



Anna Graf-Steiner

Brückenbauer im Kalten Krieg.
Österreich und der lange Weg zur KSZE-Schlussakte
(Kriegsfolgenforschung, Bd. 33)

Leykam Universitätsverlag | Graz 2024
320 Seiten, Hardcover | 39,00 €
ISBN 978-3-7011-0501-4

rezensiert von

Wolfgang Schmidt, Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung, Hamburg

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und ihre am 1. August 1975 unterzeichnete Schlussakte gelten als Höhepunkt der Ost-West-Entspannung in der Zeit des Kalten Krieges. Die KSZE war allerdings nie nur eine Angelegenheit zwischen den beiden Supermächten USA und Sowjetunion oder den von ihnen angeführten Bündnissen NATO und Warschauer Pakt. Dass die 33 europäischen und die beiden nordamerikanischen Teilnehmerstaaten für alle Formulierungen der KSZE-Schlussakte einen Konsens finden mussten, gab auch den neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten (N+N-Staaten) die Möglichkeit, aktiv mitzusprechen und vor allem als Vermittler zwischen den Blöcken Einfluss auf die Ost-West-Beziehungen zu nehmen.

Als Urheberin der Konferenzidee war die Sowjetunion über viele Jahre besonders daran interessiert, Unterstützung durch die N+N-Staaten zu erhalten. Welche Politik sie gegenüber dem neutralen Österreich im Hinblick auf die KSZE verfolgte, diese Frage steht im Mittelpunkt der Arbeit von Anna Graf-Steiner, die dafür erstmals auch sowjetische Archivquellen berücksichtigen konnte. Das Buch basiert auf ihrer Dissertation aus dem Jahr 2022, die im Rahmen des vom Ludwig-Boltzmann-Institut für Kriegsfolgenforschung durchgeführten Forschungsprojekts »The Role of the Neutral States in Soviet Foreign Policy Strategy 1969–1975« entstanden ist.

Graf-Steiner zeichnet zunächst sehr ausführlich nach, wie die Sowjetunion die Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz über viele Jahre propagierte. Erstmals bereits 1954 vorgebracht und anfangs noch ohne Beteiligung der USA gedacht, wollte der Kreml damit ursprünglich die militärische Westintegration der Bundesrepublik Deutschland verhindern, die USA aus Europa herausdrängen und den imperialen Besitzstand der Sowjetunion in Ostmitteleuropa ein für alle Mal vertraglich absichern. Dass der Westen lange Zeit kein Interesse an einer solchen Konferenz zeigte, lag auf der Hand. Bewegung kam erst allmählich auf, als KPdSU-Generalsekretär Leonid Breschnew die Konferenzidee für sich entdeckte und

sie ab Mitte der 1960er-Jahre ins Zentrum seiner entspannungspolitischen Zielvorstellungen rückte.

Die Sowjetunion forderte die neutralen Staaten, vor allem Finnland und Österreich, immer wieder zu aktiver Unterstützung des Vorschlags für eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz auf, den die Warschauer-Pakt-Staaten in der Bukarester Erklärung von Juli 1966 und im Budapester Appell von März 1969 gemeinsam vorlegten. Österreich reagierte zwar positiv auf den Konferenzvorschlag, war aber trotz sowjetischen Drucks nicht bereit, selbst initiativ zu werden. Die seit dem Staatsvertrag von 1955 zur immerwährenden Neutralität verpflichtete Alpenrepublik bemühte sich stets um gute Beziehungen zur Signatarmacht Sowjetunion. Wien achtete jedoch auch immer darauf, sich Moskau außenpolitisch nicht zu sehr anzunähern, um nicht in den Verdacht der »Finnlandisierung« zu geraten. Tatsächlich war es dann auch Finnland und nicht Österreich, das im Mai 1969 die Initiative für die Einberufung der KSZE ergriff.

Sowjetische Klagen und Ermahnungen, Österreich würde seinen neutralen Status verletzen, betrafen indes sehr viel stärker die Bemühungen Wiens um einen Assoziierungsvertrag mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Der Kreml befürchtete vor allem, dass sich Österreich damit wirtschaftlich und politisch zu sehr an die Bundesrepublik Deutschland annähern würde. Doch intern räumte man in Moskau bereits 1970 (und damit früher als bisher bekannt) ein, dass sich aus dem Staatsvertrag von 1955 keine rechtliche Handhabe ableiten ließ, Österreich den Assoziierungsvertrag mit der EWG zu verbieten. Als dieses Zoll- und Handelsabkommen 1972 abgeschlossen wurde, leistete der Kreml auch keinen Widerstand mehr.

Die österreichisch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen nehmen im Buch breiten Raum ein. Österreich, das bis Ende der 1960er-Jahre wichtigster Handelspartner der Sowjetunion außerhalb des RGW war, habe als »Eisbrecher«, »Brücke« und »Modell« für den Ost-West-Handel fungiert, so Graf-Steiner. 1968 war Österreich das erste marktwirtschaftlich ausgerichtete Land, in das sowjetisches Gas floss. Als sich jedoch der Wirtschaftsaustausch zwischen Ost und West zu Beginn der 1970er-Jahre deutlich ausweitete, wurde – nicht überraschend – die ökonomisch vielfach stärkere Bundesrepublik Deutschland rasch der wichtigste westliche Handelspartner der Sowjetunion.

Falsch liegt Graf-Steiner allerdings mit dem Satz, dass »die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Moskau und Bonn [...] im Moskauer Vertrag 1970 nach dem Modell der sowjetisch-österreichischen Erdgas-Röhren-Verträge formal geregelt« (S. 258) worden seien. Das im Februar 1970 vereinbarte deutsch-sowjetische Erdgas-Röhren-Geschäft, das von der sozial-liberalen Bundesregierung politisch unterstützt, jedoch weder von ihr initiiert noch von ihr abgeschlossen wurde, folgte zwar dem österreichischen Vorbild. Aber es war kein Bestandteil des deutsch-sowjetischen Vertrags vom 12. August 1970, den Egon Bahr und Andrej Gromyko aushandelten. Es waren politische Interessen und Gründe und nicht der Wunsch nach sowjetischem Erdgas, die Bonn dazu brachten, mit dem Moskauer Vertrag die Oder-Neiße-Linie als Westgrenze Polens sowie die Grenze zwischen der Bundesrepublik und der DDR als unverletzlich anzuerkennen.

Erkenntnisse darüber, wie die Sowjetunion das Wirken der österreichischen Delegation während der KSZE-Verhandlungen in Genf und Helsinki bewertete, konnte Graf-Steiner leider nicht gewinnen, weil die bekannten sowjetischen Akten dazu nichts enthalten. Über die Rolle Österreichs bei der KSZE erfährt man in ihrem Buch daher im Grunde wenig, das über die Standardwerke hinausgeht.¹ Die österreichischen Diplomaten konnten in den multilateralen Vorverhandlungen 1972 als großen Erfolg verbuchen, dass ihr Vorschlag für die Präambel des Korbs III (Humanitäre Fragen) angenommen wurde. Österreichs Delegation legte zudem einen Text für Familienzusammenführungen vor und spielte auch im Weiteren eine wichtige Rolle als

¹ Vgl. *Benjamin Gilde*, Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983. Neutraler Vermittler in humanitärer Mission, München 2013; *Thomas Fischer*, Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975, Baden-Baden 2009.

Vermittler und Koordinator in den schwierigen Verhandlungen über Korb III. Am mühevollen Ringen um Konsensformulierungen zeigte Bundeskanzler Bruno Kreisky allerdings fast kein Interesse. 1972 scheiterte er kläglich mit seinem Vorschlag, auch das Thema Frieden und Sicherheit im Nahen Osten in die KSZE-Beratungen einzubeziehen. Bei den multilateralen Vorgesprächen unterstützte kein anderer Teilnehmerstaat diese Idee. Ab Sommer 1974 drängte Kreisky dann auf das Ende dessen, was er abschätzig als »weitere Diplomatenkonferenz« (zit. nach S. 154) bezeichnete. Er sprach sich für die baldige Einberufung eines Abschlusstreffens auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs aus und kam damit zum Entsetzen des Außenministeriums einer Forderung der Sowjetunion weit entgegen.

Spannend wird es im Schlusskapitel, in dem Graf-Steiner in einem Exkurs die Frage erörtert, ob es einen »Helsinki-Effekt« gab, die KSZE also langfristig den Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Ostmitteleuropa und der Sowjetunion bewirkt habe, oder es sich dabei nur um einen »Helsinki-Mythos« handle. Die Autorin, die schon in der Einleitung vom »geschichtsverfälschenden Bild eines ›Helsinki-Effekts‹« (S. 27) spricht, hält die Erzählung von den bahnbrechenden Wirkungen des Korbs III der KSZE-Schlussakte für einen Mythos. Sie beruft sich explizit auf Einschätzungen sowjetischer Dissidenten, wenn sie erklärt, die Sowjetunion habe 1975 letztlich alles bekommen, was sie wollte, nämlich die Festschreibung des Status quo und damit die Anerkennung ihrer Hegemonie in Osteuropa. In puncto Menschenrechte habe Moskau aber keines der Versprechen von Helsinki eingelöst, sondern im Gegenteil in der Folge die politische Verfolgung Andersdenkender noch verschärft. Dass die Sowjetführung zu Liberalisierungen nicht bereit gewesen sei, hätte der Westen erkennen können, ja müssen, so Graf-Steiner.

Ihr ist zuzustimmen, wenn sie schreibt, dass die KSZE nicht das Trojanische Pferd war, mit dem der Westen durch Korb III geplant und zielstrebig seine Ideen von Demokratie und Menschenrechten in den Osten hineingetragen hätte, um das Ende der kommunistischen Regime herbeizuführen (S. 237). Es lässt sich auch keine gerade Linie von der Bonner Ostpolitik über die KSZE bis zum Fall der Berliner Mauer und zur Wiedervereinigung Deutschlands ziehen. Doch einige wichtige Aspekte bleiben in ihrer Betrachtung leider unterbelichtet. »Unverletzlichkeit« der Grenzen in Europa hieß eben nicht »Unveränderbarkeit«, wie sie der Kreml schon 1970 bei den Verhandlungen über den Moskauer Vertrag vergeblich angestrebt hatte. Vielmehr wurde in die KSZE-Schlussakte bekanntlich die Formel aufgenommen, dass Grenzen friedlich und nach Vereinbarung geändert werden durften. Das Offenhalten dieser Möglichkeit war imminent wichtig und nicht zuletzt ein Verdienst der sozial-liberalen Regierung Schmidt/Genscher, die dabei natürlich die Aufhebung der innerdeutschen Grenze vor Augen hatte. Der Status quo und die sowjetische Vorherrschaft über Osteuropa wurden 1975 also nicht dauerhaft festgeschrieben und vom Westen auch niemals als endgültig anerkannt. Auch wenn die Helsinki-Schlussakte und die KSZE-Folgekonferenzen nicht unmittelbar den Zusammenbruch der kommunistischen Regime herbeigeführt haben, so spricht mindestens sehr viel dafür, dass deren Kollaps ohne den KSZE-Prozess weniger friedlich verlaufen wäre.

Zitierempfehlung

Wolfgang Schmidt, Rezension zu: Anna Graf-Steiner, Brückenbauer im Kalten Krieg. Österreich und der lange Weg zur KSZE-Schlussakte, Leykam Universitätsverlag, Graz 2024, in: Archiv für Sozialgeschichte (online) 65, 2025, URL: <<https://library.fes.de/pdf-files/afs/82078.pdf>> [20.5.2025].