

THOMAS FISCHER

Die Sowjetunion, Österreich und die finnische KSZE-Initiative vom 5. Mai 1969

Seit 1954 hatte die Sowjetunion versucht, die Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz zur Regelung der verbleibenden Nachkriegsprobleme bei den Westmächten durchzusetzen. Doch solange die Hauptstoßrichtung dieses Vorschlages aus dem Osten kam, war klar, dass sich der Westen kaum positiv zu einem solchen Projekt äußern würde. Deshalb strebte die Sowjetunion spätestens ab dem Jahr 1966 danach, die neutralen Staaten und insbesondere Österreich und Finnland mit ihren speziellen Beziehungen zu Moskau für eine Unterstützung der Initiative zu gewinnen. Während sich Österreich den Avancen widersetzte, war es Finnland, das am 5. Mai 1969 jenen Aufruf lancierte, welcher drei Jahre später zur Eröffnung der multilateralen Vorgespräche der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Konferenzzentrum Dipoli bei Helsinki führen sollte. Die meisten westlichen Staaten vermuteten damals, dass der finnische Vorstoß direkt von Moskau inspiriert worden sei. Die Ursachen für die finnische KSZE-Initiative sind jedoch von der Geschichtsschreibung bis heute nur bedingt richtig verstanden worden, wie ein Blick in die Archive und diverse Gespräche mit Zeitzeugen belegen.

Der vorliegende Beitrag unternimmt es, die Entstehung und den Kontext der sowjetischen Konferenzidee in den fünfziger und frühen sechziger Jahren zu beleuchten sowie die Reaktion der neutralen Staaten Schweden, Schweiz, Österreich und Finnland auf die zunehmenden sowjetischen „Umarmungsversuche“ in Sachen Einberufung der Sicherheitskonferenz ab dem Jahr 1966 zu untersuchen. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die Politik und das Verhalten der beiden an der Grenze zum Ostblock gelegenen Neutralen Österreich und Finnland gelegt, welche aufgrund ihrer geographischen Lage und ihrer jüngeren Geschichte stärker der sowjetischen Einflussnahme unterlagen als Schweden und die Schweiz.

Die Ursprünge der sowjetischen Konferenzidee

Der Beginn der Vorgeschichte der KSZE wird oft mit dem 6. Juli 1966 in Verbindung gebracht. An diesem Tag verabschiedete der Politische Be-

ratende Ausschuss der Warschauer-Pakt-Staaten in Bukarest eine Deklaration, in der formell die Einberufung einer europäischen Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit vorgeschlagen wurde¹. Ziel war die Schaffung eines Systems der kollektiven Sicherheit, welches durch den Abzug aller ausländischen Truppen aus Europa und die Reduzierung der Streitkräfte in den beiden deutschen Staaten die Auflösung der Militärbündnisse NATO und Warschauer Pakt ermöglichen sollte. Auch wenn der Westen insbesondere die Liquidierung der NATO kategorisch ablehnte, entwickelte sich das Konferenzprojekt in der Folge angesichts der stattfindenden Annäherung der militärischen Blöcke zum wichtigsten Instrument der multilateralen Entspannungspolitik in Europa, welche am 1. August 1975 in der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von Helsinki kulminierte.

Die sowjetischen Bestrebungen, die Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz zu propagieren, gehen allerdings schon weiter zurück. Bereits am 25. Januar 1954 hatte der österreichische Botschafter in Moskau, Norbert Bischoff, nach Wien von der Vorbereitung einer „sowjetischen Aktion“ für die bevorstehende Außenministerkonferenz der vier Mächte in Berlin berichtet, welche unter anderem ein europäisches Sicherheitssystem zum Hauptthema habe². Somit war es keine Überraschung, als der sowjetische Außenminister Wjačeslav Molotov am 10. Februar in Berlin einen Entwurf eines Vertrages über kollektive Sicherheit in Europa vorlegte³. Die Intention dieses Vorstoßes ließ sich relativ leicht durchschauen: Seit 1950 hatten die westeuropäischen Staaten begonnen, ernsthaft über die Wiederbewaffnung Westdeutschlands zu beraten, und der Plan einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) war bis zum Beginn des Jahres 1954 weit fortgeschritten. Der sowjetische Vorschlag eines Systems der kollektiven Sicherheit für ganz Europa sollte ebendiese Aufrüstung des Westens verhindern und die Voraussetzungen für ein wiedervereinigtes (nach Möglichkeit militärisch neutralisiertes) Deutschland schaffen.

¹ Erklärung der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrags vom 6. Juli 1966 in Bukarest zur europäischen Sicherheit, in: Friedrich-Karl Schramm, Wolfram-Georg Riggert, Alois Friedel (Hgg.), Sicherheitskonferenz in Europa, Dokumentation 1954–1972. Die Bemühungen um Entspannung und Annäherung im politischen, militärischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technologischen und kulturellen Bereich (Frankfurt am Main 1972) 425–435.

² Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik, Wien (ÖStA/AdR), BMfaA, II-Pol/Pol. Berichte: Moskau, 308, Bericht Botschafter Bischoff an Außenminister Leopold Figl: Summarische Vorschau auf die Berliner Konferenz, Moskau, 25. Januar 1954.

³ Entwurf der Sowjetregierung für einen gesamteuropäischen Vertrag über die kollektive Sicherheit in Europa, 10. Februar 1954, in: Schramm, Sicherheitskonferenz in Europa 364f.

Ebenso wenig wie die Beweggründe für die sowjetische Konferenzidee erstaunt die ursprüngliche Ablehnung dieses Vorschlages durch den Westen. Dabei war ein Großteil des westlichen Widerstandes gegen die sowjetische Initiative der Tatsache geschuldet, dass es Molotov verpasst hatte, die außereuropäischen Mächte China und USA in seinen Vorschlag mit einzubeziehen. Somit war es für die westlichen Staaten ein Leichtes, den Vorschlag als durchsichtiges Propagandamanöver abzutun⁴. Die USA als wichtigste militärische Garantiemacht des Westens konnte ganz einfach nicht aus dem Spiel gelassen werden, wenn es um die Frage der nach wie vor ungeklärten Zukunft Deutschlands ging.

Obwohl Molotov in der Folge durchblicken ließ, dass er an jener Formel nicht unbedingt festhalten würde, und die Sowjetunion auf die Ablehnung durch die westlichen Außenminister im Juli 1954 mit einem Korrektivvorschlag reagierte, der auch die Teilnahme der USA an der Sicherheitskonferenz vorsah⁵, war die mögliche Wirkung des sowjetischen Projekts als Alternative zur EVG durch den psychologischen Schock der ersten Stunde im Westen gründlich zunichte gemacht worden. Weitere Vorstöße der UdSSR im August und Oktober des gleichen Jahres verpufften unter den herrschenden Umständen jedenfalls ohne Wirkung⁶.

Dennoch war es, wie Botschafter Bischoff bereits am 27. Februar 1954 durchaus richtig beurteilt hatte, „wohl wahrscheinlich, dass der einmal in die Welt gesetzte Gedanke eines solchen gesamteuropäischen Sicherheitssystems – auch wenn er schließlich eine ganz andere Form annehmen sollte als jene von Molotovs Berliner Vorschlag – zu einleuchtend ist, um aus der europäischen politischen Vorstellungswelt zu verschwinden“⁷.

⁴ Diese Konstruktion habe dem ganzen Projekt in den Augen vieler westlicher Diplomaten einen fast schon „provokativen Charakter der Irrealität“ verliehen, berichtete Botschafter Bischoff aus Moskau. ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/Pol. Berichte: Moskau, 308, Bericht Bischoff an Figl: Über die sowjetische Taktik in der deutschen Frage auf der Berliner Konferenz, Moskau, 25. Februar 1954.

⁵ Note der Sowjetregierung an die Westmächte über die Vorschläge der Sowjetunion zum kollektiven Sicherheitssystem in Europa und zu der Einberufung einer Konferenz sämtlicher europäischer Staaten und der Vereinigten Staaten, 24. Juli 1954, in: Schramm, Sicherheitskonferenz in Europa 369–371.

⁶ Erklärung der Sowjetregierung über die Einberufung einer Konferenz sämtlicher europäischer Staaten über die Schaffung eines Systems der kollektiven Sicherheit in Europa, 4. August 1954, sowie: Note der Sowjetregierung an die Westmächte über Fragen der [...] Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz, 23. Oktober 1954, in: Schramm, Sicherheitskonferenz in Europa 371f. und 372–374.

⁷ ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/Pol. Berichte: Moskau, Bericht Bischoff an Figl: Einschätzungen der Berliner Konferenz im Moskauer diplomatischen Korps, Moskau, 27. Februar 1954.

Nach dem Scheitern der EVG-Pläne im französischen Parlament im August 1954 und der nachfolgend rasch vorangetriebenen Souveränität und militärischen Westintegration der Bundesrepublik Deutschland in die NATO änderte sich die Stoßrichtung des sowjetischen Konferenzvorschlags leicht. Während zuvor auf sowjetischer Seite Hoffnungen auf ein wiedervereinigtes und neutralisiertes Deutschland mit der Idee der Sicherheitskonferenz verbunden waren, sollte nun deren Einberufung dafür sorgen, auf der Basis der Existenz *zweier* deutscher Staaten die Anerkennung des territorialen Status quo in Europa durchzusetzen. In diesem Sinne sind denn auch die Vorschläge des sowjetischen Ministerpräsidenten Nikolaj Bulganin und Außenministers Molotov zu lesen, welche diese bezüglich der Schaffung eines Systems der kollektiven Sicherheit für Europa in der Vier-Mächte-Konferenz in Genf im folgenden Jahr 1955 einbrachten⁸. Die sowjetische Idee stieß aber im Westen bis Mitte der sechziger Jahre weiter auf taube Ohren.

Die westlichen Mächte sahen damals im Drängen Moskaus vor allem den Versuch, die militärische, politische und wirtschaftliche Integration Westeuropas zu stören und möglichst rückgängig zu machen. Reale sicherheitspolitische und strategische Überlegungen sprachen ganz eindeutig gegen das Eingehen auf die Vorschläge Moskaus. Aus ähnlichen Gründen reagierte man auch nicht auf den im Spätherbst 1957 vom polnischen Außenminister Adam Rapacki präsentierten Vorschlag für eine atomwaffenfreie Zone in Europa, welcher die inzwischen diskutierte atomare Bewaffnung der BRD verhindern sollte. Der Rapacki-Plan, vermutlich in enger Absprache mit Moskau und den übrigen Warschauer-Pakt-Staaten entstanden⁹, wurde in den folgenden Monaten als Teilelement der sowjetischen Vorschläge für ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem propagiert¹⁰. Doch diese

⁸ Gesamteuropäischer Vertrag über kollektive Sicherheit in Europa: Vorgetragener Entwurf der sowjetischen Delegation an der Genfer Vier-Mächte-Konferenz, 20. Juli 1955, sowie: Sowjetischer Entwurf eines allgemeinen Vertrages über kollektive Sicherheit in Europa: Vorschläge der Sowjetunion zu Punkt 1 der Tagesordnung bei der Genfer Außenministerkonferenz, 28. Oktober 1955, in: Schramm, Sicherheitskonferenz in Europa 377–379 und 381.

⁹ John Lewis Gaddis, *We Now Know. Rethinking Cold War History* (Oxford/New York 1997) 138.

¹⁰ Vgl. dazu: ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/Pol. Berichte: Warschau, 528d, Bericht Gesandter Stephan Verosta an Außenminister Leopold Figl: Um den Rapacki-Plan, Warschau, 9. Januar 1958. Die österreichische Diplomatie vermutete im Rapacki-Plan irrtümlich eine unabhängige Initiative Warschaus, die Moskau in eine unangenehme Zwangslage gebracht hätte, weshalb der Plan möglichst rasch in die sowjetischen Vorschläge zum Thema europäische Sicherheit integriert worden sei: „Bei den maßgeblichen sowjetischen Politikern hat der Rapacki-Plan zunächst sogar erhebliches Missbehagen hervorgerufen, da die sowjetischen Politiker einerseits nicht offen gegen diesen Plan auftreten

mit den so genannten Weihnachtsbriefen Bulganins lancierte „Friedensoffensive“ zur Jahreswende 1957/58 verfehlte ihre Wirkung vollkommen. Erst nach dem Abflauen der akuten Phase des Kalten Krieges der Supermächte (Berlin-Ultimatum 1958, Mauerbau 1961, Kuba-Krise 1962) und der mit dem sowjetischen Führungswechsel verbundenen leichten atmosphärischen Entspannung zwischen Moskau und Washington wurde eine Wiederaufnahme der Gespräche mit dem Westen über die Situation in Europa möglich.

Unter diesen veränderten Vorzeichen versuchte Rapacki in der Vollversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1964 erneut den Punkt einer „Einfrierung“ der atomaren Bewaffnung in Mitteleuropa als zentrales Element eines umfassenden Friedensplanes zu betonen. Dabei regte er auch eine Konferenz aller europäischen Staaten an, auf der das „gesamte Problem der Sicherheit in Europa“ erörtert werden sollte¹¹. Der wesentliche Unterschied zu den sowjetischen Vorschlägen aus den fünfziger Jahren war, dass nicht länger ein relativ statisches gesamteuropäisches Sicherheitssystem zur Einbindung und Neutralisierung der Bundesrepublik, sondern ein deutlich flexibleres Konferenzprojekt propagiert wurde.

Erneut folgte auf den polnischen Vorschlag eine Vielzahl aufeinander abgestimmter Aktivitäten zwischen Moskau und seinen Verbündeten, um den bisherigen östlichen Bemühungen um die gesamteuropäische Sicherheit mehr Gewicht und Glaubwürdigkeit zu verleihen. Das Projekt der Sicherheitskonferenz wurde von Generalsekretär Leonid Brežnev auf dem 23. Parteikongress der KPdSU im März/April 1966 zur „offiziellen sowjetischen Politik“¹² erhoben und in der eingangs erwähnten Bukarester Deklaration der Warschauer-Pakt-Staaten vom 6. Juli 1966 zusammengefasst und konkretisiert¹³. Die Erklärung enthielt drei wesentliche Elemente, welche in der Folge das Thema der östlichen Entspannungspolitik dominieren sollten:

konnten und andererseits für den Fall einer Aufrüstung der Bundesrepublik Deutschland mit Atom- und Raketenwaffen die Ausstattung der in Polen, Ostdeutschland und in der Tschechoslowakei stationierten sowjetischen Truppen mit ebensolchen Waffen erschwert werden würde.“ Ebenda, Bericht Verosta an Figl: Memorandum der polnischen Regierung über die Schaffung einer atomwaffenfreien Zone in Mitteleuropa, Warschau, 21. Februar 1958.

¹¹ Rede des polnischen Außenministers vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen betreffend Sicherheit in Europa, 14. Dezember 1964, in: Schramm, Sicherheitskonferenz in Europa 415f.

¹² Rechenschaftsbericht des Ersten Sekretärs der KPdSU Leonid Brežnev auf dem 23. Parteitag der KPdSU, 29. März 1966, in: Schramm, Sicherheitskonferenz in Europa 424.

¹³ Erklärung der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages in Bukarest zur Europäischen Sicherheit, 6. Juli 1966, in: Schramm, Sicherheitskonferenz in Europa 425–435.

Anerkennung der bestehenden Grenzen, allgemeiner Gewaltverzicht und Ausweitung der Zusammenarbeit auf die Gebiete der Wissenschaft, Technik, Kultur und Kunst. Das Ziel der Auflösung der militärischen Blöcke wurde allerdings weiterhin beibehalten.

ANNÄHERUNG ZWISCHEN OST UND WEST

Obwohl die östlichen Vorschläge zu einer europäischen Sicherheitskonferenz bisher primär gegen die Präsenz der USA in Westeuropa gerichtet und in dieser Form für den Westen nicht akzeptabel waren, hatte die NATO seit 1966 begonnen, sich ernsthaft mit der sowjetischen Idee eines Systems kollektiver Sicherheit für Europa auseinanderzusetzen. Der so genannte Harmel-Bericht, der im Dezember 1967 von den Regierungen der NATO-Staaten verabschiedet wurde, kam zum Schluss, dass weiterhin die Sicherheit der Mitgliedstaaten des Militärbündnisses durch militärische Abschreckung und Verteidigungskapazität zu gewährleisten sei, doch darüber hinaus sollte die Allianz in Zukunft eine aktive Rolle bei der Entspannung der Ost-West-Beziehungen spielen¹⁴. Militärische Sicherheit und Entspannung wurden nicht mehr länger im Widerspruch zueinander, sondern als gegenseitige Ergänzung gesehen.

Im Juni 1968 reagierte die NATO-Ministerratstagung in Reykjavik indirekt auf die immer drängenderen Forderungen des Warschauer Paktes nach einer europäischen Sicherheitskonferenz, indem sie nun ihrerseits die Sowjetunion und die osteuropäischen Staaten zu Gesprächen über die beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderung aufforderte¹⁵. Bestanden zu Beginn des Sommers 1968 gute Voraussetzungen für eine grundsätzliche Annäherung zwischen den Blöcken, so kamen die Bemühungen um eine Entspannung und ein System kollektiver Sicherheit für Europa durch den Einmarsch der Sowjetunion und einiger ihrer Alliierten in die Tschechoslowakei im August desselben Jahres jedoch zu einem abrupten Stillstand. Erst als dieser schwierige Moment nach Beruhigung der internen

¹⁴ Der Harmel-Bericht entstand vor dem Hintergrund der vom französischen Präsidenten Charles de Gaulle 1966 mit einem Besuch in Moskau begonnenen Détente-Politik und der neuen deutschen Ostpolitik unter Außenminister Willy Brandt, welche durch die Formel des „Wandels durch Annäherung“ geprägt war. Wilfried Loth, Helsinki, 1. August 1975. *Entspannung und Abrüstung* (München 1998) 117–123.

¹⁵ Kommuniqué über die Ministertagung des Nordatlantikrats in Reykjavik (mit Anhang), 25. Juni 1968, in: Schramm, *Sicherheitskonferenz in Europa* 56–59. Diese Initiative des Westens sollte in den siebziger Jahren zu den Verhandlungen über die Reduzierung der konventionellen Streitkräfte in Europa führen, die unter der in NATO-Kreisen benutzten Abkürzung MBFR (Mutual and Balanced Force Reduction) bekannt wurden.

Situation des Warschauer Paktes überwunden werden konnte, wurde auch die Idee der europäischen Sicherheitskonferenz wieder aufgegriffen.

Die Neulancierung des Projekts fand nach den Ereignissen in der Tschechoslowakei nun allerdings unter deutlich veränderten, „realistischeren“ Vorzeichen statt. Die Warschauer-Pakt-Staaten verzichteten im so genannten Budapester Appell vom 17. März 1969 darauf, die Auflösung der militärischen Blöcke als Ziel ihrer Entspannungspolitik zu erwähnen, und auch die Forderung nach Abzug der fremden Truppen aus Europa wurde nicht mehr ausdrücklich genannt¹⁶. Als Vorbedingungen einer europäischen Sicherheitskonferenz wurden nunmehr „nur“ noch die Anerkennung des Status quo in Europa, expressis verbis in Bezug auf die Oder-Neiße-Linie und die innerdeutschen Grenzen, der Verzicht der Bundesrepublik auf eine atomare Bewaffnung und die Respektierung des besonderen Status für Berlin aufrechterhalten. Unter diesen Voraussetzungen hatte das Konferenzprojekt zum ersten Mal eine ernsthafte Chance auf Verwirklichung. Solange allerdings der Vorschlag von östlicher Seite kam, würde der Westen die Konferenzidee stets als bloße Propaganda ablehnen. Moskau hatte dieses Problem schon länger erkannt und deshalb seit 1966 verstärkt versucht, die westeuropäischen neutralen Staaten als Vehikel für seine Initiative zu gewinnen.

DIE SOWJETISCHE AUFFORDERUNG AN DIE NEUTRALEN STAATEN

Die erste bemerkenswerte Referenz von Seiten der Oststaaten an die Neutralen mit Blick auf das Projekt der Sicherheitskonferenz findet sich in der Bukarester Deklaration von 1966, worin die neutralen Staaten erstmals explizit zur Mitarbeit am östlichen Konferenzprojekt eingeladen wurden. In Punkt zwei der in sieben Punkte gegliederten „konkreten“ Vorschläge wurde die Notwendigkeit unterstrichen, dass „auch jene Staaten, die keiner militärischen Allianz angehören, auf bilateraler oder multilateraler Basis sich bemühen sollten, die Sache der europäischen Sicherheit zu fördern“¹⁷. In Punkt sieben, welcher die Einberufung einer allgemeinen europäischen Konferenz mit dem Ziel der Schaffung einer gemeinsamen Deklaration über die europäische Zusammenarbeit behandelt, wurde festgestellt, dass die neutralen Staaten eine positive Rolle bei der Einberufung einer solchen Konferenz spielen könnten. Auch wenn der tschechoslowakische Vizeaußenminister Klička, der sowohl an der Bukarester Konferenz als auch an den

¹⁶ Appell der Budapester Konferenz der Staaten des Warschauer Vertrages an alle europäischen Staaten, 17. März 1969, in: Schramm, Sicherheitskonferenz in Europa 451–453.

¹⁷ Erklärung der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages in Bukarest zur Europäischen Sicherheit, 6. Juli 1966, in: Schramm, Sicherheitskonferenz in Europa 425–435.

Moskauer Vorbesprechungen teilgenommen hatte, gegenüber dem österreichischen Vertreter in Prag bemerkte, man habe dabei nicht an eine eigene Initiative der Neutralen, sondern bloß an deren besondere Möglichkeiten gedacht, zur Schaffung einer ruhigen Atmosphäre in Europa, die man als Voraussetzung für eine solche Konferenz betrachte, beizutragen, scheint das Kalkül des Warschauer Paktes doch ein etwas anderes gewesen zu sein¹⁸.

Dies wurde deutlich, als die Konferenz der kommunistischen und Arbeiterparteien Europas im tschechoslowakischen Karlsbad (Karlovy Vary) im April 1967 den Aufruf an die neutralen Staaten wiederholte, dass „eine aktive Friedenspolitik dieser Länder sowie ihr Beitrag zur Sache der Abrüstung“ der Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems förderlich wäre, und dafür in Aussicht stellte, dass ein solches System auch die „Anerkennung des Neutralitätsprinzips und eine bedingungslose Achtung der Integrität der neutralen Staaten“ beinhalten müsse¹⁹. Hier wurde ganz eindeutig ein „Köder“ in Richtung der Neutralen ausgeworfen – ein Köder, der, wie die Rede von Leonid Brežnev am 24. April in Karlsbad zeigte, seinen Haken hatte: „Für eine Reihe von Ländern, darunter in Nordeuropa, könnte die Neutralität die Alternative ihrer Teilnahme an militärisch-politischen Staatengruppierungen werden. Die KPdSU geht davon aus, dass bei der Festigung des europäischen Friedens nicht wenig von der Initiative der neutralen Staaten und von ihren guten Diensten abhängt. Die Sowjetunion würde Initiativen, die diesem Ziel dienen, bereitwillig entgegenkommen.“²⁰

Während der Hinweis auf die mögliche Rolle der Neutralen bei der Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems zu diesem Zeitpunkt an sich nicht mehr wirklich neu war, schien es Botschafter Wodak bemerkenswert, wie er in einem dreiseitigen Bericht aus Moskau festhielt, dass Brežnev in Karlsbad – und dies in seinen Augen „sicher nicht unbeabsichtigt“ – den althergebrachten Terminus *technicus* von den „guten Diensten“, die die

¹⁸ ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/International 2B/2, 1098, Bericht Gesandter Calice an Außenminister Lujo Tončić-Sorinj: Gespräche mit Vizeaußenminister Klička über die Bukarester Konferenz, Prag, 13. Juli 1966.

¹⁹ Die Karlsbader Konferenz wiederholte im Übrigen die Grundelemente der Bukarester Deklaration der Warschauer Pakt-Staaten von 1966 und verlangte die möglichst rasche Umsetzung eines Aktionsprogramms zur Schaffung eines Systems der kollektiven Sicherheit. Erklärung der auf der Konferenz in Karlsbad vertretenen kommunistischen und Arbeiterparteien Europas, 26. April 1967, in: Schramm, Sicherheitskonferenz in Europa 440–444.

²⁰ ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/Pol. Berichte: Moskau, 1335, Bericht Wodak an Tončić-Sorinj: Die Karlsbader Konferenz der europäischen Kommunisten und die Neutralen, Auszug aus der Karlsbader Rede von Brežnev zitiert nach der deutschen Übersetzung der ostdeutschen Zeitung „Neues Deutschland“, Moskau, 10. Mai 1967. Hervorhebung im Original.

Neutralen leisten könnten, benutzt hatte: „Es ist dies, soweit mir bekannt ist – auch mein schwedischer und Schweizer Kollege, mit denen ich darüber gesprochen habe, stimmen mit mir überein –, das erste Mal, dass von sowjetischer Seite dieser Ausdruck, noch dazu in einer hochpolitischen Ansprache ihres ersten Mannes, gebraucht wird.“²¹

Sowohl der schwedische wie der schweizerische Botschafter wollten laut Wodak aus der Erklärung Brežnevs herausgelesen haben, dass sie eine *formelle* Aufforderung an die neutralen Staaten, ihre guten Dienste zur Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems anzubieten, darstelle, „wobei man sowjetischerseits wahrscheinlich von der Annahme ausgeht, dass die Westmächte eine derartige Initiative der neutralen Staaten kaum ablehnen würden und wenn sie dies tun sollten, sie in eine propagandistisch ungünstige Situation kämen“²². Die Intention der Rede Brežnevs und der Schlussklärung von Karlsbad in Bezug auf die neutralen Staaten war klar: Da der Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz vom Westen stets als propagandistisches Manöver abgetan werden konnte, solange er aus dem Ostblock kam, sollten die Neutralen dafür gewonnen werden, sich als Instrument für die sowjetische Initiative zur Verfügung zu stellen. Die Ablehnung eines Vorschlages von Seiten eines westeuropäischen Staates würde den Westmächten deutlich schwerer fallen. Die neutralen Staaten sollten im Gegenzug für diesen „Liebesdienst“ ihren Status der Neutralität und das Prinzip der Unverletzlichkeit derselben in einer blockübergreifenden Konferenz garantiert bekommen. Eine nicht unattraktive Option in Zeiten des Kalten Krieges, vor allem für die noch wenig gefestigten Neutralitäten Österreichs und Finnlands.

Der Rede Brežnevs in Karlsbad am 24. April 1967 kommt somit eine Schlüsselstellung zu, was die Frage einer versuchten Einbindung der Neutralen in die Bemühungen um die Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems durch die Sowjets anbelangt. Konnten die bisherigen Appelle an die neutralen Staaten, im Sinne der Entspannung und Abrüstung in Europa aktiv zu werden, stets als allgemein gehaltene Erklärungen des Ostens gelesen werden, die keine unmittelbare Antwort erforderten, war dies nach Brežnevs Auftritt in Karlsbad nicht mehr möglich.

Während der schweizerische Botschafter in Moskau seinem österreichischen Kollegen erklärte, dass die Regierung in Bern kaum bereit sein werde, auf eine in derartige Form gekleidete Aufforderung einzugehen, und es der schweizerischen Politik entspreche, ihre guten Dienste im konkreten Fall nur anzubieten, wenn sie direkt darum ersucht würde, gab der schwedische Botschafter zu verstehen, dass seine Regierung normalerweise zwar nicht

²¹ Ebenda.

²² Ebenda.

die Skrupel der Schweizer Regierung teilen würde, unter den gegenwärtigen Umständen einer Vorwahlperiode in Schweden, allerdings ebenfalls kaum bereit sein würde, Brežnevs Aufforderung aufzunehmen. Er erachtete es jedoch als nützlich, wenn es gelänge, „in informeller und privater Weise“ Näheres darüber zu erfahren, was sich die Sowjetregierung in diesem Zusammenhang vorstellte. „Ein Modus Procedendi, der auch von uns akzeptiert werden sollte“, wie Wodak in seinem Bericht nach Wien schrieb. Er werde daher versuchen, eine Klarifizierung in Moskau bezüglich der Aussagen Brežnevs zu erreichen²³.

An dieser Stelle ist es notwendig, ein paar Bemerkungen zu den unterschiedlichen Positionen der vier europäischen Neutralen Schweden, Schweiz, Österreich und Finnland und der daraus resultierenden Haltung zum sowjetischen Konferenzprojekt anzubringen. Am eindeutigsten scheint die Ausgangslage im Fall der Schweiz: Die Eidgenossenschaft hatte auf die frühen Aufrufe aus Moskau zu einer europäischen Sicherheitskonferenz in den fünfziger Jahren immer negativ reagiert. Die historische und geostrategische Lage sprach ganz klar gegen eine Teilnahme an einer wie auch immer gearteten „Nachkriegskonferenz“ zur Regelung der offen verbliebenen Fragen aus dem Zweiten Weltkrieg. Nachdem sie sich auch dank ihrer Neutralitätspolitik erfolgreich aus den beiden Weltkriegen des 20. Jahrhunderts herausgehalten hatte, war die Schweiz im Zuge der Entstehung des Kalten Krieges in den fünfziger Jahren ein eindeutig westlich orientierter Staat mit einer überzeugt antikommunistischen Einstellung geworden. Ihre Neutralität hatte sich durch jahrzehntelange Praxis verfestigt und sich auch unter den neuen weltpolitischen Gegebenheiten des Kalten Krieges Respekt und Anerkennung verschafft. Umgeben von lauter „friedlichen“ westlichen Demokratien und geographisch und strategisch unter dem Schutzschild der NATO gelegen, drohte die stabile Position des Landes durch die östlich inspirierte Idee einer Sicherheitskonferenz, welche womöglich die strategische Balance in Europa verändern würde, unnötig unterminiert zu werden. Das östliche Konzept der Entspannung wurde vorwiegend als leicht durchschaubarer Versuch Moskaus interpretiert, die geostrategische Expansion des kommunistischen Einflusses in Europa voranzutreiben – mit wenig bis gar keinen Vorteilen für die Schweiz²⁴.

Ähnlich lag der Fall für Schweden, dessen Neutralität zu dieser Zeit ebenfalls bestens etabliert war und beiderseits des Eisernen Vorhangs als zentral für das strategische Gleichgewicht im Norden Europas anerkannt

²³ Ebenda.

²⁴ Vgl. Thomas Fischer, *Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im kalten Krieg, 1969–1986* (Zürich 2004) 86–90.

wurde²⁵. Ähnlich wie die Schweiz hatte Schweden als Nichtbeteiligter des Zweiten Weltkrieges kein Interesse, an einer „verspäteten“ gesamteuropäischen Friedenskonferenz teilzunehmen und lief entsprechend wenig Gefahr, den östlichen Schalmeienklängen zu erliegen.

In einer grundsätzlich anderen Lage befanden sich diesbezüglich die beiden östlichen Nachbarstaaten der Schweiz und Schwedens, Österreich und Finnland, welche beide sehr viel unmittelbarer von den Auswirkungen des Zweiten Weltkrieges betroffen waren und deren Neutralität ein direkter Ausfluss der Nachkriegsgeschichte Europas war. Während auf das besondere Verhältnis Finnlands zur Sowjetunion weiter unten noch genauer eingegangen werden soll, gilt es hier in Erinnerung zu rufen, dass die österreichische Neutralität ja erst im Zuge des Staatsvertrages vom 15. Mai 1955 geschaffen worden war²⁶. Das deutsche Szenario, als Staat geteilt zu werden, war damit zwar abgewendet worden, doch was die Respektierung und Anerkennung des neutralen Status anbelangte, war das Land weiterhin in hohem Maße vom Wohlverhalten der ehemaligen Besatzungsmächte abhängig. Dies bedeutete aber auch, dass sehr viel mehr Rücksicht genommen werden musste auf die politischen Wünsche der Großmächte und insbesondere auf die Sowjetunion, welche die österreichische Westorientierung nach dem Zweiten Weltkrieg mit Argusaugen beobachtete²⁷. In diesem Kontext ist es wenig erstaunlich, dass das Nachlassen der Spannungen zwischen Ost und West gegen Ende der sechziger Jahre in Wien mitunter auch als Chance gesehen wurde, den eigenen politischen Handlungsspielraum in einer delikaten geostrategischen Randlage zu erweitern und die Anerkennung des neutralen Status zu stärken. Folglich reagierte man zwar auch in Österreich auf Brežnevs Aufruf an die neutralen Staaten, sich für die Abhaltung einer

²⁵ Martin Woker, *Die skandinavischen Neutralen* (Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Außenpolitik 5, Bern/Stuttgart 1978) 73f, 84–86. Allerdings hatte Schweden bereits in den fünfziger Jahren weitgehende Absprachen mit der NATO getroffen, um im Fall einer Aggression durch die Sowjetunion militärische Hilfe des Westens zu erhalten. *Had there been a War... Report of The Commission on Neutrality Policy* (Stockholm 1995), zitiert von: Karl Molin, *The Central Issues of Swedish Neutrality Policy*, in: Michael Gehler, Rolf Steininger (Hgg.), *Die Neutralen und die Europäische Integration 1945–1995* (Wien/Köln/Weimar 2000) 261–275 hier 268f.

²⁶ Siehe dazu: Gerald Stourzh, *Der österreichische Staatsvertrag in den weltpolitischen Entscheidungsprozessen des Jahres 1955*, in: Arnold Suppan, Gerald Stourzh, Wolfgang Mueller (Hgg.), *Der österreichische Staatsvertrag 1955. Internationale Strategie, rechtliche Relevanz, nationale Identität* (Wien 2005) 965–995 hier 975f und 983–987; ausführlich: ders., *Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955* (Wien/Köln/Weimar 2005) 252–282; 306–310; 419–429 und 549–567.

²⁷ Dazu: Wolfgang Mueller, *Die sowjetische Besetzung in Österreich 1945–1955 und ihre politische Mission* (Wien/Köln/Weimar 2005) 26f; 123f; 146f.

europäischen Sicherheitskonferenz einzusetzen, zurückhaltend, aber nicht uninteressiert an der generellen Idee der Entspannungspolitik für Europa. Diese unterschiedlichen Voraussetzungen waren selbstredend auch den Sowjets nicht entgangen, weshalb es nahe liegend war zu versuchen, vor allem jene beiden europäischen neutralen Staaten als Vehikel für ihre Initiative zu nutzen, welche aufgrund ihrer geographischen Lage am Eisernen Vorhang und ihrer jüngeren Geschichte am stärksten dem sowjetischen Einfluss unterlagen.

DIE REAKTION ÖSTERREICHS AUF DIE AVANCEN AUS MOSKAU

Tatsächlich gibt es zahlreiche Hinweise, dass die Sowjets in den Jahren 1966 bis 1968 aktiv versuchten, Österreich für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Bereits vor der Bukarester Tagung der Warschauer-Pakt-Staaten vom Juli 1966 hatte Botschafter Walter Wodak aus Moskau berichtet, dass sich die sowjetischen Hinweise, wonach Österreich eine wichtige Rolle in einem System der europäischen Sicherheit spielen könnte, in den letzten Monaten gehäuft hätten und diese „sicherlich kein Zufall“ seien²⁸. Spätestens nach der Veröffentlichung der Bukarester Deklaration war zu erwarten, dass die Sowjets die Österreicher bei nächster Gelegenheit konkret auf die Frage der Lancierung einer Initiative für eine europäische Sicherheitskonferenz ansprechen würden.

Die nächste Gelegenheit, die sich Moskau bieten sollte, war der Besuch des formalen Staatsoberhauptes Nikolaj Podgornyj Mitte November 1966 in Wien. Es war dies der erste Besuch eines Vorsitzenden des Präsidiums des Obersten Sowjets in Österreich seit der Wiedererlangung der eigenstaatlichen Souveränität. Für die österreichische Seite stand der Besuch ganz im Zeichen der angestrebten Assoziierung mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), wogegen einiger Widerstand von sowjetischer Seite zu erwarten war. Im Extremfall war laut Außenminister Tončić-Sorinj gar mit der Drohung wirtschaftlicher Sanktionen und der Aberkennung der Neutralität durch die Sowjets zu rechnen²⁹. Unter diesen Vorzeichen, unter denen die österreichische Regierung ganz klar als Bittsteller in den Gesprächen mit Podgornyj auftreten würde, war natürlich auch die Position in

²⁸ ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/Pol. Berichte: Moskau, 1132, Bericht Wodak an Tončić-Sorinj: Gespräch mit Herrn Demitschow am 16. Juni 1966, Moskau, 22. Juni 1966.

²⁹ ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/USSR 1, 1074, Besprechung beim Herrn Bundesminister, [20. September 1966]. Vgl. Heinrich Haymerle, Die Beziehungen zur Großmacht im Osten, in: Erich Bielka, Peter Jankowitsch, Hans Thalberg (Hgg.), Die Ära Kreisky. Schwerpunkte österreichischer Außenpolitik (Wien/München/Zürich 1983) 143–194 hier bes. 173–180.

Bezug auf die Frage nach der Haltung Österreichs zur Idee der Sicherheitskonferenz sorgfältig vorzubereiten, denn die Gefahr, hier aufgrund der EWG-Frage unter Druck zu geraten, bestand ganz real.

Am deutlichsten wurde die sowjetische Meinung, Österreich solle ganz konkret in Sachen Einberufung der Sicherheitskonferenz aktiv werden, von Nikolaj Poljanov, dem einflussreichen „Izvestija“-Korrespondenten und früheren Vertrauensmann Chruščëvs geäußert³⁰. In einem Aufsatz für die Ausgabe vom Herbst 1966 der „Österreichischen Zeitschrift für Außenpolitik“ schrieb Poljanov, der verschiedentlich auch als einer der Vizepräsidenten des sowjetischen Komitees für europäische Sicherheit auftrat: „Mir scheint, dass vor allem die umfassenden Möglichkeiten zur Ausnutzung der strikten österreichischen Neutralität im Interesse der Festigung der europäischen Sicherheit erwähnenswert sind, nämlich in der *Verwirklichung der Rolle eines Vermittlers bei der Einberufung des gesamteuropäischen Forums, auf dem die wichtigsten Probleme unseres Kontinents besprochen werden könnten*, einschließlich des Problems von Krieg und Frieden.“³¹ Die Verbindung der beiden Themen in der außenpolitischen Sicht Moskaus war im Beitrag Poljanovs besonders offensichtlich, und die Vermutung liegt nahe, dass eine allzu schroffe Zurückweisung der sowjetischen Aufforderung um Unterstützung für die Sicherheitskonferenz beim Podgornyj-Besuch negative Rückwirkungen auf das österreichische Ansinnen eines EWG-Beitritts gehabt hätte³².

Insofern wurde die Vorbereitung des Staatsbesuchs Podgornyjs im November 1966 in Wien zu dem Moment, in dem zum ersten Mal die grundsätzliche Position Österreichs zur sowjetischen Konferenzidee und eine konkrete Antwort auf die Aufforderung der Bukarester Deklaration an die Adresse der neutralen Staaten, sich aktiv dafür einzusetzen, formuliert

³⁰ Gemäß Botschafter Wodak hatte Poljanov laut zuverlässigen Quellen zu Chruschtschows „braintrust“ gehört. ÖStA/AdR, BMfA, II-Pol/USSR 1, 1074, Bericht Wodak an Tončić-Sorinj: Zu einem Aufsatz über Österreich in der „Izvestija“ vom 3. November 1966, Moskau, 8. November 1966.

³¹ Nikolaj Poljanov, Europa, die Politik der Neutralen und Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik 6 (1966) 6, 443–451 hier 447. *Hervorhebung* durch den Autor. Für eine ausführlichere Analyse des Beitrags von Poljanov siehe: Konrad Ginther, Neutralität und Neutralitätspolitik. Die österreichische Neutralität zwischen Schweizer Muster und sowjetischer Koexistenzdoktrin (Forschungen aus Staat und Recht 31, Wien/New York 1975) 108f.

³² Die österreichischen Vertreter waren in den Vorbereitungsgesprächen zum Podgornyj-Besuch von den Sowjets verschiedentlich auf die Haltung Österreichs zur Idee der Sicherheitskonferenz angesprochen worden. ÖStA/AdR, BMfA, II-Pol/USSR 1, 1074, Bericht Wodak an Tončić-Sorinj: Sowjetischer Staatsbesuch; Abschlusskommuniqué, Moskau, 26. September 1966; ebenda, Aktennotiz: Podgornyj-Besuch, Information Vorbereitung, Wien, 8. Oktober 1966.

wurden. Im Dokument „Das Problem der europäischen Sicherheit, österreichischer Standpunkt“ wurde vom Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten die Frage auf sechs Seiten analysiert und eine entsprechende Empfehlung ausgearbeitet³³. Darin hieß es, die staatspolitischen und weltanschaulichen Leitlinien der österreichischen Bundesregierung verlangten ganz grundsätzlich nach einer Außenpolitik, die alle jene Bestrebungen unterstütze, die geeignet wären, mit einer größeren Wahrscheinlichkeit als bisher den Frieden als Dauerzustand zwischenstaatlicher Bestrebungen zu sichern. Österreich sei daher auch interessiert an einem Abbau aller Faktoren, die bei irgendeinem europäischen Volk oder Staat das Gefühl der Bedrohung oder Unsicherheit hervorrufen könnten: „In diesem Sinne verdient daher das Bestreben, ein europäisches Sicherheitssystem im Sinne einer europäischen Friedensordnung aufzubauen, *die volle österreichische Unterstützung.*“³⁴ Allerdings dürfe dabei nicht vergessen werden, dass sich das Problem der europäischen Sicherheit für viele osteuropäische Regierungen, insbesondere für die UdSSR, auf das deutsche Problem (De-jure-Anerkennung der DDR und der Oder-Neiße-Grenze, voller Verzicht der BRD auf Zugang zu Kernwaffen) reduziere. Die Grundsätze der österreichischen Außenpolitik würden es verbieten, sich diese Interpretation der sowjetischen Regierung oder der osteuropäischen kommunistischen Staaten zu Eigen zu machen. Außerdem liege es außerhalb sowohl jedweden Interesses als auch der machtpolitischen Möglichkeiten des Landes, mit Erfolg und ohne dabei selbst Schaden zu nehmen, direkt in die Auseinandersetzungen um die deutsche Streitfrage einzugreifen: „Es wäre jedoch zweifellos ein außenpolitischer Erfolg, wenn Österreich mit Zustimmung aller [!] interessierten Länder, die Voraussetzung für ein internationales Gespräch schafft.“³⁵

Auf Grund der offensichtlich positiven Einschätzung einer fortschreitenden Entspannung in Europa und der Erwartung, dass diese Entwicklung und die potenziell damit verbundene Aussicht auf Verwirklichung eines europäischen Sicherheitssystems eine Chance für die Verbesserung der internationalen Position des eigenen Landes bergen würde, zogen die oder der Verfasser des Papiers folgende drei Schlüsse, die hier im Volltext wiedergegeben werden sollen:

„1.) System der europäischen Sicherheit wird begrüßt, wenn man darunter den Verzicht jeder Gewaltanwendung zur Regelung offener internationaler Probleme versteht und anerkennt, dass sich die Beziehungen zwischen den Staaten und Völkern nach dem Grundsatz der Anerkennung und Souveränität durch Nichteinmischung in innere An-

³³ ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/USSR 1, 1074, Stellungnahme BMfaA: Das Problem der europäischen Sicherheit, österreichischer Standpunkt, undatiert [Herbst 1966].

³⁴ Ebenda. *Hervorhebung* durch den Autor.

³⁵ Ebenda.

gelegenheiten sowie den sonstigen Prinzipien des Artikels 1, Kap. 1 der UNO-Charter richtet.

2.) Die österreichische Bundesregierung ist gerne bereit, die Abhaltung einer europäischen Sicherheitskonferenz zu begrüßen, wenn in diesem Mittel von allen an dieser Frage interessierten Ländern eine Möglichkeit gesehen wird, die derzeitige Situation in Richtung einer europäischen Friedensordnung zu entwickeln. Gleichzeitig ist die österreichische Bundesregierung bereit, ihre guten Dienste für die praktische Vorbereitung und Abhaltung der Konferenz anzubieten.

3.) Einer solchen Konferenz müsste jedoch eine sorgfältige Vorbereitung vorausgehen, damit sie nicht anstelle einer verstärkten Entspannung eine erhöhte Zuspitzung der Gegensätze herbeiführt.“³⁶

Diese Position verdient es deshalb so ausführlich zitiert zu werden, da sie fortan in allen internationalen Gesprächen die österreichischen Stellungen zur Frage der Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz prägen sollte. Wesentliche Elemente waren dabei die Betonung der Respektierung der Grundsätze der UN-Charta, das Insistieren auf Teilnahme aller am Schicksal Europas „interessierten“ Staaten (also auch der USA), das Angebot der guten Dienste sowie die Betonung der Notwendigkeit einer sorgfältigen Vorbereitung der Konferenz.

Es fällt auf, dass diese Position zwar insgesamt der östlichen Aufforderungen um Unterstützung für die Sicherheitskonferenz durchaus entsprach, Österreich dabei aber mit dem Angebot guter Dienste, als Organisator und Veranstalter für die praktische Vorbereitung einer solchen Konferenz zur Verfügung zu stehen (aber nicht als Initiator!), gerade noch vermied, den entscheidenden ersten Schritt zur Veröffentlichung eines entsprechenden Aufrufes an die übrige Staatenwelt tun zu müssen. Diesem Umstand kommt zentrale Bedeutung zu, denn auch zu keinem späteren Zeitpunkt lässt sich feststellen, dass Österreich ins Auge gefasst hätte, von sich aus die Initiative zur Einberufung der Konferenz zu ergreifen. Damit war sozusagen die rote Linie definiert, die es in den zukünftigen Gesprächen vor allem mit der Sowjetunion keinesfalls zu überschreiten galt.

Entsprechend wurde denn auch die Stellungnahme für Bundeskanzler Josef Klaus für seine Gespräche am 15. November 1966 mit Podgornyj in Wien vorbereitet. In dem Entwurf für die Ansprache von Kanzler Klaus hieß es: „Die österreichische Bundesregierung verfolgt alle Bestrebungen zur Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems mit positivem Interesse. Als wichtigste Maßnahme zur Erreichung dieses Zieles betrachten wir die Fortsetzung der Bemühungen, eine Entspannung zwischen Ost und West herbeizuführen. [...] Österreich ist bereit, seine Gastfreundschaft für Gespräche oder ähnliche Initiativen anzubieten, wenn diese von allen inte-

³⁶ Ebenda.

ressierten Regierungen als nützlicher Beitrag zu einer Lösung dieser Fragen gewertet wird.³⁷

Wie zu erwarten, kam der sowjetische Staatspräsident auch tatsächlich auf die Frage der europäischen Sicherheitskonferenz zu sprechen. Viele Staaten würden inzwischen den Gedanken der Einberufung einer solchen Konferenz unterstützen, und laut seinen Informationen gelte dies auch für Österreich. Diese generelle Aussicht eröffne auch ein breites Betätigungsfeld für neutrale Staaten: „Die UdSSR“, so Podgornyj wörtlich, „würde jede Initiative seitens Österreich begrüßen, die zur Einberufung einer solchen Konferenz führen könnte, und eine aktive Beteiligung aller neutralen Staaten“³⁸. Klaus antwortete durchaus geschickt – auf der Linie der vorgezeichneten Argumentation des Außenministeriums –, dass Österreich kraft seiner geschichtlichen Entwicklung und seiner gegenwärtigen geographischen Lage außerordentlich daran interessiert sei, dass ein europäisches Sicherheitssystem und damit Friede und Freiheit für die europäischen Völker erwirkt werden könnten: „Ein neutrales Land, auch ein kleines Land, hat Möglichkeiten, wir dürfen und wollen uns nicht vordrängen, nicht aufdrängen. Sie haben uns eine Möglichkeit zur Mitwirkung gegeben. Und so werden wir alle Kräfte einsetzen, um dem Ziel der europäischen Sicherheit unseren kleinen Beitrag zu leisten.“³⁹ Dabei signalisierte er – auch mit Blick auf die österreichischen EWG-Ambitionen – Unterstützung für das sowjetische Anliegen, vermied es aber tunlichst, diesen „Beitrag“ zu präzisieren oder gar in Aussicht zu stellen, dass Österreich von sich aus die Initiative ergreifen könnte.

Dass Österreich trotz dieser positiven Töne letztlich nicht beabsichtigte, die Initiative zur Einberufung einer Sicherheitskonferenz zu ergreifen, dürfte auch den Sowjets klar geworden sein, als Bundeskanzler Klaus anlässlich seines Gegenbesuches in Moskau vor der Akademie der Wissenschaften am 16. März 1967 ein ausführliches Referat mit dem Titel „Die Neutralität – der neue politische Weg Österreichs“ hielt. Dort wiederholte Klaus zwar das Interesse Österreichs an einer Lösung der Sicherheitsprobleme Europas, betonte aber gleichzeitig, „dass es die Grenzen unserer Möglichkeiten übersteigen würde, hier politische Initiativen zu ergreifen“⁴⁰.

³⁷ ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/USSR 1, 1074, Entwurf BMfaA: Erklärung von Bundeskanzler Dr. Josef Klaus beim Arbeitsgespräch mit dem Vorsitzenden des Präsidiums des Obersten Sowjets, N.W. Podgornyj am 15. November 1966, undatiert.

³⁸ ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/USSR 1, 1074, Protokoll über das sowjetisch-österreichische Arbeitsgespräch am Dienstag, den 15. November 1966, Wien, 6. Dezember 1966.

³⁹ Ebenda.

⁴⁰ ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/USSR 2, 1967, Die Neutralität – der neue politische Weg Österreichs, Vortrag gehalten von Dr. Josef Klaus vor der Akademie der Wissenschaften Moskau, 16. März 1967.

Der durchaus intensive Dialog zwischen Wien und Moskau über die Möglichkeiten zur Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz riss auch in den folgenden zwei Jahren nicht ab⁴¹, doch die Position Österreichs blieb auch nach der Karlsbader Erklärung vom Mai 1967 und der Aufforderung Brežnevs an die Neutralen im Wesentlichen unverändert. Nachdem inzwischen der so genannte „Alleingang Österreichs nach Brüssel“ in Sachen EWG gescheitert war⁴², hatte der Druck, den Moskau mit Blick auf die Unterstützung der Idee der Sicherheitskonferenz auf Wien ausüben konnte, auch deutlich abgenommen.

Als der neue Außenminister Kurt Waldheim im März 1968 zu längeren Gesprächen mit seinem Amtskollegen Gromyko, dessen Stellvertreter Kuznecov sowie Premierminister Kosygin in Moskau zusammentraf⁴³, hieß es in den vorbereitenden Informationen, zuletzt sei in der sowjetischen Presse mehrmals der Vorwurf erhoben worden, dass „Österreich die Möglichkeiten seiner Neutralität nicht in vollem Maße ausnütze, um aktiver an der Suche nach einer Lösung der europäischen Probleme mitzuwirken“⁴⁴. Es kann dies auch als Hinweis auf die Enttäuschung in Moskau gelesen werden, dass es bisher nicht gelungen war, das neutrale Österreich zu einem Aufruf zur Abhaltung der Sicherheitskonferenz zu bewegen.

Dass sich Österreich ganz bewusst vor einem solchen Schritt gehütet hatte, machte das Gespräch zwischen Waldheim und seinem Schweizer Kollegen Willy Spühler klar, welches kurz nach Waldheims Moskau-Besuch im April 1968 in Bern stattfand. Bei dieser Gelegenheit hatten sich die beiden Seiten ausführlich über die sowjetische Idee einer Sicherheitskonferenz für Europa ausgetauscht. Dabei bestätigte Waldheim, dass man bei den Gesprächen mit den Sowjets in Wien und Moskau in jüngerer Zeit sehr intensiv zu dieser Frage angesprochen worden sei. Österreich versuche mittlerweile, das Schwergewicht von der Thematik der Sicherheitskonferenz weg

⁴¹ Der weitere Verlauf der österreichisch-sowjetischen Kontakte im Lauf des Jahres 1967 ist erwähnt in einem Bericht des Außenministeriums: ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/USSR 1, 1207, BK Besuch, Beil. 1967, undatiert [Herbst 1967].

⁴² Die Gespräche über einen Beitritt Österreichs zur EWG waren vor allem am zunehmenden Widerstand Italiens und Frankreichs innerhalb der Europäischen Gemeinschaften gescheitert. Michael Gehler, *Der lange Weg nach Europa. Österreich vom Ende der Monarchie bis zur EU* (Innsbruck/Wien/München/Bozen 2002) 1, 242–250.

⁴³ ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/USSR 2, 1404, Protokoll über das Gespräch BM Waldheim – MP Kosygin vom 18. März 1968; Protokoll über das Gespräch BM Waldheim – AM Gromyko vom 19. März 1968; Protokoll über das Gespräch BM Waldheim – VM Kuznecov vom 20. März 1968; Protokoll über das Gespräch BM Waldheim – AM Gromyko vom 22. März 1968.

⁴⁴ „Pravda“-Artikel zitiert in: ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/USSR 2, 1404, Information über die Sowjetunion, Stand Anfang März 1968.

auf die gesamteuropäische Zusammenarbeit zu verlegen, mit dem Argument, dass eine solche Zusammenarbeit dann das Gespräch über eine Sicherheitskonferenz erleichtern würde. In Sachen Konferenz würde man österreichischerseits dabei stets den Standpunkt vertreten, dass eine solche gründlich vorbereitet sein und allen interessierten Staaten offen stehen müsse: „Obschon die Russen das offenbar gerne hätten, werden wir doch unsererseits keine Initiative ergreifen, sondern abwarten, was Moskau tut; falls eine Initiative von dort kommt, ergibt sich für uns die Frage, wie weit wir uns in die Vorbereitungen einschalten wollen.“⁴⁵

Auch wenn Waldheims Schweizer Gegenüber feststellte, dass der sowjetische Druck auf Wien, „weil Moskau in Ihnen, wegen Ihres Verhältnisses zu Moskau, einen besonders geeigneten Katalysator sieht“, in Sachen Sicherheitskonferenz besonders groß sein müsse⁴⁶, ist doch davon auszugehen, dass man im Kreml spätestens im Laufe des Jahres 1968 einsehen musste, dass Österreich nicht als Initiator für das sowjetisch inspirierte Konferenzprojekt zu gewinnen war. Jedenfalls lassen die diesbezüglichen Äußerungen in dieser Zeit deutlich nach⁴⁷.

DIE FINNISCHE KSZE-INITIATIVE VOM 5. MAI 1969

Obwohl sich in jüngerer Zeit die Forschung zum Kalten Krieg nicht zuletzt aus Anlass des dreißigjährigen Jubiläums der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im Jahr 2005 vermehrt mit der Geschichte der europäischen Sicherheitskonferenz auseinandergesetzt hat⁴⁸, fällt auf, wie wenig wir bisher den Ursprung der finnischen KSZE-Initiative vom 5. Mai 1969 verstanden haben. Zur Erinnerung: Es handelt sich um jenes Rundschreiben der finnischen Regierung, welches sämtliche europäischen Staaten sowie die USA und Kanada aufrief, zur Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz *Stellung zu nehmen*. Gleichzeitig wurde darin zum ers-

⁴⁵ Besuch Außenminister Waldheim in Bern: Bundesarchiv Bern (Bar), E 2001 (E), 1980/83, 363, Protokoll der schweizerisch-österreichischen Arbeitssitzungen anlässlich des Besuches von Bundesminister Dr. Kurt Waldheim, 26. April 1968.

⁴⁶ Ebenda. Ein solcher Druck war gemäß Spühler in der Schweiz übrigens nicht feststellbar.

⁴⁷ Dabei gilt es zu bemerken, dass der Einmarsch der Sowjetunion und seiner Verbündeten in die Tschechoslowakei im August 1968 vorübergehend sämtliche Gespräche über die Sicherheitskonferenz zum Stillstand brachte.

⁴⁸ Siehe die Konferenzen „The Road to Helsinki: The Early Steps to the CSCE“ (Florenz, 29. bis 30. September 2003), www.isn.ethz.ch/php/conferences/PreviousEvents/2003_florence.htm und „At the Roots of the European Security System: Thirty Years since the Helsinki Final Act“ (Zürich, 8. bis 10. September 2005), www.isn.ethz.ch/php/conferences/PreviousEvents/2005_CSCE.htm.

ten Mal offiziell Helsinki als Standort für diese Gespräche angeboten. Es war diese Initiative, die den Stein ins Rollen brachte und letztlich im November 1972 zur Eröffnung der multilateralen KSZE-Vorbereitungsgespräche in Dipoli bei Helsinki führte.

Begünstigt wurde das Zustandekommen der Sicherheitskonferenz von weiteren weltpolitischen Ereignissen der Jahre 1969 bis 1972. Diese sollen hier nur in Stichworten wiedergegeben werden: *Détente* und die deutsche Ostpolitik unter Kanzler Willy Brandt, die SALT-Gespräche zwischen den USA und der Sowjetunion, die Normalisierung der Beziehungen der USA zur Volksrepublik China, vor allem aber die Regelung der deutsch-deutschen Frage, die mit dem Abschluss der deutsch-sowjetischen Verträge, gefolgt von den deutsch-polnischen Verträgen, dem Viermächte-Abkommen über Berlin und schließlich dem deutsch-deutschen Grundlagenvertrag vom Dezember 1972 einer provisorischen Lösung zugeführt wurde.

Als Finnland im Mai 1969 seine Initiative ergriff, sah die Lage, insbesondere was die deutsche Frage anbelangte, aber noch ganz anders aus: Noch galt die so genannte Hallstein-Doktrin, wonach die Bundesrepublik mit keinem anderen Staat diplomatische Beziehungen unterhielt, der die DDR anerkannte. Finnland befand sich diesbezüglich in einer besonders diffizilen Situation, denn der Druck von Seiten der Sowjetunion, die DDR anzuerkennen, hatte zu Beginn des Jahres 1969 deutlich zugenommen. Bisher war die finnische Regierung dem Dilemma dadurch entgangen, dass sie weder die BRD noch die DDR offiziell anerkannte, aber zu beiden versuchte möglichst gute Beziehungen zu unterhalten. Nun aber hatte Moskau nach der Niederschlagung des „Prager Frühlings“ in der Tschechoslowakei 1968 aufgehört, die finnische Neutralität weiter zu respektieren; dies äußerte sich unter anderem darin, dass die bisher auf sowjetischer Seite gebräuchliche Formulierung, „Finnlands Politik der Neutralität“ zu würdigen, aus dem Vokabular der *Kommuniqués* über die bilateralen Kontakte gestrichen wurde⁴⁹. Ein Neutralitätsstatus durfte nach Auffassung der Machthaber im Kreml nach den Vorfällen in der Tschechoslowakei 1968 keine Attraktivität mehr als Alternative zur Zugehörigkeit zum Ostblock für die Warschauer-Pakt-Staaten ausüben.

⁴⁹ Seppo Hentilä, *Keeping Neutral between the two German States. Finland's CSCE Initiative, 1969–1973*, Paper presented at the conference „At the Roots of the European Security System. Thirty Years since the Helsinki Final Act“ (Zürich, 9. September 2005) 7. Der Konferenzbeitrag fasst im Wesentlichen die Ergebnisse aus Seppo Hentilä, *Kaksi Saksaa ja Suomi. Saksan-kysymys Suomen puoluettomuuspolitiikan haastana* [Zwei deutsche Staaten und Finnland. Die Deutschlandfrage als Herausforderung für Finnlands Neutralitätspolitik] (Helsinki 2003) zusammen. Für eine deutschsprachige Publikation zu diesem Thema siehe: Dörte Putensen, *Im Konfliktfeld zwischen Ost und West. Finnland, der Kalte Krieg und die deutsche Frage 1947–1973* (Berlin 2000).

Gleichzeitig verstärkte sich auf finnischer Seite der Eindruck, Moskau betrachte das Land als reif für den Wechsel ins kommunistische Lager. In Finnland selbst gewann die parteienübergreifende Bewegung für eine Anerkennung der DDR an Fahrt, und es war nicht immer sicher, wie Präsident Kekkonen dieser Stimmung entgegenen würde⁵⁰.

Mit Blick auf die Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz befand sich Finnland seit geraumer Zeit in einer unkomfortablen Situation. Die Beziehungen zur Sowjetunion kamen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges einer ständigen Gratwanderung gleich, wobei die Finnen auch formal durch einen gegen Deutschland gerichteten Freundschaftspakt aus dem Jahr 1948 zu Konsultationen in Sicherheitsfragen mit dem östlichen Nachbarn verpflichtet waren⁵¹. Insofern waren die sowjetischen Versuche, die finnische Außenpolitik zu beeinflussen, nichts Neues. Erst 1955 zog die Sowjetunion ihre 40.000 Soldaten vom Marinestützpunkt auf der Halbinsel Porkkala vor Helsinki ab und gab das Territorium an Finnland zurück, womit zum ersten Mal von einer wirklichen Neutralität Finnlands gesprochen werden konnte⁵². Die Beziehungen zwischen Helsinki und Moskau blieben aber insbesondere wegen der Frage der Anerkennung der DDR auch in den folgenden Jahren eher labil.

1966 kam es anlässlich eines Besuches von Ministerpräsident Kosygin in Finnland zu ernsthaften Schwierigkeiten bei der Abfassung des gemeinsamen Schlusskommuniqués. Gemäß Informationen, die der Generalsekretär des österreichischen Außenamtes bei Gesprächen im Sommer 1966 in Helsinki erhalten hatte, waren die diesbezüglichen Verhandlungen äußerst zäh gewesen und hatten sich über zehn Stunden hingezogen⁵³. Zum ersten Mal seit finnisch-sowjetische Gespräche in dieser Form stattfanden, hatte die sowjetische Seite die Erwähnung der Anerkennung der DDR im Schlusskommuniqué verlangt. Da sich die finnische Delegation mit Hinweis auf die

⁵⁰ Ebenda 5. Auf den starken innenpolitischen Druck nach einer Anerkennung der DDR machten auch verschiedene Zeitzeugen aufmerksam, mit denen der Autor des vorliegenden Beitrages Gespräche geführt hat. Interview mit Ilkka Pastinen und Risto Hyvärinen, Helsinki, 11. Mai 2006; Interview mit Paavo Keisalo, Helsinki, 12. Mai 2006; Interview mit Jaakko Itoniemi, Helsinki, 16. Mai 2006; Interview mit Risto Hyvärinen, 17. Mai 2006.

⁵¹ Martti Häikiö, Finland's Neutrality 1944–1994, in: Gehler, Steininger (Hgg.), Die Neutralen und die Europäische Integration 199–217, zum sowjetisch-finnischen Freundschaftsvertrag 202–205.

⁵² Ebenda. Vgl. Max Engman, Schicksalsgemeinschaft? Finland, the Soviet Union, and the Finnish-Austrian Parallels in 1955, in: Suppan, Stourzh, Mueller (Hgg.), Der österreichische Staatsvertrag 373–396 hier 390–396.

⁵³ ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/USSR 1, 1074, Aktennotiz zum Kosygin-Besuch in Finnland: Schwierigkeiten bei der Abfassung des Kommuniqués am 18. Juni 1966, Wien, 2. September 1966.

Neutralität dagegen verwahrte, habe die sowjetische Seite in der Folge gefordert, die Formulierung „auf Grund der bestehenden Lage in Europa“ in das Kommuniqué aufzunehmen, was allerdings eine implizite Anerkennung beider deutschen Staaten und somit auch der DDR bedeutet hätte. Angesichts des finnischen Widerstandes gegen diese Formulierung sei die Sache gar zwischen Vizeaußenminister Kuznecov und Außenminister Antti Karjalainen diskutiert worden und erst nach fortgesetzter finnischer Weigerung habe sich Kuznecov im letzten Moment bereit erklärt, die finnische Formulierung zu akzeptieren⁵⁴.

Gleichzeitig war das Kommuniqué vom Besuch Kosygin das erste gemeinsame Dokument, in dem Gespräche über eine europäische Sicherheitskonferenz erwähnt wurden, wobei die Idee einer Konferenz, „die gut vorbereitet sein [sollte] und an welcher alle entsprechenden Staaten teilnehmen sollten“, besprochen worden sei⁵⁵. Das Thema wurde allerdings zwischen den beiden Seiten auch nach Veröffentlichung der Bukarester Deklaration von 1966 und der Karlsbader Erklärung von 1967 vorläufig nicht vertieft. Ganz offensichtlich setzte Moskau zu diesem Zeitpunkt mehr Hoffnungen in die Österreicher. Erst nachdem im Laufe des Jahres 1968 klar geworden war, dass Österreich diese Erwartungen nicht erfüllen würde, wendeten sich die Sowjets verstärkt an die Adresse Finnlands, in der Hoffnung, dort mehr Erfolg zu haben.

Der Zeitpunkt schien jedenfalls nicht ungünstig. Als sich der finnische Präsident Urho Kekkonen und der sowjetische Premierminister Kosygin am 7. Oktober 1968 zu dem berühmt gewordenen „privaten Fischereiausflug“ im Hittinen-Archipel vor der finnischen Hafenstadt Hanko trafen, wurde allerdings erst einmal in ganz allgemeiner Weise über das Thema der europäischen Sicherheit gesprochen⁵⁶.

⁵⁴ ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/Pol. Berichte: Moskau, 1132, Beilage, Bericht Wodak an Tončić-Sorinj: Soviet-Finnish Communique, June 20, 1966, Moskau, 23. Juni 1966.

⁵⁵ ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/Pol. Berichte: Moskau, 1132, Bericht Wodak an Tončić-Sorinj: Staatsbesuch Kosygin in Finnland, sowjetisch-finnisches Kommuniqué, Moskau, 23. Juni 1966. Hervorhebung im Original. Dabei ließ das Wort „entsprechend“ (im englischen Original „appropriate“) entgegen der von Wodak vertretenen Meinung den entscheidenden Interpretationsspielraum, ob die USA nun mit einbezogen wären oder nicht.

⁵⁶ Das erst im Nachhinein bekannt gewordene Treffen ging auf einen Wunsch Kekkonens nach einer offenen Aussprache zurück und war ursprünglich für August 1968 geplant gewesen. Aus nahe liegenden Gründen wurde das Treffen von den Sowjets zu diesem Zeitpunkt abgesagt, aber nach den Ereignissen in der ČSSR bestand auf sowjetischer Seite das Interesse, das Treffen so bald wie möglich nachzuholen, um die russische Entschlossenheit zu demonstrieren, die internationale Entspannungspolitik fortzusetzen. ÖStA/AdR, BMfaA, II-Pol/USSR 2, 1404, TV interview of the President of the Republic, 10. Oktober 1968; ebenda, Bericht Palla an Waldheim: Treffen Präsident Kekkonen und Ministerpräsident Kosygin, Stockholm, 11. Oktober 1968.

Dies sollte sich ändern, nachdem die Warschauer-Pakt-Staaten ihren Aufruf zu einer europäischen Sicherheitskonferenz im März 1969 im Buda-pester-Appell weiter ausgearbeitet und erneuert hatten. Wenig später verlangte der sowjetische Botschafter in Helsinki Aleksej Kovalëv eine Unterredung mit Präsident Kekkonen. Kovalëv eröffnete dem Präsidenten am 8. April seine Hoffnung, dass sich das deutsche Problem im Kontext einer umfassenden europäischen Sicherheitspolitik lösen lasse und unterbreitete Kekkonen zum ersten Mal die konkrete Frage, ob nicht Finnland einen Vorschlag für eine solche Sicherheitskonferenz vorbereiten könnte. Kekkonen reagierte zurückhaltend, versprach aber, dass die finnische Regierung darüber beraten werde. Die Situation war in der Tat alles andere als einfach. Insbesondere die bisherige Doktrin, keine offiziellen Beziehungen zu beiden deutschen Staaten zu unterhalten, solange die innerdeutsche Frage nicht geklärt war, schien gefährdet⁵⁷.

Am 29. April 1969 traf sich Präsident Kekkonen in seiner Residenz in Tamminiemi mit dem damaligen finnischen UNO-Botschafter Max Jakobsen, um die Lage zu erörtern. Der Ablauf dieses Treffens ist uns bisher nur in der Schilderung des offiziellen Biographen von Präsident Kekkonen, Juhani Suomi, und den Memoiren von Jakobsen selbst überliefert⁵⁸. Eigentlich war Jakobsen in Helsinki, um mit Kekkonen über die anstehende UN-Sicherheitsratsmitgliedschaft Finnlands zu sprechen, doch der Präsident habe dann mit ihm vor allem über die Europäische Sicherheitskonferenz beraten wollen. Gemäß Suomi erläuterte Kekkonen, dass er keinen Widerspruch zwischen dem Hauptziel der sowjetischen Konferenzidee, der Anerkennung der bestehenden Grenzen im Nachkriegseuropa, und den nationalen finnischen Interessen sehe. Allerdings sei der Präsident äußerst besorgt gewesen, dass es Finnland im Falle eines Eingehens auf die Forderung Kovalëvs schwer fallen würde, dem Westen gegenüber glaubhaft zu versichern,

⁵⁷ Das Treffen von Kovalëv mit Kekkonen wird geschildert vom Biographen Kekkonens, Juhani Suomi, der über einen privilegierten Aktzugang verfügte, dessen Darstellungen deshalb aber bisher nur teilweise überprüfbar sind: Juhani Suomi, *Taistelu puolueettomuudesta. Urho Kekkonen 1968–1972* [Kampf um die Neutralität. Urho Kekkonen] (Helsinki 1996) 202f. Diese Schilderung findet insofern Bestätigung, als der damals in Helsinki stationierte KGB-Offizier Viktor Vladimirov in seinen Memoiren schreibt, dass die Sowjetunion im Frühjahr 1969 beschlossen habe, Kekkonen vorzuschlagen, die Initiative zur Einberufung einer Sicherheitskonferenz zu ergreifen, was nach langer Überzeugungsarbeit seinerseits auch gelungen sei. Viktor Vladimirov, *Näin se oli. Muistelmia ja havaintoja kulussientakaisesta diplomaattitoiminnasta Suomessa 1954–1984* [Memoiren und Beobachtungen über die diplomatischen Bemühungen hinter der Bühne in Finnland 1954–1984] (Keuruu 1993) 166f, zitiert nach: Häikiö, *Finland's Neutrality* 213.

⁵⁸ Suomi, *Taistelu puolueettomuudesta* 205f; Max Jakobsen, *År av fruktan och hopp* [Jahre der Furcht und Hoffnungen] (Stockholm 2002) 480–482.

dass Finnland im eigenen Interesse handle und nicht einfach den Wünschen der Sowjetunion nachkomme.

Nach längerer Besprechung beim Mittagessen unter vier Augen wurde schließlich folgende Lösung für das Problem gefunden: Finnland würde sich den sowjetischen Vorschlag zu Eigen machen, den Aufruf zu einer europäischen Sicherheitskonferenz aber so formulieren, dass er dem Kriterium der Unparteilichkeit und den vorrangigen außenpolitischen Interessen Finnlands dienen würde. Der finnische Vorschlag würde insofern von den früheren östlichen Initiativen abweichen, als es keine Vorbedingungen für die Konferenz geben dürfte, wie etwa die Anerkennung der Existenz der beiden deutschen Staaten oder die Unveränderbarkeit der Grenzen in Europa. Zudem sollten die USA und Kanada ebenfalls zur Konferenz eingeladen werden⁵⁹.

Ein entscheidender Trumpf Finnlands war, dass Helsinki die einzige europäische Hauptstadt außerhalb des Ostblocks bildete, wo die beiden deutschen Staaten auf gleichem Niveau, nämlich jenem einer Handelsvertretung, repräsentiert waren. Die finnische Offerte, Helsinki als Standort für die Gespräche zur Vorbereitung der Konferenz vorzuschlagen, garantierte somit, dass die finnische Doktrin der Nicht-Anerkennung der deutschen Staaten weiter aufrechterhalten werden konnte. Damit konnte dem Drängen der Sowjets, die DDR anzuerkennen, ein vorgeschobenes „rationales“ Argument entgegengesetzt werden; denn auch die Sowjets würden ein übergeordnetes Interesse am Zustandekommen der Sicherheitskonferenz haben. Die allseitige Akzeptanz Helsinkis als Verhandlungsort wäre ihnen in diesem Moment wohl wichtiger als eine Anerkennung der DDR, die überdies die Konsequenz nach sich zöge, dass die BRD ihre Beziehungen zu Finnland abbrechen und somit Helsinki nicht mehr für die KSZE-Verhandlungen in Frage kommen würde. Gleichzeitig konnte auch den innenpolitischen Stimmen, welche die Anerkennung der DDR gefordert hatten, dargelegt werden, weshalb dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht im Sinne der nationalen Interessen wäre. Denn die Abhaltung einer Gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz in Helsinki würde wiederum den angegriffenen Status der

⁵⁹ Im Nachhinein verbreiteten Kekkonen und Jakobsen übrigens die Version, dass beim Treffen vom 29. April nicht nur sie beide, sondern die „wichtigsten außenpolitischen Berater des Präsidenten“ zugegen gewesen seien, um dem damals gefällten Entscheid mehr Legitimität und Autorität zu verleihen. Jakobsen, År av fruktan och hopp 480. Die Legende, dass dem Beschluss ausführliche Beratungen im breiten Rahmen in Tamminiemi vorausgegangen wären, wurde von Kekkonen persönlich in einer vom Fernsehen übertragenen Pressekonferenz am 22. Mai 1969 in die Welt gesetzt, wo er ausführlich zur finnischen KSZE-Initiative Stellung nahm. ÖStA/AdR, BMfAA, II-Pol/Finnland, 1505, Interview with President Urho Kekkonen on TV, 22 May 1969 (Unofficial translation), Helsinki, 24. Mai 1969.

Neutralität Finnlands ungemein stärken, und dieses Ziel verfolgten fast alle politischen Kräfte im Lande gleichermaßen prioritär.

Wir müssen also nach heutigem Stand der Erkenntnis feststellen, dass der Vorschlag Finnlands zur Abhaltung einer Sicherheitskonferenz, so wie er in der Folge des Tamminiemi-Treffens vom Generalsekretär des finnischen Außenministeriums Risto Hyvärinen ausgearbeitet und am 5. Mai 1969 offiziell präsentiert wurde, aus finnischer Sicht *nicht die Konferenz selbst zum Ziel* hatte, sondern als Instrument zur Stärkung der finnischen Neutralitätspolitik zu sehen ist. Das vordringliche Anliegen war, sich aus der eigenen Zwangslage in der Frage der Anerkennung der deutschen Staaten zu befreien und die angeschlagene Neutralität wieder aufzurichten. Die Annahme in Finnland war zu diesem Zeitpunkt, dass es aufgrund des damaligen Zustandes der Beziehungen zwischen Moskau und Washington kaum zu einer Konferenz kommen würde⁶⁰! Indem sie dem sowjetischen Verlangen nach einem Aktivwerden nachgaben, versuchten die Finnen in der Tat die sowjetische Einflussnahme zu entschärfen und die Situation in Bezug auf das Deutschland-Problem vorläufig einfach einzufrieren.

Keijo Korhonen, einer der wichtigsten außenpolitischen Berater von Präsident Kekkonen jener Zeit, beschrieb die Umstände der finnischen KSZE-Initiative im Nachhinein folgendermaßen: man habe damals ein Senfkorn gestreut, das drei Jahre später aufgrund der veränderten weltpolitischen Situation unerwartet zu einem blühenden Baum geworden sei. Zukünftige Historiker müssten sich allerdings in Acht nehmen vor der Annahme, dass dieser Baum von Finnland je so geplant gewesen sei. Er sei einfach so gewachsen⁶¹.

Diese Sicht der Dinge wurde unter anderem von Botschafter Risto Hyvärinen bestätigt: Auch er insistierte darauf, dass die finnische KSZE-Initiative ursprünglich lanciert worden sei, um das Deutschland-Problem Finnlands zu lösen und nicht etwa umgekehrt⁶². Es scheint, dass dieser Ansatz im Ursprung bereits im Jahr 1968 ein erstes Mal im finnischen Außenministerium formuliert worden war. Gemäß Hyvärinen konnte man bei Kekkonen nie ganz sicher sein, was er in seinen Kontakten mit den Russen sagen würde: Früher einmal habe er etwa angeboten, einen finnischen Appell für eine Sicherheitskonferenz zu lancieren, wenn die Sowjetunion im Gegenzug dafür die im Zweiten Weltkrieg an die UdSSR abgetretenen Gebiete in Karelien zurückgeben würde, was die Sowjets aber abge-

⁶⁰ Interview mit Ilkka Pastinen und Risto Hyvärinen, 11. Mai 2006.

⁶¹ Korhonen zitiert bei: Hentilä, Keeping Neutral between two German States 8, nach: Keijo Korhonen, Siihen aikaan kun Suomi Saksat tunnusti [Als Finnland die beiden deutschen Staaten anerkannte], in: Kanava 9 (1991) 564.

⁶² Interview mit Risto Hyvärinen, Helsinki, 17. Mai 2006.

lehnt hätten. Aufgrund solcher und ähnlicher Vorkommnisse hatten Hyvärinen und Korhonen gemäß eigenen Aussagen einige Unterlagen für den Präsidenten vorbereitet, als dieser im Jahr 1968 zu einer privaten Reise nach Sachalin aufbrach, nur für den Fall, dass es in Moskau zu einem offiziellen Empfang kommen würde und Kekkonen dabei zur Idee der Sicherheitskonferenz Stellung nehmen müsste. Der Entwurf der Rede enthielt dabei angeblich ein paar Sätze, die genau jene Idee aufgriffen, Helsinki als Standort für die Konferenz anzubieten und dadurch zu verhindern, dass man in der deutschen Frage aktiv werden müsse. Auch wenn der Text dieser Rede im Zuge der Reise Kekkonens nicht verwendet wurde, wusste der Präsident laut Hyvärinen von der Idee und war von ihm persönlich über ihre Vorteile aufgeklärt worden. Diese Erinnerung findet insofern Bestätigung, als Jakobsen in seinen Memoiren schreibt, dass er nach dem Tamminiemi-Treffen erfahren habe, dass Hyvärinen Kekkonen bereits früher Helsinki als Konferenzstandort vorgeschlagen habe, was dieser dann allerdings wohl wieder vergessen haben müsse⁶³.

Insofern geht der Entscheid Kekkonens, gefällt im Gespräch mit Jakobsen im April 1969, einen finnischen Vorschlag zu lancieren, nicht einfach auf die Forderungen des sowjetischen Botschafters Kowalëv zurück, sondern hat seine Wurzeln ziemlich sicher schon früher und ganz eindeutig im Zusammenhang mit der deutschen Frage und der gefährdeten Respektierung der Neutralität Finnlands. Dabei gingen die Entscheidungsträger in Helsinki zumindest zum Zeitpunkt der Veröffentlichung ihres Aufrufs davon aus, dass man letztlich auf Grund der übergeordneten Konstellation der Supermächte das Angebot nie oder zumindest nicht in näherer Zukunft einlösen müsse.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Bis heute steht die finnische KSZE-Initiative vom 5. Mai 1969 im Geruch, direkt von Moskau aus inspiriert worden zu sein. Dass die Sowjetunion ab 1966 aktiv versucht hatte, die neutralen Staaten für die Unterstützung der Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz zu gewinnen, konnte in dem vorliegenden Beitrag deutlich gezeigt werden. Der Hintergrund dieser Strategie ist klar: Solange der Vorschlag aus dem östlichen Lager kam, würde er von den Westmächten stets als „kommunistische Propagandaaktion“ abgelehnt werden, ohne zu konkreten Ergebnissen zu führen. Würde der Vorschlag aber von Seiten eines westeuropäischen neutralen Staates kommen, würde dies dem Westen deutlich schwerer fallen.

⁶³ Jakobsen, År av fruktan och hopp 482.

Österreich und Finnland waren dabei auf Grund ihrer besonderen historischen Beziehungen zu Moskau speziell im Blickfeld der sowjetischen Pressionsversuche. Wien stand in den Jahren 1966 bis 1968 im Zusammenhang mit dem österreichischen Bestreben, einen Beitritt oder zumindest einen besonderen Assoziationsstatus bei der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu verhandeln, besonders unter Druck. Dieser „Hebel“ verlor allerdings deutlich an Wirkung, nachdem die österreichischen Absichten in Brüssel 1968 definitiv gescheitert waren. Österreich unterstützte zwar generell das Konzept der Entspannung zwischen Ost und West, wovon man sich durchaus eine Verbesserung der eigenen Stellung in der internationalen Mächtekonstellation versprach, in Bezug auf eine Sicherheitskonferenz ging man aber zu keinem Zeitpunkt soweit, die selbstgezogene rote Linie gegenüber den sowjetischen Avancen zu überschreiten und eine Initiative aus eigener Kraft zu lancieren.

Nachdem die sowjetische Offensive gegenüber Wien in Sachen Instrumentalisierung für die Sicherheitskonferenz nicht zum Ziel geführt hatte, wandte man sich ab 1969 in Moskau offensichtlich verstärkt Finnland zu – in der Hoffnung, hier mehr Erfolg zu haben. Die Voraussetzungen hierzu schienen jedenfalls nicht schlecht. Die innenpolitische Bewegung zugunsten der Anerkennung der DDR hatte sich verstärkt, und über die Weigerung, die finnische Neutralität weiter anzuerkennen, konnte erheblich Druck auf die Regierung in Helsinki ausgeübt werden. Mit der Lancierung der KSZE-Initiative vom 5. Mai 1969 war Finnland allerdings nur scheinbar den sowjetischen Begehren nachgekommen. Bei genauerer Betrachtung entpuppt sich die finnische Initiative als geschickter taktischer Schachzug und Flucht nach vorne, um die angeschlagene Neutralität zu stärken, dabei aber die bisherige Doktrin der Nicht-Anerkennung der beiden deutschen Staaten weiter aufrechterhalten zu können und gleichzeitig den innenpolitischen Druck und die Einflussversuche von Seiten der Sowjetunion ins Leere laufen zu lassen. Dabei muss wiederholt werden, dass die finnischen Entscheidungsträger zum Zeitpunkt ihrer Initiative davon ausgingen, dass sie so lange keine Erfolgsaussichten haben werde, als das Deutschland-Problem nicht zumindest provisorisch gelöst sei – eine Annahme, die sich durchaus als richtig herausstellen sollte. Allerdings nahm man in Helsinki wohl kaum an, dass schon so bald Bewegung in die deutsche Frage kommen würde. Und auch die Tatsache, dass die USA und Kanada von östlicher Seite zur Konferenz zugelassen würden, war zum Zeitpunkt der finnischen Initiative alles andere als gesichert.

Diese Zusammenhänge und innenpolitischen Hintergründe der finnischen Initiative vom Mai 1969 hat die Geschichtsschreibung bisher weitgehend ignoriert. Dabei verändern sie unser Verständnis über das Zustandekommen der europäischen Sicherheitskonferenz grundsätzlich; vielleicht

nicht in Bezug auf die Wirkung der finnischen KSZE-Initiative von 1969, aber ganz sicher auf deren Ursachen. Es erklärt ferner, weshalb die Finnen, anders als die Österreicher, die den sowjetischen Avancen stets widerstanden, eine andere Strategie verfolgten, indem sie sich die sowjetische Konferenzidee zu Eigen machten. Ihr Aufruf ist aber gerade nicht im Sinne einer engeren Gefolgschaft gegenüber Moskau, sondern im Gegenteil im Sinne der Rückgewinnung des außenpolitischen Handlungsspielraums durch die Stärkung der eigenen Neutralität zu verstehen.

