEIA für die Angaben zu den politischen Direktoren und den Leitern der KSZE-Abteilung[4].

Österreichische Delegation bei den Multilateralen Vorgesprächen für die KSZE[5], 22. 11. 1972–8. 6. 1973, Dipoli/Helsinki

Heinrich Pfusterschmid(-Hardtenstein)[6]
Helmut Liedermann
Friedrich Müllauer
Helmut Bauer
Wolfgang Kriechbaum
Christian Zeileissen

Österreichische Delegation beim KSZE-Außenministertreffen, 3.–7. 7. 1973, Helsinki[7]

Rudolf Kirchschläger
Ludwig Steiner
Helmut Liedermann
Klas Daublebsky
Heinrich Pfusterschmid(-Hardtenstein)
Helmut Bauer

Österreichische Delegation bei den KSZE-Verhandlungen, 18. 9. 1973–21. 7. 1975, Genf[8]

Ludwig Steiner (Delegationsleiter)[9]
Helmut Liedermann (stellvertretender Delegationsleiter)
Erich Hochleitner
Franz Ceska
Walter Siegl
Helmut Bauer
Felix Mikl
Christian Zeileissen
Wilhelm Kuntner
H. Heinzl
S. Pasquier

[4] Zu den Generalsekretären vgl. Gehler, Österreichs Außenpolitik, S. 1261 f.
[5] CESC/HC/LOP, o. D.
[6] Da Heinrich Pfusterschmid-Hardtenstein seinen Nachnamen in den Dokumenten sowohl in gedruckter als auch in handschriftlicher Form in aller Regel auf „Pfusterschmid" verkürzte, wurde in dieser Untersuchung im Interesse des Leseflusses ebenfalls der einfache Nachname verwandt.
[7] CSCE/I/LOP, o. D.
[8] CSCE/II/LOP, 20. 9. 1973, 7. 2. 1974, 5. 6. 1974, 2. 10. 1974, 5. 2. 1975; ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Int 12, GZl. 30169-6a/73, Zl. 48980-6a/73, „Bericht über den bisherigen Verlauf der 2. Phase der KSZE", 9. 11. 1973, nicht paginierte Beilage.
[9] Ludwig Steiner war zwar laut offizieller Teilnehmerliste der Delegationsleiter, faktisch war er dies jedoch nur nominell, da er als Politischer Direktor die meiste Zeit in Wien blieb und nur phasenweise in Genf anwesend war. Faktisch stand Helmut Liedermann der KSZE-Delegation vor, sprach sich aber bei allen wichtigen Fragen mit Steiner ab.

Österreichische Delegation beim KZSE-Gipfeltreffen, 30. 7.–1. 8. 1975, Helsinki[10]

Bruno Kreisky
Erich Bielka
Ludwig Steiner
Heinrich Pfusterschmid(-Hardtenstein)
Helmut Liedermann
Wilhelm Kuntner
Alfred Reiter
Helmut Bauer
Wolfgang Steininger
Franz Ehrenreich

Österreichische Delegation beim Vorbereitungstreffen für das Belgrader KSZE-Folgetreffen, 15. 6.–5. 8. 1977[11]

Franz Ceska (Delegationsleiter)
Helmut Bauer (stellvertretender Delegationsleiter)

Österreichische Delegation beim Belgrader KSZE-Folgetreffen, 4. 10. 1977–9. 3. 1978[12]

Ludwig Steiner (vom Außenminister benannter Vertreter)
Helmut Liedermann (Delegationsleiter)
Franz Ceska (stellvertretender Delegationsleiter)
Helmut Bauer
W. Ehrlich
W. Hagg
Wilhelm Kuntner
F. Bogen
M. Breisky
Wolfgang Loibl

Österreichische Delegation beim Vorbereitungstreffen für das Madrider KSZE-Folgetreffen, 9. 9.–10./14. 11. 1980[13]

Franz Ceska
Harald Kreid
Alfons Kloss
Marie Karlinger

[10] CSCE/III/LOP, o. D.
[11] SBKA, VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, 21. 4. 1978, samt „Schlussbericht des Belgrader KSZE-Folgetreffens", S. 5. Am Vorbereitungstreffen nahm außerdem Helmut Liedermann teil, ohne offiziell zur Delegation zu gehören. Er war zu diesem Zeitpunkt österreichischer Botschafter in Belgrad.
[12] Ebenda.
[13] CSCE/RM/LOP/3, 16. 9. 1980; CSCE/RM/LOP/4, 22. 9. 1980. Am 10. 11. 1980 um 23:57 Uhr wurden die Konferenzuhren angehalten, weshalb das Vorbereitungstreffen offiziell am 10. 11. 1980 endete, obwohl es faktisch bis zum 14. 11. andauerte. Vgl. Dokumente zur Eröffnung des KSZE-Folgetreffens in Madrid [Einleitungstext der Herausgeber], in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen; Beschlüsse des Madrider Vorbereitungstreffens, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen.

Österreichische Delegation beim Madrider KSZE-Folgetreffen, 11. 11. 1980–9. 9. 1983[14]

Willibald Pahr (bis 24. 5. 1983)[15]
Erwin Lanc (ab 24. 5. 1983)[16]
Friedrich Bauer[17]
Franz Ceska (Delegationsleiter)
Otto Maschke (stellvertretender Delegationsleiter, bis 21. 5. 1981)
Herbert Amry (stellvertretender Delegationsleiter, bis 14. 12. 1982)
Rudolf Torovsky (stellvertretender Delegationsleiter, ab 14. 12. 1982)
Günter Birbaum
Elmar Gamper
Harald Kreid
Christian Strohal
Johannes Druml
Ursula Plassnik/Posch[18]
Maria Karlinger
Margret Fiedler
Brigitte Steininger
Wolfgang Schallenberg
Martin Bolldorf
Gerhard Gmoser
Hans-Martin Windisch-Grätz
Lothar Brosch-Fohraneim
Karl Liko
Heinz Danzmayr
Hanspeter Neuhold
Karl E. Birnbaum

Der Verfasser dankt dem OSZE-Sekretariat in Prag für die offiziellen Delegationslisten. Die Kennzeichnung eines (stellvertretenden) Delegationsleiters wurde nur dann vorgenommen, wenn dies in den Quellen vermerkt ist. Die Reihenfolge der Delegationsmitglieder entspricht der in den Quellen. Nicht alle Delegationsmitglieder waren ständig bei den Verhandlungen anwesend bzw. gehörten während der gesamten Verhandlungszeit der Delegation an. Die jeweiligen Zeiten wurden nur beim Madrider Folgetreffen und nur für führende Delegationsmitglieder angegeben.

[14] CSCE/RM/LOP/6, 21. 5. 1981; CSCE/RM/LOP/9, 13. 2. 1981; CSCE/RM/LOP/10, 9. 11. 1982; CSCE/RM/LOP/11, 24. 11. 1982; CSCE/RM/LOP/12, 14. 12. 1982; CSCE/RM/LOP/13, 10. 2. 1983; CSCE/RM/LOP/14, 24. 2. 1983. Die Delegation bestand aus mindestens neun, maximal sechzehn Personen.

[15] Entsprechend dem österreichischen Wunsch, in Madrid auf Außenministerebene zu verhandeln, war Willibald Pahr offiziell Delegationsmitglied, war jedoch nur phasenweise in Madrid anwesend. Am 24. 5. 1983 schied er aus dem Amt des Außenministers und damit vermutlich auch aus der Delegation aus.

[16] Erwin Lanc löste am 24. 5. 1983 Willibald Pahr ab und nahm zumindest vom 7.–9. 9. 1983 persönlich am Madrider Treffen teil.

[17] Friedrich Bauer gehörte als Politischer Direktor, ähnlich wie Ludwig Steiner in Genf und Belgrad, formell der Delegation an, war jedoch nur phasenweise in Madrid anwesend.

[18] Ursula Plassnik taucht ab CSCE/RM/LOP/10, 9. 11. 1982, als Ursula Posch auf. Dabei handelt es sich um dieselbe Person.

Quellen und Literatur

Archivmaterialien

Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, Wien (ÖStA/AdR)

Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (BMfAA), II-Pol/Int 12, 1969–1973
BMfAA, II-Pol/Schweiz 2, 1970–1973
BMfAA, II-Pol/Finnland 2, 1971
BMfAA, II-Pol/Schweden 2, 1971–1972
BMfAA, II-Pol/Belgien 2, 1972
BMfAA, II-Pol, 800–810 (KSZE), 1974–1975
BMfAA, II-Pol, 502 (Österreich), 1974
BMfAA, II-Pol, 196 (Schweiz), 1975
BMfAA, II-Pol, 222 (Ungarn), 1975
Bundeskanzleramt (BKA), Ministerratsprotokolle (MRP), Regierung Kreisky I, 21. 4. 1970–19. 10. 1971
BKA, MRP, Regierung Kreisky II, 4. 11. 1971–8. 10. 1975
BKA, MRP, Regierung Kreisky III, 28. 10. 1975–9. 5. 1979

Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten, Wien (BMEIA)

Sonderbestand zum Belgrader KSZE-Folgetreffen 1977/1978

Stiftung Bruno Kreisky Archiv, Wien (SBKA)

Bestand I.9 Interviews und Beiträge
Bestand VII.1 Länderboxen Bulgarien, ČSSR, DDR, Frankreich, Jugoslawien, Polen, Spanien/Sri Lanka/Sudan, UdSSR, Ungarn, USA
Bestand VII.8 KSZE
Bestand VII.10 Rat für Auswärtige Angelegenheiten
Bestand IX.7 Depositum Alois Reitbauer
Bestand X.3 Prominentenkorrespondenz

Archiv des Karl von Vogelsang-Instituts, Wien (AkvVI)

Signatur 2133 (ÖVP-Generalsekretariat/Bundespartei, Außenpolitik 1973/74)

Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Berlin (PAAA)

Neues Archiv (NA), B28 (Referat 212, Fragen der allgemeinen Ost-West-Beziehungen), Zwischenarchiv Bände 111514, 111663, 116374, 116375, 116377, 133361

Ulkoasiainministeriön Arkisto (Archiv des Außenministeriums), Helsinki (UMA)

Bestand 12L Suomen suhteet muihin maihin, Itävalta 16 (Beziehungen Finnlands zu anderen Ländern, Österreich)
Bestand 7B ETYK 21–23, 31, 32, 34, 78, 87, 88, 92, 98 (KSZE)
Bestand 13-4 ETYK 12, 13, 163, 164, 167, 171 (KSZE)

Urho Kekkosen Arkisto (Urho Kekkonen Archiv), Orimattila (UKA)

Bestand 21/161 ETYK 1969–1971 (KSZE)
Henkilökohtaisia, salaisia kirjeitä, muistioita y.m. IV:3 (Persönliche, geheime Briefe, Memoranden etc.)

OSZE-Sekretariat, Prag (CESC/CSCE)

Registrierte Konferenzdokumente der KSZE-Verhandlungen, 1972–1983[19]:
CESC/HC/ [!] (Multilaterale Vorgespräche für die KSZE, 22. 11. 1972–8. 6. 1973, Dipoli)
CSCE/I/ (KSZE-Außenministertreffen, 3.–7. 7. 1973, Helsinki)
CSCE/II/ (KSZE-Verhandlungen, 18. 9. 1973–21. 7. 1975, Genf)
CSCE/III/ (KSZE-Gipfeltreffen, 30. 7.–1. 8. 1975, Helsinki)
CSCE/BM-P/ (Vorbereitungstreffen für das Belgrader KSZE-Folgetreffen, 15. 6.–5. 8. 1977)
CSCE/BM/ (Belgrader KSZE-Folgetreffen, 4. 10. 1977–9. 3. 1978)
CSCE/RM/ (Madrider KSZE-Folgetreffen, 11. 11. 1980–9. 9. 1983)

Zeitzeugengespräche

Friedrich Bauer und Wolfgang Loibl, 7. 7. 2008
Alfred Reiter, 22. 10. 2008
Peter Jankowitsch, 19. 11. 2008
Thomas Nowotny, 21. 11. 2008
Franz Ceska, 25. 11. 2008
Nikolaus Scherk, 27. 11. 2008
Helmut Liedermann, 28. 11. 2008
Ludwig Steiner, 29. 11. 2008
Gerald Hinteregger, 4. 3. 2009
Willibald Pahr, 10. 8. 2009
Wolfgang Loibl, 11. 8. 2009
Franz Ceska, 15./16. 9. 2009 (Wortmeldungen im Rahmen des KSZE-Workshops der Landesverteidigungsakademie Wien)

Zeitungen und Publikumszeitschriften

Arbeiter-Zeitung
Der Spiegel

[19] Der Verfasser hat sich einen Teil der offenen Dokumente sowie Dokumentübersichten zu den KSZE-Verhandlungen im Untersuchungszeitraum zusenden lassen. Auf eine Recherche vor Ort wurde verzichtet, da der größte Teil der eigentlich interessanten Dokumente im Prager OSZE-Sekretariat weder kopiert noch zitiert [!] werden dürfen. Dieselben Dokumente sind jedoch in den meisten KSZE-Beständen der nationalen Archive der KSZE-Teilnehmerstaaten ohne gesonderte Restriktionen einsehbar und liegen zum Teil sogar veröffentlicht vor. Bei Quellenangaben, die auf diese registrierten Konferenzdokumente verweisen, wurde auf die Angabe eines Fundortes verzichtet. Im Zweifelsfall können die Angaben im Prager OSZE-Sekretariat überprüft werden. Darüber hinaus sei verwiesen auf die Dokumentensammlung Igor I. Kavass, Jacqueline Paquin Granier, Mary Frances Dominick (Hrsg.), Human Rights, European Politics, and the Helsinki Accord: The Documentary Evolution of the Conference on Security and Co-operation in Europe 1973–1975, Vol. I–VI, Buffalo/New York 1981. Sie enthält nahezu alle registrierten Konferenzdokumente, die bei den KSZE-Verhandlungen zwischen Juli 1973 und August 1975 anfielen. Die Konferenzdokumente des Belgrader Folgetreffens sind zudem zu finden in PAAA, B28, ZA Bd. 116375 sowie in BMEIA, SB Belgrad 12 und Dokumente 3.

Die Presse
Die Welt
Frankfurter Allgemeine Zeitung
Herald Tribune
Hufvudstadsbladet
Iswestija
Kurier
Le Monde
Neue Zürcher Zeitung
Neues Deutschland
Profil
Rogner's Magazin
Salzburger Nachrichten
Stern
Süddeutsche Zeitung
Suomen Kuvalehti
Wiener Zeitung
Wirtschaftswoche

Veröffentlichte Quellen

Akteneditionen und Dokumentensammlungen

Akten zur auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1969–1981. hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, München 2000–2012.

Außenpolitischer Bericht des Bundesministers für Auswärtige Angelegenheiten 1975–1983, Wien [1976–1984].

Arie Bloed/P. van Dijk (Hrsg.), Essays on Human Rights in the Helsinki Process, Dordrecht u. a. 1985.

Arie Bloed/Pieter van Dijk (Hrsg.), The human dimension of the Helsinki process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath, Dordrecht; Boston; London 1991.

Willy Brandt, Über Europa hinaus. Dritte Welt und Sozialistische Internationale (Berliner Ausgabe Band 8). bearb. v. Bernd Rother und Wolfgang Schmidt, Bonn 2006.

Igor I. Kavass, Jacqueline Paquin Granier, Mary Frances Dominick (Hrsg.), Human Rights, European Politics, and the Helsinki Accord: The Documentary Evolution of the Conference on Security and Co-operation in Europe 1973–1975, Vol. I–VI, Buffalo/New York 1981.

Kreisky, Reden II, hg. v. Präsidium der SPÖ u. a., Wien 1981.

Documents on British Policy Overseas (DBPO), Series III (1960 onwards) Vol. II, The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972–75, hg. v. Her Majesty's Stationery Office, London 1997.

Foreign Relations of the United States (FRUS) 1969–1976, Volume XXXIX (European Security). hrsg. v. Department of State, Washington, D.C. 2007.

From Global Politics to Human Rights: The CSCE Follow up Meeting, Belgrade, 1977. A CWIHP Document Reader compiled for the international conference „30 Years since the First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/78," Belgrade, Sava Center, March 8–10, 2008, compiled by Mircea Munteanu and Kristina Terzieva, A CWIHP Document Reader, 2008.

Hans-Adolf Jacobsen/Wolfgang Mallmann/Christian Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Analyse und Dokumentation, Band I, Köln 1973.

Hans-Adolf Jacobsen/Wolfgang Mallmann/Christian Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Analyse und Dokumentation 1973–1978, Band II, Köln 1978.

Hans Mayrzedt/Waldemar Hummer (Hrsg.), 20 Jahre österreichische Neutralitäts- und Europapolitik (1955–1975). Dokumentation, Wien 1976.

Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß, hg. v. Auswärtiges Amt, Bonn 1990.

Friedrich-Karl Schramm/Wolfram-Georg Riggert/Alois Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954–1972, Frankfurt am Main 1972.
The Road to Helsinki. The Early Steps to the CSCE. Selected Documents from the National Archives, the Gerald R. Ford Library, and the National Security Archive, compiled by Hedwig Giusto, Mircea Munteanu and Christian Ostermann, A CWIHP Document Reader, 2003.
Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), KSZE – Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. In Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1976.
Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des Entspannungsprozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1978.
Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des KSZE-Prozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1984.

Memoiren und sonstiges Schriftgut von Zeitzeugen

Ljubivoje Aćimović, Problems of Security and Cooperation in Europe, Alphen aan d. Rijn 1981.
Michael Alexander, Managing the Cold War. A View from the Front Line, London 2005.
Jacques Andréani, Le Piège. Helsinki et la chute du communisme, Paris 2005.

Friedrich Bauer, Botschafter in zwei deutschen Staaten. Die DDR zwischen Anerkennung und Auflösung (1973–1990). Die aktive Neutralitätspolitik Österreichs, Wien 2006.
Friedrich Bauer, Austria and the German Democratic Republic, 1972–1990, in: Arnold Suppan/Wolfgang Mueller (Hrsg.), Peaceful Coexistence or Iron Curtain? Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente 1955–1989, Wien/Berlin/Münster 2009, S. 412–434.
Helmut Bauer, Konferenzprojekte Österreichs im Rahmen von „Korb zwei" der Schlußakte, in: Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik (Sonderheft 1978), S. 34–37.
Erich Bielka, Österreich und seine volksdemokratischen Nachbarn, in: Erich Bielka/Peter Jankowitsch/Hans Thalberg (Hrsg.), Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik, Wien 1983, S. 195–323.
Erich Bielka/Peter Jankowitsch/Hans Thalberg (Hrsg.), Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik, Wien 1983.
Edouard Brunner, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid aus der Sicht der neutralen Schweiz, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des KSZE-Prozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1984, S. 79–84.
Zbigniew Brzezinski, Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser 1977–1981, New York 1983.

Jimmy Carter, Keeping Faith. Memoirs of a President, Toronto 1982.
Franz Ceska, Menschenrechte, humanitäre und kulturelle Zusammenarbeit: Die österreichische Bilanz zur KSZE-Schlußakte für das Belgrader Treffen, in: Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik (Sonderheft 1978), S. 49–52.
Franz Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid: eine Bilanz aus österreichischer Sicht, in: Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik , Band 1 (1984), S. 1–25.
Franz Ceska, Détente und KSZE-Prozess – Österreich zwischen Helsinki (1975) und Madrid (1983), in: Oliver Rathkolb/Otto Maschke/Stefan Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990, Wien u. a. 2002, S. 507–521.

Anatoly Dobrynin, In Confidence. Moscow's Ambassador to Six Cold War Presidents, Seattle, Wash. 1995.

Artur Felkier/Wofgang Bamberg, „5000 Visa pro Tag ausgestellt". Interview mit Karl Peterlik, in: Academia, Band 59 (2008), S. 8–11.

Luigi Ferraris, Report on a Negotiation. Helsinki-Geneva-Helsinki 1972–1975, Alphen aan den Rijn/Genève 1979.
Per Fischer, Das Ergebnis von Belgrad. Das KSZE-Folgetreffen in seiner Bedeutung für den Entspannungsprozess, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des Entspannungsprozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1978, S. 23–32.

Arthur Goldberg/Albert Sherer, Letters, in: Foreign Policy (1980), S. 187–190.
James Goodby, Europe Undivided. The New Logic of Peace in U.S.-Russian Relations, Washington, D.C. 1998.

Heinrich Haymerle, Die Beziehungen zur Großmacht im Osten, in: Erich Bielka/Peter Jankowitsch/Hans Thalberg (Hrsg.), Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik, Wien 1983, S. 143–194.
Harm Hazewinkel, The Madrid Meeting 1980–1983: An Eye-Witness Account, in: Arie Bloed/P. van Dijk (Hrsg.), Essays on Human Rights in the Helsinki Process, Dordrecht u. a. 1985, S. 9–28.
Gerhard Henze, Neue Aufgaben der Entspannungspolitik. Freizügigkeit und verbesserte Informationsmöglichkeiten als Ziele der KSZE, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), KSZE – Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. In Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1976, S. 77–86.
Gerald Hinteregger, Im Auftrag Österreichs. Erlebte Außenpolitik von Kreisky bis Mock, Wien 2008.

Přemysl Janýr, Tschechoslowakei 1968 – Charta 1977, in: Oliver Rathkolb/Gernot Heiss (Hrsg.), Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914, Wien 1995, S. 182–187.

Max Kampelman, Entering New Worlds. The Memoirs of a Private Man in Public Life, New York, N.Y 1991.
Juri Kaschlew, Mnogolikaja diplomatija, Moskau 2004.
Yuri Kashlev, The CSCE in the Soviet Union's Politics, in: International Affairs (12/1995), S. 66–72.
Jörg Kastl, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid. Verlauf und Schlußdokument aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des KSZE-Prozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1984, S. 45–55.
Andreas Khol, Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten im außenpolitischen Entscheidungsprozeß, in: ÖZA 3/1976, S. 147–156.
Andreas Khol, Menschenrechte, humanitäre und kulturelle Zusammenarbeit, in: ÖZA (Sonderheft 1978), S. 56–58.
Andreas Khol (Hrsg.), Neue Außenpolitik in einer neuen Welt. Ergebnisse des Symposions der Politischen Akademie in Zusammenarbeit mit der Vereinigung österreichischer Industrieller vom 19. Oktober 1992, Wien 1993.
Andreas Khol, Vorwort, in: Andreas Khol (Hrsg.), Neue Außenpolitik in einer neuen Welt. Ergebnisse des Symposions der Politischen Akademie in Zusammenarbeit mit der Vereinigung österreichischer Industrieller vom 19. Oktober 1992, Wien 1993, S. 5–13.
Rudolf Kirchschläger, Die österreichische Neutralität und die Sicherheitskonferenz, in: ÖZP 3/1972, S. 5–10.
Rudolf Kirchschläger, Integration und Neutralität, in: Erich Bielka/Peter Jankowitsch/Hans Thalberg (Hrsg.), Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik, Wien 1983, S. 61–96.
Henry Kissinger, White House Years, Boston u. a. 1979.
Pavel Kohout, Mein tolles Leben mit Hitler, Stalin und Havel. Erlebnisse – Erkenntnisse, Berlin 2010.

Włodzimierz Konarski, Der KSZE-Prozeß und das Madrider Treffen in polnischer Sicht, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des KSZE-Prozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1984, S. 71–78.

William Korey, Das KSZE-Folgetreffen in Madrid. Ein Beitrag aus amerikanischer Sicht, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des KSZE-Prozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1984, S. 85–92.

William Korey, The promises we keep. Human rights, the Helsinki process, and American foreign policy, New York 1993.

Bruno Kreisky, Der Stellenwert der Menschenrechte in der Politik, in: Paul Lendvai (Hrsg.), Religionsfreiheit und Menschenrechte. Bilanz und Aussicht, Graz/Wien/Köln 1983, S. 31–46.

Bruno Kreisky, Der Mensch im Mittelpunkt. Der Memoiren dritter Teil, hg. v. Oliver Rathkolb, Johannes Kunz, Margit Schmidt, Wien/München/Zürich 2000.

Bruno Kreisky, Im Strom der Politik. Der Memoiren zweiter Teil, hg. v. Oliver Rathkolb, Johannes Kunz, Margit Schmidt, Wien/München/Zürich 2000.

Jeri Laber, The courage of strangers. Coming of age with the human rights movement, New York 2002.

Stefan Lehne, Die Rolle des neutralen Österreich im KSZE-Prozeß, in: Hubert Isak (Hrsg.), Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) als Instrument europäischer Friedenspolitik, Wien 1988, S. 17–28.

Paul Lendvai, Bruno Kreisky über Sozialdemokratie und Kommunismus. Ein Gespräch mit Paul Lendvai, in: Europäische Rundschau , Band 4 (1976), S. 3–22.

Paul Lendvai, Der „Kreisky-Effekt" und die internationalen Medien, in: Erich Bielka/Peter Jankowitsch/Hans Thalberg (Hrsg.), Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik, Wien 1983, S. 323–347.

Paul Lendvai (Hrsg.), Religionsfreiheit und Menschenrechte. Bilanz und Aussicht, Graz/Wien/Köln 1983.

Helmut Liedermann, Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) aus österreichischer Sicht, in: Herbert Schambeck/Fritz Eckert (Hrsg.), Kirche und Staat. Fritz Eckert zum 65. Geburtstag, Berlin 1976, S. 555–577.

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 (Hrsg.), Völkerrecht und Rechtsphilosophie. Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag, Berlin 1980.

Helmut Liedermann, Some Reflections on the Humanitarian Dimension of the CSCE Process, in: Hanspeter Neuhold (Hrsg.), 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 Image im ehemaligen Jugoslawien, in: Oliver Rathkolb/Otto Maschke/Stefan Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990, Wien u. a. 2002, S. 523–562.

Helmut Liedermann, Österreichs Rolle beim Zustandekommen der KSZE, in: Oliver Rathkolb/Otto Maschke/Stefan Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990, Wien u. a. 2002, S. 487–505.

John Maresca, To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973–1975, Durham/London 1987.

John Maresca, Die KSZE seit 1975. Mythos und Realität, in: OSZE-Jahrbuch 2005, S. 29–39.

Leo Mates, The Neutral and Nonaligned Countries, in: Nils Andrén/Karl Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond. The CSCE Process in Perspective, Alphen aan den Rijn 1980, S. 51–63.

Leo Mates, Von Helsinki nach Madrid und zurück. Der KSZE-Prozeß im Schatten der Ost-West-Beziehungen, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des KSZE-Prozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1984, S. 55–62.

Skjold Mellbin, Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa, Vedbæk, København 1977.
Leif Mevik, Underveis i Europa, Oslo 1990.

Matthew Nimetz, Das Belgrader Treffen als Etappe im KSZE-Prozeß. Eine Bewertung aus amerikanischer Sicht, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des Entspannungsprozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1978, S. 51–58.
Thomas Nowotny, Immerwährende Neutralität, der Europarat und Österreichs Europapolitik. Überlegungen aus Anlaß der 30jährigen Mitgliedschaft Österreichs im Europarat, in: Waldemar Hummer/Gerhard Wagner (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956–1986. Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, Wien 1988, S. 89–110.

Willibald Pahr, Die Bedeutung der Ergebnisse von Belgrad für den Entspannungsprozeß in Europa aus österreichischer Sicht, in: ÖZA (Sonderheft 1978), S. 4–10.
Willibald Pahr, Zur österreichischen Außenpolitik 1978, in: ÖZA 4/1978, S. 320–327.
Willibald Pahr, Österreich in der Welt, in: Oliver Rathkolb/Otto Maschke/Stefan Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990, Wien u. a. 2002, S. 1–16.
Karl Peterlik, Komplexe Beziehungen, in: Oliver Rathkolb/Otto Maschke/Stefan Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990, Wien u. a. 2002, S. 611–646.
Wolfgang Petritsch, Bruno Kreisky. Die Biografie, St. Pölten/Salzburg 2010.
Wolfgang Petritsch/Manfred Scheuch, Bruno Kreisky. Ein biographischer Essay, Wien, München, Zürich 2000.

Markku Reimaa, Helsinki Catch. European Security Accords 1975, Helsinki 2008.
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 u. a. 1996.
Harold Russell, The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput?, in: American Journal of International Law , Vol. 70 (1976), S. 242–272.

Albert Sherer, Goldberg's Variation, in: Foreign Policy 39/1980, S. 154–159.
Jana Starek, Die tschechische Minderheit und das tschechoslowakische Exil nach dem Jahre 1968 in Wien, in: Helena Basler u. a. (Hrsg.), Die Wiener Tschechen 1945–2005. Zur Geschichte einer Volksgruppe, Wien/Prag 2006, S. 46–72.
Peter Steglich/Günter Leuschner, KSZE – Fossil oder Hoffnung?, Berlin 1996.
Ludwig Steiner, Österreich bei der Europäischen Sicherheitskonferenz, in: Die Vereinten Nationen und Österreich 24/1975, S. 16–21.
Ludwig Steiner, Österreichs Möglichkeiten für eine Vertiefung der europäischen Entspannung, in: ÖZA (Sonderheft 1978), S. 11–13.
Ludwig Steiner, Diplomatie – Politik. Ein Leben für die Einheit Tirols – ein Leben für Österreich 1972–2007, Innsbruck, Wien 2008.

Hans Thalberg, Vorwort, in: Erich Bielka/Peter Jankowitsch/Hans Thalberg (Hrsg.), Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik, Wien 1983, S. 7–14.
Hans Thalberg, Von der Kunst, Österreicher zu sein. Erinnerungen und Tagebuchnotizen, Graz, Wien 1984.

Günther van Well, Belgrad 1977. Das KSZE-Folgetreffen und seine Bedeutung für den Entspannungsprozeß, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des Entspannungsprozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1978, S. 9–17.
Dagmar Vanecek, Ein sehr persönlicher Rückblick, in: Helena Basler/Marie Brandeins/Jiří K. Kroupa/Jana Starek (Hrsg.), Die Wiener Tschechen 1945–2005. Zur Geschichte einer Volksgruppe, Wien/Prag 2006, S. 75–80.

Hans-Heinrich Wrede, KSZE in Wien. Kursbestimmung für Europas Zukunft, Köln 1990.

Andrej Zagorskij, Die menschliche Dimension der KSZE, die Sowjetunion und Rußland, Hamburg 1992.

Forschungsliteratur

Rudolf Agstner/Gertrude Enderle-Burcel/Michaela Follner (Hrsg.), Österreichs Spitzendiplomaten zwischen Kaiser und Kreisky. Biographisches Handbuch der Diplomaten des Höheren Auswärtigen Dienstes 1918 bis 1959, Wien 2009.

Helmut Altrichter/Walther L. Bernecker, Geschichte Europas im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2004.

Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011.

Nils Andrén/Karl Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond. The CSCE Process in Perspective, Alphen aan den Rijn 1980.

Klaus Bachmann, Poland and Austria, in: Arnold Suppan/Wolfgang Mueller (Hrsg.), Peaceful Coexistence or Iron Curtain? Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente 1955–1989, Wien/Berlin/Münster 2009, S. 363–392.

Nicolas Badalassi, Adieu Yalta? La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1965–1975, Paris 2011 (phil. Diss., Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3).

Oliver Bange, The FRG and the GDR and the Belgrade CSCE Conference (1977–78), in: Vladimir Bilandžić/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/78, Beograd 2008, S. 311–344.

Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the transformation of Europe, New York 2008.

Oliver Bange/Gottfried Niedhart, Introduction, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the transformation of Europe, New York 2008, S. 1–21.

Giovanni Barberini, L'avvio dell'Ostpolitik vaticana, in: Alberto Melloni (Hrsg.), Il filo sottile. L'Ostpolitik vaticana di Agostino Casaroli, Bologna 2006, S. 49–105.

Helena Basler/Marie Brandeins/Jiří K. Kroupa/Jana Starek (Hrsg.), Die Wiener Tschechen 1945–2005. Zur Geschichte einer Volksgruppe, Wien/Prag 2006.

Floribert Baudet, „It was cold war and we wanted to win". Human rights, „détente", and the CSCE, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965–75, Abingdon u. a. 2008, S. 183–198.

Olivier Bayard, Europäische Integration im neutralen Verbund? Der schweizerische Assoziationsversuch mit der EWG 1961–1963, in: Thomas Gees/Daniela Meier Mohseni (Hrsg.), Gouvernementale Aussenpolitik. Staatsverträge (1848–1996), Bundesratsentscheide zur Aussenpolitik (1918–1976) und Fallbeispiele, Bern 1999, S. 87–100.

Csaba Békés, Hungary and the making of the CSCE process 1965–1970, in: Carla Meneguzzi Rostagni (Hrsg.), The Helsinki process. A historical reappraisal, proceedings of the workshop held in Padua, June 7th, 2004, Padova 2005, S. 29–44.

Csaba Békés, The Warsaw Pact and the CSCE process form 1965 to 1970, in: Wilfried Loth/Georges-Henri Soutou (Hrsg.), The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75, London 2008, S. 201–220.

Csaba Békés, The Warsaw Pact, the German Question and the Birth of the CSCE Process, 1961-1970, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the transformation of Europe, New York 2008, S. 113–128.

Csaba Békés, Der Warschauer Pakt und der KSZE-Prozess 1965 bis 1970, in: Torsten Diedrich/Winfried Heinemann/Christian Ostermann (Hrsg.), Der Warschauer Pakt. Von der Gründung bis zum Zusammenbruch 1955 bis 1991, Berlin 2009, S. 225–244.

Roland Berbig/Anne Born/Jörg Judersleben/Holger Karlos/Dorit Krusche/Christoph Markinat/Peter Wruck (Hrsg.), In Sachen Biermann. Protokolle, Berichte und Briefe zu den Folgen einer Ausbürgerung, Berlin 1994.

Peter Berger, Kurze Geschichte Österreichs im 20. Jahrhundert, Wien 2007.
Helmut Berndt, Die Bedeutung der Neutralen in Europa wächst. Interview mit Österreichs Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky, in: Zivilverteidigung (Nr. III/1973), S. 5–10.
Harald Biermann, U.S. Perceptions of the CSCE-Process, in: Vladimir Bilandžić/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/78, Beograd 2008, S. 65–87.
Wolf Biermann/Fritz Pleitgen (Hrsg.), Die Ausbürgerung. Anfang vom Ende der DDR, Berlin 2006.
Vladimir Bilandžić/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/78, Beograd 2008.
Rudolf Bindschedler, Die Konferenz von Belgrad – Episode oder Wendepunkt?, in: Europäische Rundschau 3/1978, S. 15–24.
Karl Birnbaum, Bruno Kreisky als Entspannungspolitiker, in: Werner Gatty/Gerhard Schmid/Maria Steiner/Doris Wiesinger (Hrsg.), Die Ära Kreisky. Österreich im Wandel 1970–1983, Innsbruck 1997, S. 89–94.
Günter Bischof/Anton Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era in Austria, New Brunswick, N.J. u. a. 1994.
Günter Bischof/Anton Pelinka/Michael Gehler (Hrsg.), Austrian Foreign Policy in Historical Context, New Brunswick, NJ u. a. 2006.
Günter Bischof/Anton Pelinka/Ruth Wodak (Hrsg.), Neutrality in Austria, New Brunswick, NJ u. a. 2001.
Günter Bischof/Fritz Plasser (Hrsg.), The Changing Austrian Voter, New Brunswick, N.J. u. a. 2008.
Beata Blehova, Der Fall des Kommunismus in der Tschechoslowakei, Wien 2006.
Dieter Blumenwitz, Die völkerrechtlichen Aspekte der KSZE-Schlußakte, in: Göttinger Arbeitskreis (Hrsg.), Die KSZE und die Menschenrechte. Politische und rechtliche Überlegungen zur zweiten Etappe, Berlin 1977, S. 53–72.
Włodzimierz Borodziej, Geschichte Polens im 20. Jahrhundert, München 2010.
Wilfried von Bredow, Der KSZE-Prozeß. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts, Darmstadt 1992.
Christoph Breitenmoser, Sicherheit für Europa. Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement, Zürich 1996.
Archie Brown, Aufstieg und Fall des Kommunismus, Berlin 2009.
John Bunzl, Zur Nahostpolitik der Sozialistischen Internationale und Österreichs unter Bruno Kreisky, in: Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 1988, S. 25–38.
Wolfgang Burtscher, Österreichs Annäherung an den Europarat von 1949 bis zur Vollmitgliedschaft im Jahre 1956, in: Waldemar Hummer/Gerhard Wagner (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956–1986. Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, Wien 1988, S. 37–52.

Dan Caldwell, The Carter Administration, the Senate and SALT II, in: Herbert Rosenbaum/Alexej Ugrinsky (Hrsg.), Jimmy Carter. Foreign Policy and Post-Presidential Years, Westport 1994, S. 331–355.
Marie-Janine Calic, Geschichte Jugoslawiens im 20. Jahrhundert, München 2010.

Herbert Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien 2006.
Herbert Dachs/Peter Gerlich/Wolfgang Mueller (Hrsg.), Die Politiker. Karrieren und Wirken bedeutender Repräsentanten der zweiten Republik, Wien 1995.
Otfried Dankelmann/Hartmut Peter (Hrsg.), Lebensbilder europäischer Sozialdemokraten des 20. Jahrhunderts, Wien 1995.
Richard Davy, The United States, in: Nils Andrén/Karl Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond. The CSCE Process in Perspective, Alphen aan den Rijn 1980, S. 3–15.
Richard Davy, Helsinki myths: setting the record straight on the Final Act of the CSCE, 1975, in: Cold War History 1/2009, S. 1–23.
Jost Delbrück/Norbert Ropers/Gerda Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, Köln 1977.

Herbert Denk/Helmut Kramer, Außenpolitik und internationale Solidarität. Die Außenpolitik der SPÖ von 1945–1986, in: Peter Pelinka/Gerhard Steger (Hrsg.), Auf dem Weg zur Staatspartei. Zu Geschichte und Politik der SPÖ seit 1945, Wien 1988, S. 267–292.
Karlheinz Deschner (Hrsg.), Die Politik der Päpste im 20. Jahrhundert. Band 2, Reinbek 1991.
Markéta Devátá (Hrsg.), Charta 77. Od obhajoby lidských práv k demokratické revoluci 1971–1989, Praha 2007.
Torsten Diedrich/Winfried Heinemann/Christian Ostermann (Hrsg.), Der Warschauer Pakt. Von der Gründung bis zum Zusammenbruch 1955 bis 1991, Berlin 2009.
Edith Dörfler/Wolfgang Pensold, Die Macht der Nachricht. Die Geschichte der Nachrichtenagenturen in Österreich, Wien 2001.
Elisabeth Du Réau/Christine Manigand (Hrsg.), Vers la réunification de l'Europe. Apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours, Paris 2005.
Vincent Dujardin, Pierre Harmel. Biographie, Bruxelles 2004.
Vincent Dujardin, Belgium, NATO, and Détente, 1960–1973, in: Christian Nuenlist/Anna Locher (Hrsg.), Transatlantic relations at stake. Aspects of NATO, 1956–1972, Zürich 2006, S. 189–214.
Jost Dülffer, Jalta, 4. Februar 1945. Der Zweite Weltkrieg und die Entstehung der bipolaren Welt, München 1998.
Jost Dülffer, Europa im Ost-West-Konflikt 1945–1990, München 2004.

Klaus Eisterer, The Austrian Legation in Prague and the Czechoslovak Crisis of 1968, in: Günter Bischof/Anton Pelinka/Ruth Wodak (Hrsg.), Neutrality in Austria, New Brunswick, NJ u. a. 2001, S. 214–235.

Heinz Fassmann (Hrsg.), Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen, Frankfurt am Main/New York 1996.
Heinz Fassmann/Rainer Münz, Österreich – Einwanderungsland wider Willen, in: Heinz Fassmann (Hrsg.), Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen, Frankfurt am Main/New York 1996, S. 209–229.
Jörg Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Domestizierung einer Illusion, München 2010.
Peter Fischer/Heribert Köck/Alfred Verdross (Hrsg.), Völkerrecht und Rechtsphilosophie. Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag, Berlin 1980.
Thomas Fischer, Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im kalten Krieg 1969–1986, Zürich 2004.
Thomas Fischer, Die Sowjetunion, Österreich und die finnische KSZE-Initiative vom 5. Mai 1969, in: Wolfgang Mueller/Michael Portmann (Hrsg.), Osteuropa vom Weltkrieg zur Wende, Wien 2007, S. 313–339.
Thomas Fischer, Getting to Know Their Limits. The N+N and the Follow-up Meeting in Belgrade 1976–1978, in: Vladimir Bilandžić/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/78, Beograd 2008, S. 373–399.
Thomas Fischer, The Birth of the N+NA: Austrian and Swiss Foreign Policy in the CSCE, in: Günter Bischof/Fritz Plasser (Hrsg.), The Changing Austrian Voter, New Brunswick, N.J. u. a. 2008, S. 228–258.
Thomas Fischer, „A mustard seed grew into a bushy tree". The Finnish CSCE initiative of 5 May 1969, in: Cold War History 2/2009, S. 177–201.
Thomas Fischer, Austria and the Helsinki Process, in: Arnold Suppan/Wolfgang Mueller (Hrsg.), Peaceful Coexistence or Iron Curtain? Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente 1955–1989, Wien/Berlin/Münster 2009, S. 168–202.
Thomas Fischer, Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975, Baden-Baden 2009.
Thomas Fischer, Bridging the Gap between East and West. The N+N as Catalysts of the CSCE Process, 1972–1983, in: Poul Villaume/Odd Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985, Kopenhagen 2010, S. 143–178.

Alois Friedel/Wolfram-Georg Riggert, Einführung, in: Friedrich-Karl Schramm/Wolfram-Georg Riggert/Alois Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954–1972, Frankfurt am Main 1972, S. IX–XXIII.
Hans-Peter Furrer, La Suisse et le Conseil de l'Europe, in: Alois Riklin (Hrsg.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern/Stuttgart/Wien 1992, S. 425–447.

John Lewis Gaddis, We Now Know. Rethinking Cold-War-History, Oxford 1997.
John Lewis Gaddis, Der Kalte Krieg. Eine neue Geschichte, München 2007.
Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, Bonn 2003.
Raymond Garthoff, The Great Transition. American-Soviet Relations and the End of the Cold War, Washington, DC 1994.
Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker (Hrsg.), Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive, München 2011.
Curt Gasteyger, Die Aussichten der Entspannung. Europa nach dem KSZE-Treffen in Belgrad, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des Entspannungsprozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1978, S. 71–78.
Curt Gasteyger, The Soviet Union and Belgrade, in: Nils Andrén/Karl Birnbaum (Hrsg.), Belgrade and Beyond. The CSCE Process in Perspective, Alphen aan den Rijn 1980, S. 27–37.
Werner Gatty/Gerhard Schmid/Maria Steiner/Doris Wiesinger (Hrsg.), Die Ära Kreisky. Österreich im Wandel 1970–1983, Innsbruck 1997.
Thomas Gees/Daniela Meier Mohseni (Hrsg.), Gouvernementale Aussenpolitik. Staatsverträge (1848–1996), Bundesratsentscheide zur Aussenpolitik (1918–1976) und Fallbeispiele, Bern 1999.
Michael Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts, Innsbruck/Wien/Bozen 2005.
Michael Gehler, Staatsvertrag, Neutralität und die Integrationsfrage 1955–1972: Die Sicht des Westens, in: Arnold Suppan/Gerald Stourzh/Wolfgang Mueller (Hrsg.), Der österreichische Staatsvertrag 1955. Internationale Strategie, rechtliche Relevanz, nationale Identität, Wien 2005, S. 841–880.
Michael Gehler, Die Zweite Republik – zwischen Konsens und Konflikt, in: Herbert Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien 2006, S. 35–51.
Michael Gehler, Sources on the Diplomacy of the Ballhausplatz, in: Günter Bischof/Anton Pelinka/Michael Gehler (Hrsg.), Austrian Foreign Policy in Historical Context, New Brunswick, NJ u. a. 2006, S. 58–79.
Michael Gehler, Vom Marshall-Plan bis zur EU. Österreich und die europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart, Innsbruck u. a. 2006.
Michael Gehler (Hrsg.), Netzwerke im europäischen Mehrebenensystem. Von 1945 bis zur Gegenwart = Networks in European multi-level governance, Wien 2009.
Michael Gehler/Günter Bischof, Austrian Foreign Policy after World War II, in: Günter Bischof/Anton Pelinka/Michael Gehler (Hrsg.), Austrian Foreign Policy in Historical Context, New Brunswick, NJ u. a. 2006, S. 1–24.
Michael Gehler/Rolf Steininger (Hrsg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945–1995, Wien, Köln, Weimar 2000.
Andreas Gémes, Austrian-Hungarian Relations, 1945–1989, in: Arnold Suppan/Wolfgang Mueller (Hrsg.), Peaceful Coexistence or Iron Curtain? Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente 1955–1989, Wien/Berlin/Münster 2009, S. 310–336.
Dominik Geppert/Udo Wengst (Hrsg.), Neutralität – Chance oder Chimäre? Konzepte des dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945–1990, München 2005.
Victor-Yves Ghebali, La diplomatie de la détente. La CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973–1989), Bruxelles 1989.
Benjamin Gilde, „Kein Vorreiter". Österreich und die humanitäre Dimension der KSZE 1969–1973, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011, S. 41–50.

Benjamin Gilde, Keine neutralen Vermittler. Die Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten und das Belgrader KSZE-Folgetreffen 1977/78, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 3/2011, S. 413–444.
Benjamin Gilde / Veronika Heyde, Zwei Wege nach Helsinki – Frankreich, Österreich und die humanitäre Dimension des KSZE-Prozesses, 1969–1983, in: Jan Eckel / Samuel Moyn (Hrsg.), Moral für die Welt? Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren, Göttingen 2012, S. 170–204.
Benjamin Gilde, Hüter des Dritten Korbes. Die humanitäre KSZE-Politik Österreichs in Belgrad und Madrid zwischen Bundeskanzler, Diplomaten und internationalen Spannungen, in: Matthias Peter / Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975-1990, München 2012, S. 155–172.
Benjamin Gilde, Finnland und Österreich im KSZE-Prozess. Ein Vergleich zweier neutraler Teilnehmerstaaten, in: Hannes Saarinen/Erkki Teräväinen (Hrsg.): Tagungsband des Deutsch-Finnischen Historikerseminars 2010, Helsinki 2012, S. 207–224.
Christian Glatzl, Die sicherheitspolitische Bedeutung der KSZE für Österreich sowie der Beitrag Österreichs im Rahmen dieser Konferenz, in: Christian Glatzl/Franz Kernic/Simon Palmisano (Hrsg.), Österreichs Sicherheit und die KSZE: Entwicklung, Stand und Perspektiven, Wien 1985, S. 80–138.
Christian Glatzl/Franz Kernic/Simon Palmisano (Hrsg.), Österreichs Sicherheit und die KSZE: Entwicklung, Stand und Perspektiven, Wien 1985.
Göttinger Arbeitskreis (Hrsg.), Die KSZE und die Menschenrechte. Politische und rechtliche Überlegungen zur zweiten Etappe, Berlin 1977.
Christian Gutlederer, Die Rolle Österreichs im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Wien 1987 (phil. Diss., Universität Wien).

Helga Haftendorn, The Link Between CSCE and MBFR. Two Sprouts from one Bulb, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965–75, Abingdon u. a. 2008, S. 237–258.
Petri Hakkarainen, Amplifying Ostpolitik. The Federal Republic of Germany and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1966–72, Oxford 2008 (phil. Diss., University of Oxford).
Petri Hakkarainen, From Linkage to Freer Movement. The FRG and the Nexus Between Western CSCE Preparations and Deutschlandpolitik, 1969–72, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965–75, Abingdon u. a. 2008, S. 164–182.
Keith Hamilton, Cold War by other Means: British Diplomacy and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972–1975, in: Wilfried Loth/Georges-Henri Soutou (Hrsg.), The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75, London 2008, S. 168–182.
Jussi Hanhimäki, „They can write it in Swahili". Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973–75, in: Journal of Transatlantic Studies (2003), S. 37–58.
Jussi Hanhimäki, The flawed architect. Henry Kissinger and American foreign policy, Oxford 2004.
Anja Hanisch, Zwischen sowjetischer Konzessionsbereitschaft und Ausreisebewegung: Die DDR in Madrid (Manuskript), Vortrag auf der Konferenz „Der KSZE-Prozess: Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation (1975–1989/90)", 21.–23. 10. 2010, München.
Anja Hanisch, Trügerische Sicherheit. Die KSZE und die Ausreisebewegung in der DDR 1975–1977, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011, S. 75–86.
Anja Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985. Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung. München 2012.
Gernot Heiss u. a. (Hrsg.), An der Bruchlinie. Österreich und die Tschechoslowakei nach 1945, Innsbruck u. a. 1998.
Alexis Heraclides, Security and Co-operation in Europe. The Human Dimension, 1972–1992, London u. a. 1993.
James G. Hershberg, The Cuban Missile Crisis, in: Leffler/Westad (Hrsg.), The Cambridge History of Cold War, Vol. II, S. 65–87.

Veronika Heyde, Multilaterale Konferenzdiplomatie unter nationaler Flagge. Die KSZE-Politik von Präsident Giscard d'Estaing 1974–1978, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011, S. 29–40.
Gerald Hödl, Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995, Wien 2004.
Otmar Höll, Kleinstaaten im Entspannungsprozeß. Am Beispiel der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten in der KSZE, in: ÖZP 3/1986, S. 293–310.
Otmar Höll, Die Rolle der N+N-Staaten in der KSZE, in: International - Zeitschrift für internationale Politik 4/1987, S. 73–77.
Otmar Höll (Hrsg.), Österreich – Jugoslawien: Determinanten und Perspektiven ihrer Beziehungen, Wien 1988.
Otmar Höll, Zusammenarbeit Österreich-Jugoslawien im multilateralen Rahmen, in: ders. (Hrsg.), Österreich – Jugoslawien: Determinanten und Perspektiven ihrer Beziehungen, Wien 1988, S. 137–178.
Otmar Höll, The Foreign Policy of the Kreisky Era, in: Günter Bischof/Anton Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era in Austria, New Brunswick, N.J. u. a. 1994, S. 32–77.
Wolfram Hoppenstedt/Ron Pruessen/Oliver Rathkolb (Hrsg.), Global Management, Wien 2005.
Waldemar Hummer/Gerhard Wagner (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956–1986. Bilanz einer 30jährigen Mitgliedschaft, Wien 1988.

Hubert Isak (Hrsg.), Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) als Instrument europäischer Friedenspolitik, Wien 1988.
Hubert Isak, Die KSZE - ein neuer Ordnungsfaktor im internationalen System?, in: ders. (Hrsg.), Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) als Instrument europäischer Friedenspolitik, Wien 1988, S. 141–170.

Wanda Jarząbek, Hope and Reality: Poland and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1964–1989. (= CWIHP Working Paper #56), Washington, D.C. 2008.
Wanda Jarząbek, Polska wobec Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Plany i rzeczywistość 1964–1975, Warszawa 2008.
Tony Judt, Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart, München/Wien 2006.

Stefan Karner u. a. (Hrsg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968, 2 Bände, Köln 2008.
Renate Kicker/Wolfgang Benedek, Die aussenpolitische Berichterstattung der Neuen Kronenzeitung. Eine empirische Untersuchung des Jahres 1978, Graz 1981.
Renate Kicker/Andreas Khol/Hanspeter Neuhold, Das Verhältnis von Außenpolitik und Öffentlichkeit in Österreich. Zusammenfassung der Herausgeber, in: Renate Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie in Österreich. Strukturen, Strategien, Stellungnahmen, Salzburg 1983, S. 411–430.
Renate Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie in Österreich. Strukturen, Strategien, Stellungnahmen, Salzburg 1983.
Stephan Kieninger, Transformation or Status Quo. The Conflict of Strategems in Washington over the Meaning and Purpose of the CSCE and MBFR, 1969–1973, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the transformation of Europe, New York 2008, S. 67–82.
Stephan Kieninger, Transformation versus Status Quo. The Survival of the Transformation Strategy during the Nixon Years, in: Poul Villaume/Odd Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985, Kopenhagen 2010, S. 101–122.
Raoul Kneucker, Die Rolle der Bundesverwaltung in der Außenpolitik, in: Renate Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie in Österreich. Strukturen, Strategien, Stellungnahmen, Salzburg 1983, S. 31–110.
Franz Knipping/Hans von Mangoldt/Volker Rittberger (Hrsg.), Das System der Vereinten Nationen und seine Vorläufer, München 1995.

Helmut Kramer, Aspekte der österreichischen Außenpolitik (1970–1985), in: ders. (Hrsg.), Österreich im internationalen System. Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick, Wien 1983, S. 187–199.
Helmut Kramer (Hrsg.), Österreich im internationalen System. Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick, Wien 1983.
Helmut Kramer, Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005), in: Herbert Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien 2006, S. 807–837.

Janie Leatherman, Engaging East and West Beyond the Bloc Divisions: Active Neutrality and the Dual Role Strategy of Finland and Sweden in the CSCE, Ann Arbor 1991 (phil. Diss., University of Denver).
Melvyn Leffler, For the Soul of Mankind. The United States, the Soviet Union, and the Cold War, New York 2007.
Melvyn Leffler/Odd Westad (Hrsg.), The Cambridge History of the Cold War. Vol. III: Endings, Cambridge 2010.
Wolfgang Leonhard, Eurokommunismus. Herausforderung für Ost und West, München 1978.
Werner Link, Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1980.
Wilfried Loth, Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung, München 1998.
Wilfried Loth/Georges-Henri Soutou (Hrsg.), The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75, London 2008.
Wilfried Loth, Die Teilung der Welt 1941-1955, München 1980.
Herbert Lucht, „Den Kommunismus nicht unterschätzen …“, in: Europa – Unabhängige Monatszeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur 9/1977, S. 16–18.
Kurt Luther, Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) und das Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ), in: Herbert Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien 2006, S. 364–388.

Andreas Maislinger, Friedensbewegung in einem neutralen Land. Zur neuen Friedensbewegung in Österreich, in: Rainer Steinweg/Jörg Becker (Hrsg.), Medienmacht im Nord-Süd-Konflikt: Die Neue Internationale Informationsordnung, Frankfurt am Main 1984, S. 392–414.
Aryo Makko, Multilateralism and the Shaping of an ‚Active Foreign Policy'. Sweden during the Preparatory Phase of the CSCE, in: Scandinavian Journal of History 3/2010, S. 310–329.
Vladislav Marjanović, Die Mitteleuropa-Idee und die Mitteleuropa-Politik Österreichs 1945–1995, Frankfurt am Main u. a. 1998.
Jürgen Maruhn/Manfred Wilke (Hrsg.), Raketenpoker um Europa. Das sowjetische SS-20-Abenteuer und die Friedensbewegung, München 2001.
Voytech Mastny, Soviet Foreign Policy, 1953–1962, in: Leffler/Westad (Hrsg.), The Cambridge History of Cold War, Vol. I, S. 312–333.
Franz Matscher, Die Minderheitenregelungen im Staatsvertrag, in: Arnold Suppan/Gerald Stourzh/Wolfgang Mueller (Hrsg.), Der österreichische Staatsvertrag 1955. Internationale Strategie, rechtliche Relevanz, nationale Identität, Wien 2005, S. 783–819.
Alberto Melloni (Hrsg.), Il filo sottile. L'Ostpolitik vaticana di Agostino Casaroli, Bologna 2006.
Carla Meneguzzi Rostagni (Hrsg.), The Helsinki process. A historical reappraisal, proceedings of the workshop held in Padua, June 7th, 2004, Padova 2005.
Horst Möller, Zwei deutsche Staaten, eine Nation? Zum nationalen Selbstverständnis in den Verfassungen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, in: Udo Wengst/Hermann Wentker (Hrsg.), Das doppelte Deutschland. 40 Jahre Systemkonkurrenz, Bonn 2008, S. 15–33.
Kari Möttölä (Hrsg.), Ten Years after Helsinki. The Making of the European Security Regime, Boulder u.a 1986.
Wolfgang Mueller, Der Bundespräsident, in: Herbert Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien 2006, S. 188–200.
Wolfgang Mueller, Regierung und Kabinettsystem, in: Herbert Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien 2006, S. 168–187.
Wolfgang Mueller/Michael Portmann (Hrsg.), Osteuropa vom Weltkrieg zur Wende, Wien 2007.

Manfred Mugrauer, Der „Prager Frühling" und die Parteikrise der KPÖ, in: Stefan Karner u. a. (Hrsg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968, Köln 2008, S. 1043–1062.
Benjamin Müller, Von der Konfrontation zum Dialog. Charta 77, Menschenrechte und „Samtene Revolution" in der Tschechoslowakei 1975–1989, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011, S. 99–110.
Helmut Müller-Enbergs u. a. (Hrsg.), Wer war wer in der DDR? Ein Lexikon ostdeutscher Biographien, Berlin 2001.
Ibolya Murber/Zoltán Fónagy (Hrsg.), Die ungarische Revolution und Österreich 1956, Wien 2006.

David Neuhold, Franz Kardinal König - Religion und Freiheit. Versuch eines theologischen und politischen Profils, Fribourg 2008.
Hanspeter Neuhold, Die neutralen Staaten Europas und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), KSZE – Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. In Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1976, S. 55–61.
Hanspeter Neuhold, Die allgemeine politische Konstellation und die sicherheitspolitische Lage in Europa nach der KSZE-Folgekonferenz in Belgrad 1977/78, in: ÖZA (Sonderheft 1978), S. 17–32.
Hanspeter Neuhold (Hrsg.), 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.
Franz-Josef Neuß, Die dürftige Belgrader Bilanz, in: Europäische Rundschau 2/1978, S. 17–22.
Christian Nuenlist/Anna Locher (Hrsg.), Transatlantic relations at stake. Aspects of NATO, 1956–1972, Zürich 2006.
Leopoldo Nuti (Hrsg.), The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985, London 2009.

Gerhard Oberkofler, Thomas Schönfeld. Österreichischer Naturwissenschaftler und Friedenskämpfer. Biographische Konturen mit ausgewählten gesellschaftspolitischen Texten, Innsbruck 2010.
Maximilian Oswald, Wirtschaftliche Integration und österreichische Neutralität von 1960 bis 1972, in: Michael Gehler/Rolf Steininger (Hrsg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945–1995, Wien, Köln, Weimar 2000, S. 645–679.

Simon Palmisano (Hrsg.), Die N+N-Länder Europas: Gewinner oder Verlierer im KSZE-Prozess? Seminar am Institut für Militärische Sicherheitspolitik an der Landesverteidigungsakademie Wien, 26.–27. Juni 1987, Wien 1987.
Peter Pelinka/Gerhard Steger (Hrsg.), Auf dem Weg zur Staatspartei. Zu Geschichte und Politik der SPÖ seit 1945, Wien 1988.
Matthias Peter, Konferenzdiplomatie als Mittel der Entspannung. Die KSZE-Politik der Regierung Schmidt/Genscher 1975–1978, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011, S. 15–28.
Matthias Peter/Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990, München 2012.
Friedbert Pflüger, Die Menschenrechtspolitik der USA. Amerikanische Außenpolitik zwischen Idealismus und Realismus 1972–1982, München 1983.
Hella Pick, Und welche Rolle spielt Österreich? Vom besetzten Grenzland zum offenen EU-Staat: die Alpenrepublik im internationalen Blickfeld, Wien 1999.
Udo Piskernik, Österreichs Beitrag zur Entspannungspolitik in Europa am Beispiel der KSZE, Klagenfurt 1993 (Diplomarbeit, Universität Klagenfurt).
Michael Ploetz, NATO and the Warsaw Treaty Organization at the Time of the Euromissile Crisis, 1975 to 1985, in: Gustav Schmidt (Hrsg.), A History of NATO. The First Fifty Years, Volume 2, Basingstoke 2001, S. 209–224.

Sigrid Pöllinger, Der KSZE-, OSZE-Prozess. Ein Abschnitt europäischer Friedensgeschichte, Wien 1998.
Silvio Pons, The Rise and Fall of Eurocommunism, in: Melvyn Leffler/Odd Westad (Hrsg.), The Cambridge History of the Cold War. Vol. III: Endings, Cambridge 2010, S. 45–65.

Oliver Rathkolb, Bruno Kreisky: Perspectives of Top-Level U.S. Foreign Policy Decision Makers, 1959–1983, in: Günter Bischof/Anton Pelinka (Hrsg.), The Kreisky Era in Austria, New Brunswick, N.J. u. a. 1994, S. 130–151.
Oliver Rathkolb, Austria's „Ostpolitik" in the 1950s and 1960s: Honest Broker or Double Agent?, in: Austrian History Yearbook 16/1995, S. 129–145.
Oliver Rathkolb, Bruno Kreisky (1911–1990). „Seiner Zeit voraus", in: Otfried Dankelmann/Hartmut Peter (Hrsg.), Lebensbilder europäischer Sozialdemokraten des 20. Jahrhunderts, Wien 1995, S. 249–271.
Oliver Rathkolb, The Trudeau-Kreisky Connection. Austria and Canada on the Road to Cancún, in: Franz Szabo (Hrsg.), Austrian Immigration to Canada. Selected Essays, Ottawa 1996, S. 103–112.
Oliver Rathkolb, Die Kreisky-Ära 1970–1983, in: Rolf Steininger/Michael Gehler (Hrsg.), Österreich im 20. Jahrhundert, Wien 1997, S. 305–353.
Oliver Rathkolb, Zentrale Trends in der österreichischen Außenpolitik nach 1945, in: Gernot Heiss u. a. (Hrsg.), An der Bruchlinie. Österreich und die Tschechoslowakei nach 1945, Innsbruck u. a. 1998, S. 155–174.
Oliver Rathkolb, International Perceptions of Austrian Neutrality, in: Günter Bischof/Anton Pelinka/Ruth Wodak (Hrsg.), Neutrality in Austria, New Brunswick, NJ u. a. 2001, S. 69–91.
Oliver Rathkolb, The Kreisky Era, 1970–1983, in: Rolf Steininger/Günter Bischof/Michael Gehler (Hrsg.), Austria in the twentieth century, New Brunswick (USA), London (UK) 2002, S. 263–293.
Oliver Rathkolb, Die paradoxe Republik. Österreich 1945 bis 2005, Wien 2005.
Oliver Rathkolb, The Cancún Charade 1981. Lessons of History, in: Wolfram Hoppenstedt/Ron Pruessen/Oliver Rathkolb (Hrsg.), Global Management, Wien 2005, S. 61–71.
Oliver Rathkolb, Internationalisierung Österreichs seit 1945, Innsbruck u. a. 2006.
Oliver Rathkolb, Sozialdemokratische Netzwerke in der europäischen Nahostpolitik. Brandt, Kreisky und Palme als politische Unternehmer, in: Michael Gehler (Hrsg.), Netzwerke im europäischen Mehrebenensystem. Von 1945 bis zur Gegenwart = Networks in European multi-level governance, Wien 2009, S. 121–137.
Oliver Rathkolb/Gernot Heiss (Hrsg.), Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914, Wien 1995.
Oliver Rathkolb/Otto Maschke/Stefan Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990, Wien u. a. 2002.
Manfried Rauchensteiner (Hrsg.), Zwischen den Blöcken. NATO, Warschauer Pakt und Österreich, Wien/Köln/Weimar 2010.
Kimmo Rentola, Der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz und die stille Krise zwischen Finnland und der Sowjetunion 1968-1971, in: Dominik Geppert/Udo Wengst (Hrsg.), Neutralität – Chance oder Chimäre? Konzepte des dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945–1990, München 2005, S. 177–202.
Alois Riklin (Hrsg.), Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern/Stuttgart/Wien 1992.
Ludwig Ring-Eifel, Weltmacht Vatikan. Päpste machen Politik, München 2004.
Thomas Risse (Hrsg.), The power of human rights. International norms and domestic change, Cambridge 1999.
Sylvia Rohde-Liebenau, Menschenrechte und internationaler Wandel. Der Einfluss des KSZE-Menschenrechtsregimes auf den Wandel des internationalen Systems in Europa, Baden-Baden 1996.
Elisabeth Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik. Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm, Göttingen 2009.
Angela Romano, From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE, Bruxelles u. a. 2009.

Herbert Rosenbaum/Alexej Ugrinsky (Hrsg.), Jimmy Carter. Foreign Policy and Post-Presidential Years, Westport 1994.
Philip Rosin, Annäherung im Zeichen von multilateraler Entspannungsdiplomatie und Menschenrechtspolitik. Der KSZE-Prozess und die Entwicklung der schweizerisch-amerikanischen Beziehungen von Helsinki bis Madrid, 1972–1983, in: traverse. Zeitschrift für Geschichte 2/2009, S. 85–97.
Philip Rosin, Neutral und westlich? Die Menschenrechtspolitik der Schweiz im Rahmen des KSZE-Folgeprozesses in Belgrad und Madrid (1977–1983), in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011, S. 51–61.
Peter Ruggenthaler, Der Neutralität verpflichtet: die sowjetisch-österreichischen Beziehungen 1968, in: Stefan Karner u. a. (Hrsg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968, Köln 2008, S. 993–1006.

Svetlana Savranskaya, Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the transformation of Europe, New York 2008, S. 175–190.
Svetlana Savranskaya, Human Rights Movements in the USSR after the Signing of the Helsinki Final Act, and the Reaction of Soviet Authorities, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985, London 2009, S. 26–40.
Svetlana Savranskaya/William Taubman, Soviet Foreign Policy, 1963–1975, in: Leffler/Westad (Hrsg.), The Cambridge History of Cold War, Vol. II, S. 134–157.
Michael Schaden, Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Herbert Dachs u. a. (Hrsg.), Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien 2006, S. 213–231.
Herbert Schambeck/Fritz Eckert (Hrsg.), Kirche und Staat. Fritz Eckert zum 65. Geburtstag, Berlin 1976.
Peter Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution, Frankfurt am Main u. a. 1999.
Erwin Schmidl, Going International – In the Service of Peace. The Austrian Armed Forces and Austrian Participation in International Missions since 1960, Graz 2005.
Erwin Schmidl, L'Autriche et le processus d'Helsinki, in: Elisabeth Du Réau/Christine Manigand (Hrsg.), Vers la réunification de l'Europe. Apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours, Paris 2005, S. 89–96.
Gustav Schmidt (Hrsg.), A History of NATO. The First Fifty Years, Volume 2, Basingstoke 2001.
Gustav Schmidt (Hrsg.), Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Détente 1949–1989, 3 Bände, Bochum 1993–1995.
David Schmitz/Vanessa Walker, Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights. The Development of a Post-Cold War Foreign Policy, in: Diplomatic History 1/2004, S. 113–143.
Heinrich Schneider, Zur Entwicklung der Friedensbewegung in Österreich. Ein Bericht mit besonderer Berücksichtigung kirchlicher Komponenten, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1983, S. 571–611.
Gregor Schöllgen, Geschichte der Weltpolitik von Hitler bis Gorbatschow 1941–1991, München 1996.
Michael Schratz (Hrsg.), Friedensszenen. Auf den Spuren rebellischer Subjektivität, München 1990.
Alexander Schröck, Die US-Perzeption Österreichs in der Detente- und Post-Detente-Ära, in: Oliver Rathkolb/Otto Maschke/Stefan Lütgenau (Hrsg.), Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990, Wien u. a. 2002, S. 37–85.
Matthias Schulz/Thomas Schwartz (Hrsg.), The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter, Cambridge 2010.
Hans-Peter Schwarz, Zwischenbilanz der KSZE, Stuttgart 1977.
Hans-Peter Schwarz/Helga Haftendorn (Hrsg.), Europäische Sicherheitskonferenz, Opladen 1970.
Douglas Selvage, The Politics of the Lesser Evil: The West, the Polish Crisis, and the CSCE Review Conference in Madrid, 1981–1983, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985, London 2009, S. 41–54.

Douglas Selvage, Transforming the Soviet Sphere of Influence? U.S.-Soviet Détente and Eastern Europe, 1969–1976, in: Diplomatic History 4/2009, S. 671–687.
Benno Signitzer, Die Rolle der Massenmedien in der Außenpolitik, in: Renate Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie in Österreich. Strukturen, Strategien, Stellungnahmen, Salzburg 1983, 171–201.
Jan Sizoo/Rudolf Jurrjens, CSCE Decision-Making. The Madrid Experience, The Hague 1984.
Harold Skilling, Charter 77 and Human Rights in Czechoslovakia, London/Boston/Sidney 1981.
Harold Skilling, The Belgrade Follow-up, in: Robert Spencer (Hrsg.), Canada and the Conference on Security and Co-operation in Europe, Toronto 1984, S. 283–307.
Sarah Snyder, The Helsinki Process, American Foreign Policy, and the End of the Cold War, Washington, D.C. 2006 (phil. Diss., Georgetown University).
Sarah Snyder, Follow-up at Belgrade. How Human Rights Activists Shaped the Helsinki Process, in: Vladimir Bilandžić/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/78, Beograd 2008, S. 189–206.
Sarah Snyder, Through the Looking Glass: The Helsinki Final Act and the 1976 Election for President, in: Diplomacy and Statecraft 1/2010, S. 87–106.
Sarah Snyder, „Jerry Don't Go". Domestic Opposition to the 1975 Helsinki Final Act, in: Journal of American Studies 1/2010, S. 67–81.
Sarah Snyder, The CSCE and the Atlantic Alliance: Forging a new Consensus in Madrid, in: Journal of Transatlantic Studies 8/2010, S. 56–68.
Sarah Snyder, The Rise of the Helsinki Network. „A Sort of Lifeline" for Eastern Europe, in: Poul Villaume/Odd Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985, Kopenhagen 2010, S. 179–193.
Sarah Snyder, The United States, Western Europe, and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972–1975, in: Matthias Schulz/Thomas Schwartz (Hrsg.), The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter, Cambridge 2010, S. 257–275.
Sarah Snyder, Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network. Cambridge 2011.
Georges-Henri Soutou, La Guerre de Cinquante Ans. Les relations Est-Ouest 1943–1990, Paris 2001
Eduard Stanek, Verfolgt, verjagt, vertrieben. Flüchtlinge in Österreich von 1945–1984, Wien u. a. 1985.
Rolf Steininger, Österreichs „Alleingang" nach Brüssel 1963–1969, in: Michael Gehler/Rolf Steininger (Hrsg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945–1995, Wien, Köln, Weimar 2000, S. 577–645.
Rolf Steininger, Der Staatsvertrag. Österreich im Schatten von deutscher Frage und Kaltem Krieg 1938–1955, Innsbruck 2005.
Rolf Steininger/Günter Bischof/Michael Gehler (Hrsg.), Austria in the twentieth century, New Brunswick (USA), London (UK) 2002.
Rolf Steininger/Michael Gehler (Hrsg.), Österreich im 20. Jahrhundert, Wien 1997.
Rainer Steinweg/Jörg Becker (Hrsg.), Medienmacht im Nord-Süd-Konflikt: Die Neue Internationale Informationsordnung, Frankfurt am Main 1984.
Silke Stern, Die tschechoslowakische Emigration: Österreich als Erstaufnahme- und Asylland, in: Stefan Karner u. a. (Hrsg.), Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968, Köln 2008, S. 1025–1042.
Peter Steyrer, Die österreichische Friedensbewegung in den 80er Jahren und Bildungsprozesse in Friedensgruppen, in: Michael Schratz (Hrsg.), Friedensszenen. Auf den Spuren rebellischer Subjektivität, München 1990, S. 23–45.
Gerald Stifter, Die ÖVP in der Ära Kreisky 1970–1983, Innsbruck u. a. 2006.
Gerald Stourzh, Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955, Wien 2005.
Bernd Stöver, Der Kalte Krieg 1947–1991. Geschichte eines radikalen Zeitalters, Bonn 2007.
Arnold Suppan, Jugoslawien und der österreichische Staatsvertrag, in: Arnold Suppan/Gerald Stourzh/Wolfgang Mueller (Hrsg.), Der österreichische Staatsvertrag 1955. Internationale Strategie, rechtliche Relevanz, nationale Identität, Wien 2005, S. 431–471.

Arnold Suppan, Österreichs Ostpolitik 1955–89, in: Ibolya Murber/Zoltán Fónagy (Hrsg.), Die ungarische Revolution und Österreich 1956, Wien 2006, S. 75–92.
Arnold Suppan/Wolfgang Mueller (Hrsg.), Peaceful Coexistence or Iron Curtain? Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente 1955–1989, Wien/Berlin/Münster 2009.
Arnold Suppan/Gerald Stourzh/Wolfgang Mueller (Hrsg.), Der österreichische Staatsvertrag 1955. Internationale Strategie, rechtliche Relevanz, nationale Identität, Wien 2005.
Franz Szabo (Hrsg.), Austrian Immigration to Canada. Selected Essays, Ottawa 1996.

Lothar Tautz/Hermann-Josef Rupieper, „Warte nicht auf bess're Zeiten". Oskar Brüsewitz, Wolf Biermann und der Widerstand in der DDR 1976–1977, Berlin 1999.
Daniel Thomas, The Helsinki accords and political change in Eastern Europe, in: Thomas Risse (Hrsg.), The power of human rights. International norms and domestic change, Cambridge 1999, S. 205–233.
Daniel Thomas, The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism, Princeton, NJ 2001.
Heinz Timmermann (Hrsg.), Eurokommunismus. Fakten Analysen Interviews, Frankfurt am Main 1978.
Heinz Timmermann, Eurokommunismus im Wandel, in: ders. (Hrsg.), Eurokommunismus. Fakten Analysen Interviews, Frankfurt am Main 1978, S. 15–64.

Vlasta Valeš, Die tschechoslowakischen Flüchtlinge 1968–1989, in: Oliver Rathkolb/Gernot Heiss (Hrsg.), Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914, Wien 1995, S. 172–181.
Patrick Vaughan, Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985, London 2009, S. 11–25.
Theodor Veiter, Die Kärntner Ortstafelkommission. Arbeit und Ergebnisse der Studienkommission für Probleme der slowenischen Volksgruppe in Kärnten 1972 bis 1975, Klagenfurt 1980.
Poul Villaume/Odd Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985, Kopenhagen 2010.
Helmut Volger, Geschichte der Vereinten Nationen, München/Wien 1995.

Breck Walker, „Neither Shy nor Demagogic". The Carter Administration Goes to Belgrade, in: Vladimir Bilandžić/Milan Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/78, Beograd 2008, S. 207–230.
Ernst Wawra, Die sowjetische Verhandlungsstrategie in Belgrad und Madrid: Ziele, Methoden, Ergebnisse (Manuskript), Vortrag auf der Konferenz „Der KSZE-Prozess: Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation (1975–1989/90)", 21.–23. 10. 2010, München
Manfried Welan, Rudolf Kirchschläger, in: Herbert Dachs/Peter Gerlich/Wolfgang Mueller (Hrsg.), Die Politiker. Karrieren und Wirken bedeutender Repräsentanten der zweiten Republik, Wien 1995, S. 289–298.
Manfried Welan/Heinrich Neisser, Der Bundeskanzler im österreichischen Verfassungsgefüge, Wien 1971.
Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965–75, Abingdon u. a. 2008.
Udo Wengst/Hermann Wentker (Hrsg.), Das doppelte Deutschland. 40 Jahre Systemkonkur
Hermann Wentker, Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System 1949–1989, München 2007.
Gerhard Wettig, Frieden und Sicherheit in Europa. Probleme der KSZE und der MBFR, Stuttgart 1975.
Gerhard Wettig, Die Warschauer-Pakt-Staaten auf der Belgrader KSZE-Folgekonferenz, in: osteuropa 6/1978, S. 473–493.
Gerhard Wettig, Das Madrider KSZE-Folgetreffen, in: Sowjetunion (1980/81), S. 246–259.
Klaus Wiegrefe, Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen, Berlin 2005.

Andreas Wilkens, Der unstete Nachbar. Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen 1969–1974, München 1990.
Wolfgang Winter, Wer füllt Korb III der KSZE-Akte?, in: Aussenpolitik - Zeitschrift für internationale Fragen 4/1976, S. 363–378.
Heinz Wittmann, Die Rolle des Parlaments und der Parteien in der Außenpolitik, in: Renate Kicker u. a. (Hrsg.), Außenpolitik und Demokratie in Österreich. Strukturen, Strategien, Stellungnahmen, Salzburg 1983, S. 111–142.
Paul Wuthe, Für Menschenrechte und Religionsfreiheit in Europa. Die Politik des Heiligen Stuhls in der KSZE/OSZE, Stuttgart 2002.

Michael Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozeß, Baden-Baden 1990.
Vladislav Zubok, The Soviet Union and détente of the 1970s, in: Cold War History 4/2008, S. 427–448.
Vladislav Zubok, A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev, Chapel Hill 2007.

Personenregister

Aćimović, Ljubivoje 10, 230, 361
Aigner, Bruno 301
Alexander, Michael 211–212, 214
Amry, Herbert 452
Andropow, Juri 302, 332, 421, 426
Aristow, Awerki 140
Åström, Sverker 246

Bahr, Egon 62, 433
Battěk, Rudolf 302
Bauer, Friedrich XI, 20, 43, 281–283, 285–287, 289, 297, 449, 452, 454
Bauer, Helmut 198, 273, 331, 348, 393, 450, 451
Beil, Gerhard 285
Bell, Griffin 398
Berti, Gian Luigi 242
Bielka(-Karltreu), Erich 5, 8, 27, 32, 35–37, 39, 43, 188, 193, 195, 239, 240–248, 261, 271, 275, 277, 318–319, 444, 449, 451
Biermann, Wolf 289, 293–294, 298, 304
Bindschedler, Rudolf 150, 165, 186, 238, 382–383
Birbaum, Günter 452
Birnbaum, Karl E. 452
Blech, Klaus 388, 407, 416, 427
Bock, Siegfried 103, 124, 184
Bogen, F. 451
Bolldorf, Martin 452
Bondarenko, Alexander 252–254, 260
Bonner, Jelena 302
Brandt, Willy 9, 39–40, 47, 49, 50, 52, 124, 170, 294, 298, 301, 308
Breisky, M. 451
Breschnew, Leonid 48, 54, 57, 88–89, 103, 116–117, 139–140, 143, 147, 159, 170–172, 175–176, 178–180, 191, 194, 198, 209–211, 242, 253, 308, 326–327, 363, 368, 373, 382–383, 395, 397, 433
Brosch-Fohraneim, Lothar 452
Brunner, Edouard 99, 104, 151, 183, 186, 335–336, 383, 418, 422, 426, 427–428
Brunner, Guido 95, 106, 117, 143–145, 149–150, 237
Brzezinski, Zbigniew 13, 310–311, 374
Busek, Erhard 405
Buttiġieġ, Anton 243

Campiche, Samuel 91, 108–109
Carter, Jimmy 173, 310–311, 316–317, 343, 357, 373–374, 397–398, 402
Casaroli, Agostino 120, 242
Ceauşescu, Nicolae 255, 285
Ceska, Franz XI, 3, 19–20, 35, 40–41, 43, 45, 97, 148, 151, 183, 192–193, 195–196, 199–200, 267–271, 282–283, 289, 329, 331–332, 334, 336, 338–339, 345–347, 350, 352, 356, 361, 364–365, 367, 370, 372, 374, 387, 390–392, 395, 409, 415, 417, 420–422, 426–428, 434–435, 437–438, 441, 449–452, 454
Chňoupek, Bohuslav 249, 275
Chomeini, Ruhollah Musavi 397
Clausewitz, Carl von 433

Danzmayr, Heinz 452
Daublebsky, Klas 450
de Gaulle, Charles 26, 433
de Soraluce, Juan Luis Pan 337
Druml, Johannes 452
Dubinin, Juri 144, 152–153, 164, 167, 179, 212–213, 237, 246

Ehrenreich, Franz 451
Ehrlich, W. 354, 451
Enckell, Ralph 51
Ermacora, Felix 300

Fascell, Dante 310
Fenwick, Millicent 310
Ferraris, Luigi 3, 87, 89, 93, 156, 213, 221–222, 236
Fiedler, Margret 452
Fischer, Per 359, 376, 388
Fleck, Werner 284
Fock, Jenő 38
Ford, Gerald 170–171, 308–309, 310

Gamper, Elmar 452
Genscher, Hans-Dietrich 194, 197, 364, 418, 424
Gierek, Edward 242
Ginsburg, Alexander 351
Giscard d'Estaing, Valéry 54, 170, 207, 210, 249, 368, 381, 382
Gmoser, Gerhard 452
Goldberg, Arthur 311, 343, 345, 347, 351, 357, 358, 359, 372, 374, 375, 376, 378, 379
González, Felipe 401, 426
Graber, Pierre 70, 72, 76, 97, 117, 136, 187, 271

Gromyko, Andrei 124, 137, 140, 147, 155, 170–178, 180, 188, 197, 213, 305, 312, 418, 440–441

Haakonsen, Bent 45
Hækkerup, Per 49
Hagg, W. 451
Hájek, Jiří 295, 304
Halusa, Arno 42, 62–63, 70, 449
Harmel, Pierre 49, 52, 58–59, 61–64, 66–67, 71, 77–78, 117
Havel, Václav 289–293, 294–295, 298, 301–303, 344
Haymerle, Heinrich 25, 197, 236, 246, 260, 261, 271, 277, 449
Heath, Edward 169
Heinzl, H. 450
Hermlin, Stephan 297
Hichens-Bergström, Richard 208
Hinteregger, Gerald XI, 19, 33, 35, 240, 449, 454
Hochleitner, Erich 450
Honecker, Erich 242, 249, 284, 288, 402
Hübl, Milan 295
Husák, Gustáv 249, 275, 302
Hutter, Irmgard 45

Iloniemi, Jaakko 143, 178, 181, 183, 207–208

Jackson, Henry 285, 308, 343
Jankowitsch, Peter XI, 5, 35, 454
Janýr, Přemysl 296, 298, 301
Jaroszewicz, Piotr 135, 326–327
Jaruzelski, Wojciech 399, 405, 424
Jefremow, Michail 140
Johannes Paul II. 120
Johannes XXIII. 120
Johnson, Lyndon B. 49, 433
Jonas, Franz Josef 34
Jørgensen, Anker 249

Kádár, János 242, 249, 327–328
Kampelman, Max 311, 398
Kania, Stanisław 400, 424
Karasek, Franz 36, 57, 78, 196
Kardelj, Edvard 231
Karjalainen, Ahti 79, 133, 136, 143
Karlinger, Marie 451–452
Karski, Ryszard 168, 195–196
Kekkonen, Urho 18, 178, 181, 249
Khol, Andreas 44
Kirchschläger, Rudolf 7–8, 28, 31–39, 42–43, 54, 60, 65–69, 71–82, 86, 92, 96, 98, 102, 108, 115, 117–121, 123, 126–128, 131–132, 135–138, 141, 163, 187–191, 218, 223, 225, 232, 235, 249, 255, 280, 288, 318, 365, 434–436, 439, 444, 449–450
Kissinger, Henry 39, 54, 88, 103, 143, 155, 160, 166, 170–178, 180, 190–191, 198, 211, 213, 305, 309–310, 325, 434, 439–440, 445
Klaus, Josef 7, 25, 57–59, 61, 65, 449
Kloss, Alfons 451
Klusák, Milan 290
Kohl, Helmut 292
Kohout, Pavel 293, 295, 297–302
Koivisto, Mauno 426
Komárek, Karel 295
Kondraschow, Sergej 332, 336, 376, 421
König, Franz Kardinal 120, 270
Kooijmans, Pieter 78
Korhonen, Keijo 380
Kornienko, Georgi 176
Kossygin, Alexei 55, 61, 127, 189
Kowaljow, Anatoli 164, 165, 179, 198, 214–215, 238
Krabatsch, Ernst 369, 374, 387
Kreid, Harald 451, 452
Kreisky, Bruno XII, 2–8, 15, 17, 20, 23, 26–40, 43–44, 51, 54, 65, 81–82, 112, 120, 127–128, 135, 163, 168, 186–197, 229–231, 239–240, 242–244, 248–254, 260, 274–276, 278, 280–281, 284–289, 291–305, 312–319, 322–323, 325– 328, 330, 340, 349, 362, 364–365, 383–389, 393, 395, 400–406, 409, 414, 424, 428–429, 434–436, 439, 444–446, 449, 451
Kriechbaum, Wolfgang 450
Kriegel, František 295
Krippl-Redlich, Rudolf 76
Kuntner, Wilhelm 450, 451

Laajava, Jaakko 334
Laber, Jeri 45
Lanc, Erwin 428–430, 449, 452
Laskey, Denis Seward 55, 76
Lázár, György 314, 323
Lederer, Jiří 294–295, 302, 344
Lehne, Stefan 44–45
Leskinen, Väinö 70, 72
Liedermann, Helmut XI, 3, 19–20, 40, 42, 72, 82, 85–88, 90, 92–93, 96, 98–101, 103–106, 108–109, 111, 113–114, 117, 119, 122–123, 128–129, 131, 133, 135, 137, 140, 145, 147, 149, 152–155, 157–158, 160–163, 165–169, 181, 186–187, 193–194, 197, 200–202, 207–210, 212–214, 220–224, 226, 229–230, 232, 234–238, 240–241, 248–249, 260, 266–268, 270, 273–274, 280, 283, 332, 339, 341–343, 352–353, 357–358, 361, 367, 369, 372–373, 377–378, 381, 386–388, 391, 433–434, 436–437, 449–451, 454

Liko, Karl 452
Loibl, Wolfgang XI, 281–283, 285–287, 289, 297, 328, 451, 454

Magrutsch, Walter 449
Maltsew, Wiktor 89
Maresca, John 3, 156, 168, 209, 222–223, 445
Maschke, Otto 452
Mellbin, Skjold 10, 109, 140
Mendelewitsch, Lew 82, 85, 88–89, 95, 104, 117, 119, 122, 179, 184, 219, 221
Mikl, Felix 450
Mikojan, Anastas 25
Minić, Miloš 231
Mintoff, Dom 242
Mitterrand, François 294
Mlynář, Zdeněk 294, 295, 297, 298
Mock, Alois 36
Molotow, Wjatscheslaw 47, 48
Müllauer, Friedrich 130, 450
Müller, Richard 418–419, 421–423

Nagy, János 277–278
Nenning, Günther 267, 274
Nettel, Erik 218
Neuhold, Hanspeter 452
Ninčić, Djura 230
Nixon, Richard 39, 54, 166, 170, 172–173, 176, 178–180, 190–191, 198, 308–309, 316, 434, 439
Nowotny, Thomas XI, 454

Oelzner, Heinz 106
Oliver, Spencer 428
Olszowski, Stefan 137
Orlow, Juri 302, 351
Ornest, Ota 294, 344

Pahlawi, Mohammad Reza 397
Pahr, Willibald XI, 3, 8, 30, 32, 35–39, 43, 230, 254, 278, 281, 288, 291, 318, 323–324, 334, 339, 355, 364–365, 383, 385, 387, 390–391, 401, 403, 405, 409, 412–414, 418, 422, 424, 429, 444, 449, 452, 454
Palme, Olof 39–40, 72, 187, 249, 294, 401
Pasch, Johann (Hans) 276, 288, 290, 292, 298
Pasquier, S. 450
Paul VI. 120, 242
Pavlíček, František 294, 344
Pérez-Llorca, José Pedro 411
Pfusterschmid(-Hardtenstein), Heinrich 81, 85, 88, 92, 95–96, 98, 102–103, 107, 115, 124–125, 127, 129, 130–131, 436, 450–451
Plassnik, Ursula 16, 452
Platzer, Wilfried 449
Pompidou, Georges 54, 88, 170, 207
Puja, Frigyes 246, 254, 277, 323

Raab, Julius 57
Rajakoski, Esko 335, 358, 368
Rapacki, Adam 48, 52
Rappe, Carl Johan 418
Reagan, Ronald 309, 398, 402
Reimaa, Markku 11, 159
Reitbauer, Alois 325, 394, 449, 453
Reiter, Alfred XI, 34, 451, 454
Renk, Hans-Jörg 105, 148, 156
Rogers, William 174, 434
Rusi, Alpo 418
Rusk, Dean 433
Ryding, Göran 87

Šabata, Jaroslav 302
Sacharow, Andrei 302
Samjatin, Leonid 53, 55, 59
Sauvagnargues, Jean 171, 193, 239
Schallenberg, Wolfgang 452
Scheel, Walter 97, 124, 147, 172
Scherk, Nikolaus XI, 284, 298, 454
Schewe, Heinz 36–37
Schiwkow, Todor 398
Schlumberger, Georg 269, 449
Schmidt, Helmut 170, 308, 319, 364, 373, 386–388, 402
Schneider, Rolf 297
Schtscharanski, Anatoli 302, 351
Semjonow, Wladimir 67
Sherer, Albert 155, 179–180, 214, 311
Siegl, Walter 224, 450
Sindermann, Horst 285
Sinowatz, Fred 6, 290, 293, 298–299, 429, 449
Skalnik, Kurt 267
Solschenizyn, Alexander 304, 309–310
Sorin, Walerian 88, 99, 10–104, 106, 109–111, 127, 140–141, 144, 151, 197
Spaak, Paul-Henri 52, 61
Spühler, Willy 60
Staribacher, Josef 314
Steger, Norbert 429
Steiner, Ludwig XI, 20, 33, 35, 38, 42–44, 57, 85, 97–98, 105, 121–122, 132, 145, 151, 163, 168, 193, 195–196, 231, 238–240, 242, 248, 260–262, 271–273, 275, 277–279, 281, 300, 339–340, 346, 385, 434, 437, 449–452, 454
Steininger, Brigitte 452
Steininger, Wolfgang 451
Stoessel, Walter 89, 104, 175
Strohal, Christian 452

Štrougal, Lubomír 249, 254, 276, 303

Thalberg, Hans 5, 32, 37
Tito, Josip Broz 230–232, 239, 249, 382, 387
Tončić-Sorinj, Lujo 23, 449
Topitsch, Ernst 292
Törnudd, Klaus 45
Torovsky, Rudolf 449, 452

Vaculík, Ludovík 295
Vanik, Charles 285, 308, 343
van Well, Günther 184, 194, 331, 338
Väyrynen, Paavo 335
Vlahov, Gustav 225
Vogel, Wolfgang 283

von Staden, Berndt 55

Waldbrunner, Karl 72
Waldheim, Kurt 7, 23, 25, 27–28, 35, 42, 58–61, 64–66, 73, 77–80, 131, 449
Wickman, Krister 72, 74, 76, 117, 136
Willmann, Adam 94
Windisch-Grätz, Hans-Martin 452
Winzer, Otto 433
Wodak, Walter 59–60, 140–141, 449
Woronzow, Juli 312, 321–322, 332, 343, 351, 359, 363, 368–369, 372, 374–377, 379–381

Zeileissen, Christian 227, 273, 450