

Die Südtirolfrage und die „Große Koalition“ in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Rom und Wien (1966–1969)

GIULIA CACCAMO

Università degli Studi di Trieste

Die Rolle der Bundesrepublik Deutschland bei der Lösung der Südtirolfrage zwischen Österreich und Italien stellt kein einfaches Thema dar. Es gab viele Beweggründe, die von Beginn an die Regierung in Bonn zu einer vorsichtigen „Enthaltung“ führten. In erster Linie konnte Kanzler Konrad Adenauer, der sich dieser Gründe wohl bewusst war, nur sehr schwer unparteiisch agieren, vor allem nach 1961, als viele aufgrund des schockierenden Baus der Berliner Mauer die Seiten hätten wechseln können, um das nationale Interesse durchzusetzen und hauptsächlich den breiten Konsens der Öffentlichkeit zu erreichen.

Die umsichtige Haltung Adenauers und seines Nachfolgers im Amt 1963, Ludwig Erhard, ist genau auf die Definition des deutschen nationalen Interesses zurückzuführen, nachdem *Atlantismus* und *Europäismus* zu Eckpfeilern der Außenpolitik geworden sind. Jegliche Stellungnahme zugunsten Österreichs hätte die immer noch herrschende Skepsis gegenüber Deutschland weiter geschürt. Man fürchtete nämlich, dass sich Deutschland – vom *Pangermanismus* getrieben und unter dem Deckmäntelchen der Verteidigung der Rechte der deutschsprachigen Bevölkerung in Südtirol – als „Wiederholungstäter“ hätte herausstellen können. Diese Skepsis war Anfang der 1960er-Jahre für die italienischen Diplomaten wohlbegründet, wobei – wie von einigen festgestellt – die anagrafische Komponente eine wichtige Rolle spielte: Die unbewusste Angst vor einem zweiten „Anschluss“¹ war

1 Federico NIGLIA, *Fattore Bonn. La diplomazia italiana e la Germania di Adenauer 1945–1963* (Florenz 2010) 168.

unter den überwiegend in den 1930er-Jahren ausgebildeten Führungskräften des Außenministeriums verbreitet. Die Angstmacherei des italienischen Außenministeriums vor den „uralten Trieben“ Deutschlands – wenngleich überzogen – kann zum Teil darauf zurückgeführt werden, dass die Bundesrepublik Deutschland viele Vereine unterschiedlicher Art zur Unterstützung der Causa Südtirol gegründet hatte. So sind das „Kulturwerk für Südtirol“ oder „Stille Hilfe für Südtirol“ nur einige Beispiele der zahlreichen deutschen Vereine, welche die Autonomie Südtirols förderten. Zu diesem Zeitpunkt fiel es der Bundesrepublik Deutschland offensichtlich immer schwerer, sich kohärent an die mehrmals vom Auswärtigen Amt vorgegebene besonnene Linie zu halten. Aufgrund seiner geografischen Nähe und seiner historisch verwurzelten Tradition war das Land Bayern nur widerwillig bereit, wegen Solidaritätsbekundung mit den „Deutschen“ in Südtirol seine Freundschaft mit Italien aufzugeben, für das die Mehrheit der deutschen und insbesondere der bayerischen Öffentlichkeit große Affinitäten hegte.

Sehr aktiv waren darüber hinaus auch die Vereine der deutschen Vertriebenen, welche ihre osteuropäische Heimat verlassen mussten. Diese Vereine hätten ein nicht ungefährliches Zusammenspiel zwischen der gesamtdeutschen Solidarität und dem Pangermanismus der Rechtsradikalen fördern können. Die Vorstellung, dass die Bundesrepublik Deutschland in gewisser Weise noch in Verbindung mit der Nazivergangenheit stehe, wurde aus naheliegenden Gründen durch die sowjetische Propaganda verstärkt. So hielt es Moskau für unerlässlich, die BRD zugunsten seiner eigenen Sicherheit zu schwächen: Die Isolation der deutschen Regierung durch die Verbreitung des Schreckgespenstes eines nationalfaschistischen Revisionismus würde den politischen und militärischen Integrationsprozess verhindern. Ähnliche Aspekte findet man auch in der politischen Einstellung der italienischen kommunistischen Partei (PCI), die unterschiedslos die Hauptvertreter der Südtiroler Autonomie als Nazisympathisanten stigmatisierte und der Bundesrepublik Deutschland vorhielt, mit dem Bombenterrorismus zu kooperieren.

Die etwas unangebrachten Äußerungen mancher CDU-Spitzenpolitiker, die oft auch Minister waren, verraten die unbestrittenen Ansprüche von Adenauers *Realpolitik*: Die CDU sollte – im Konsens mit den rechten Parteien – zu einem großen politischen Sammelbecken werden, um der Bildung

rechtsextremer Gruppierungen vorzubeugen². Für Italien war die deutsche politische Vorgehensweise wenig verständlich, denn andererseits sympathisierte der deutsche Kanzler nur ungern mit der Regierung in Wien. Mehrmals äußerte sich Adenauer in privaten Gesprächen negativ über Österreich, das allzu oft Deutschland die alleinige Verantwortung einer zum großen Teil gemeinsamen Vergangenheit aufbürde³.

So standen die Beziehungen zwischen Wien und Bonn vor allem zur Zeit des sozialistischen Außenministers Bruno Kreisky während seiner siebenjährigen Tätigkeit am Ballhausplatz (Juli 1959–April 1966) auf der Kippe. Umstritten ist Kreiskys Verhältnis zur terroristischen Bewegung in Südtirol, in der er anfangs ein Druckmittel zur Überwindung der Pattsituation bei den entscheidenden Momenten der Verhandlungen sah⁴. Kreisky tendierte aber gleichzeitig dazu, der Regierung in Bonn die Verantwortung aufzubürden und die an Wien gerichteten Vorwürfe wegen mangelhafter Kontrolle der Finanzierung terroristischer Gruppen auf Deutschland abzuwälzen. Bei einem vertraulichen Gespräch im Oktober 1965 mit Roberto Gaja, damals Generaldirektor der Abteilung für politische Angelegenheiten im italienischen Außenamt, zeichnete Kreisky angesichts der Regierungskrise und Neuwahlen ein sehr detailliertes Bild vom Südtiroler Terrorismus⁵. Nach Meinung des österreichischen Ministers würde sich Südtirol als perfekte Bühne für ein politisch begrenztes Experiment anbieten, für das die deutschen Flüchtlinge, allen

2 Federico SCARANO, *La Germania di Adenauer e la questione dell'Alto Adige*, in: *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche* 3 (2000) 349–394. Der Autor nennt das Beispiel von Bundesverkehrsminister Hans-Christoph Seebohm, der gleichzeitig Sprecher eines sudetendeutschen Vertriebenenvereins war. Dieser hatte im September 1960 – zur gleichen Zeit wandte sich Österreich an die UNO – seine vollste Unterstützung in der Causa Südtirol zum Ausdruck gebracht und dadurch heftige Proteste der italienischen Botschaft in Bonn ausgelöst.

3 Michael GEHLER, *Bruno Kreisky, Italien und die Deutsche Frage*, in: *Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa*, hrsg. von Michael GEHLER, Maddalena GIOTTO (Wien–Köln–Weimar 2012) 199.

4 Auf ein paar Masten mehr oder weniger soll es nicht ankommen, hatte Kreisky bei verschiedenen Gelegenheiten formuliert, so Rolf STEININGER, *Südtirol zwischen Diplomatie und Terror 1947–1969*, Bd. III (Bozen 1999) 253. Auch Gehler zufolge hielt es der Minister ab Herbst 1958 für nützlich, die Situation in Südtirol zu „dramatisieren“, um auf internationaler Ebene etwas zu erreichen. Siehe GEHLER, *Bruno Kreisky* 178. Im Grunde sind sich beide Autoren darin einig, dass der Irredentismus als Sprengstoff instrumentalisiert wurde, um die Italiener zum Handeln zu zwingen und sich anschließend wieder davon zu distanzieren, wenn rechtsextreme Elemente ins Spiel kommen.

5 Archivio Centrale dello Stato (ACS), Bestand Aldo Moro, Karton 104, Akte 637, resoconto incontro Fiumicino Gaja-Kreisky, 5. Oktober 1965.

voran die Sudeten, interessant wäre. Die bereitgestellten Finanzmittel seien erheblich, die Kontrollen durch die deutschen Behörden nachlässig. Diese Situation könnte sich nach Kreisky noch verschlimmern, denn in Südtirol verlasse man sich zunehmend auf die Hilfe Deutschlands. Kreisky vermied es allerdings, Italiens wunden Punkt – die gesamtdeutschen Implikationen des Südtiroler Irredentismus – anzusprechen. Kreisky betonte daher in seinem Gespräch, er habe mit der deutschen Regierung über die Südtirolfrage nicht gesprochen, da es sich nicht um ein deutsches Thema, sondern um ein Problem zwischen Italien und Österreich handle⁶.

Von deutscher Seite gab es hierzu widersprechende Wortmeldungen: Eine Lösung liege im Interesse der deutschen Regierung, da diese Frage sich wie *ein schleichendes Gift* in die Beziehungen zwischen Österreich und Italien, aber auch zwischen Italien und Deutschland und Deutschland und Österreich einpräge⁷. Für die deutsche Regierung war eine Beteiligung an der Lösung der Südtirol-Problematik auch im Hinblick auf das innerdeutsche Verhältnis wichtig. In der DDR wies die Presse auf die Gefahr neofaschistischer Bestrebungen und eines Revanchismus hin, der sich in der Bundesrepublik verbreitete, was auch von nichtkommunistischen Zeitungen in Italien aufgegriffen wurde⁸.

Besorgniserregend war auch der Verdacht einer geplanten Unterwanderung durch rechtsradikale Gruppierungen in Österreich und der BRD mit dem Ziel, Terroraktivitäten zu fördern und Deutschland in diese Aktionen miteinzubeziehen und damit zu destabilisieren. Aus Untersuchungen der deutschen Behörden geht hervor, dass Norbert Burger, der seit 1961 in Südtirol als rechtsradikaler Terrorist aktiv war, durch seine engen Kontakte mit den Studentenvereinen und mit rechtsradikalen Gruppen aus Österreich und Deutschland einige aus Westdeutschland stammende Kollaborateure rekrutiert hatte. Vieles deutet darauf hin, dass Burger auch Kontakte nach Ost-

6 Ebd.

7 Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PAA), B130, Band 2442A, hier: Carstens, Staatssekretär im Auswärtigen Amt in Löns, deutscher Botschafter in Wien, 15. Jänner 1965. Berichtet wird von dem Gespräch zwischen Kreisky und Bobleter (Staatssekretär im österreichischen Außenministerium) anlässlich der Sitzung des Ministerkomitees des Europarates.

8 Ebd.

europa geknüpft hatte und mit Geheimagenten in Verbindung stand⁹. Das deutsche Auswärtige Amt agierte daher äußerst zurückhaltend. Als im März 1966 die österreichische Botschaft um eine Einreise- und Aufenthaltsgenehmigung für Georg Klotz in Deutschland ansuchte, wurde diese abgelehnt. Man habe fassungslos und mit Entsetzen auf die österreichische Anfrage reagiert, hieß es, vor allem angesichts der wiederholten Versuche Österreichs, die Schuld an den in Südtirol verübten Terroranschlägen Deutschland und insbesondere Bayern anzulasten. Würde sich die deutsche Regierung bereit erklären – so das Auswärtige Amt – Klotz, der übrigens italienischer Staatsbürger war, einreisen zu lassen und ihm Asyl zu gewähren, so würde diese Entscheidung die Anschuldigungen einer Mitbeteiligung Deutschlands an den Terroranschlägen in Südtirol bestätigen¹⁰. So gefährdete insbesondere das Attentat auf der Steinalm (Malga Sasso) im September die guten Beziehungen zu Rom. Staatspräsident Giuseppe Saragat sprach von einer *beschämenden Herausforderung des demokratischen Italien durch den Neonazismus* und die Presse mutmaßte über eine deutsche Mitverantwortung. Gaja stellte gegenüber dem deutschen Botschafter Herwarth klar, dass diese Ereignisse die Freundschaft zwischen Italien und Deutschland schwer belasteten¹¹.

Aber auch innenpolitisch kam es in allen drei Staaten zu Veränderungen. In Wien brachten die Nationalratswahlen vom 6. März 1966 der ÖVP die absolute Mandatsmehrheit, was die Bildung einer Einparteienregierung unter Kanzler Klaus ermöglichte. Im Februar wurde Bruno Kreisky nach einer Kampfabstimmung zum Parteivorsitzenden gewählt. Der neue Außenminister Lujo Tončić-Sorinj war nun für die Südtirol-Problematik zuständig. Nach anfänglichen Fortschritten in den Verhandlungen zwischen Kreisky und Saragat war der Dialog ins Stocken geraten, nachdem sich Tirol geweigert hatte, die Lösungsvorschläge der von der italienischen Regierung zu diesem Zweck eingesetzten Neunzehnerkommission zu akzeptieren; gleichzeitig verlangten die verstärkten Terroraktivitäten mehr Härte seitens der italienischen Regierung. Erschwert wurde die Situation für den neuen Minister in Wien durch den Beschluss seines Vorgängers, als „Libero“ im Spiel zwischen Wien

9 Ebd.

10 PAA, B130, Band 2442A, Anmerkung I Abteilung Auswärtiges Amt, 4. März 1966 (vertraulich).

11 Ebd.

und Bozen aufzutreten. Er forderte für sich und den linken Flügel innerhalb der SVP unter Egmont Jenny eine aktive Rolle ein, was aber häufig im Widerspruch zur Untätigkeit der Wiener Regierung stand.

Auch in Bonn kam es mit dem Rücktritt von Kanzler Erhard im Dezember 1966 zu einer radikalen Kehrtwende in der deutschen Innenpolitik. Mit der Aussicht auf eine finanzielle Sanierung und die Umsetzung wichtiger Reformen entstand die Große Koalition zwischen CDU/CSU und SPD. Der Ministerpräsident von Baden-Württemberg – Kurt Kiesinger von der CDU – wurde Kanzler, sechs Ministerien wurden der SPD übertragen und Willy Brandt wurde Vizekanzler und Außenminister.

1967 begann in der Bundesrepublik eine Erneuerungsphase, deren Höhepunkte der Wahlerfolg der SPD bei den Wahlen 1969 war sowie die nachfolgende Koalitionsregierung von Sozialisten und Liberalen, mit der die CDU – das erste Mal in ihrer Geschichte – in Opposition gehen musste.

Der außenpolitische Kurs unter der Führung des ehemaligen Bürgermeisters von Berlin änderte sich jedoch nicht sofort. In Italien wurde ein ähnliches innenpolitisches Experiment seit 1963 mühsam vorangetrieben, allerdings verbunden mit einer starken politischen Instabilität. Aldo Moro erhielt im Februar 1966 den Auftrag zur Bildung seines dritten Kabinetts. Die drei außenpolitischen Prioritäten Italiens waren Europa, das atlantische Verhältnis und die Entspannung, die allerdings nicht immer kontinuierlich verfolgt wurden¹².

Die innenpolitischen Entwicklungen in Rom und Bonn beeinflussten auch die Außenpolitik der beiden Staaten. Aus der Überzeugung heraus, dass eine Wiedervereinigung nur durch Entspannung im europäischen Rahmen möglich wäre, leitete die von Deutschland in den Vordergrund gestellte Brückenfunktion zwischen Ost und West in Europa eine neue Ostpolitik ein¹³. Solide Bündnisse im Rahmen der NATO und des gemeinschaftlichen Europas wurden wichtiger denn je. In der Debatte um den Beitritt zum Atomwaffensperrvertrag sahen sich Italien und Deutschland, beides Länder ohne eigene Nuklearwaffen, mit denselben Unsicherheiten und Ängsten bezüglich

12 Federico IMPERATO, Aldo Moro e la pace nella sicurezza. La politica estera del centro-sinistra 1963–68 (Bari 2011) 158 f.

13 Christian HACKE, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder (Berlin 2003) 134.

der eigenen Zukunft konfrontiert¹⁴. Außerdem erschwerte die Maßlosigkeit Charles De Gaulles in Bezug auf Europa – sowohl beim Thema Verteidigung als auch bei der politischen und wirtschaftlichen Integration – den Fortbestand der Achse Paris – Bonn, die bereits unter den politischen Veränderungen unter Kanzler Erhard gelitten hatte¹⁵.

Bonn war sich über Befürchtungen in Italien hinsichtlich einer wirtschaftlichen, politischen und militärischen Ausgrenzung im Falle einer engeren französisch-deutschen Zusammenarbeit bewusst – umso wichtiger war eine europäische Eingliederung des Landes¹⁶. Die Bedeutung der Südtirolfrage für die bilateralen Beziehungen mit Rom wurde auch in Bonn erkannt. Der herzliche Empfang Brandts bei seinen Treffen mit Moro, Amintore Fanfani und Präsident Saragat anlässlich der Konferenz der Sozialistischen Internationalen in Rom im Jänner 1967 zeigte den Willen der italienischen Regierung, eine neue Phase der Zusammenarbeit mit Bonn einzuläuten. Auch in Bonn galt Ministerpräsident Moro als zuverlässiger Gesprächspartner, als *Meister in der Kunst der Einigung* und effektiver Garant politischer Stabilität¹⁷.

Die österreichisch-italienischen Beziehungen erreichten hingegen im Sommer 1967 ihren tiefsten Punkt seit 1946. Der Prozess in Linz gegen 15 Angeklagte, die beschuldigt worden waren, an den Terrorakten in Südtirol beteiligt gewesen zu sein, endete im Mai mit einem kollektiven Freispruch. Das Attentat an der Porzescharte am 25. Juni hatte vier Carabinieri das Leben gekostet. Vier Tage später widersetzte sich Italien beim Treffen des Ministerrats der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ der Aufnahme von Verhandlungen mit Österreich zum Abschluss eines Assoziierungsabkommens. Rom stellte zwar einen direkten politischen Zusammenhang in Abrede, doch war der politische Druck, den Italien auf Österreich ausübte, offensichtlich. Die ÖVP-Regierung in Wien war aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtungen auf dieses Abkommen angewiesen, um die Vor-

14 Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPBD), 1967, Dok. 140, <https://doi.org/10.1524/9783486718201>, Gespräch zwischen Kiesinger und Moro 24. April 1967.

15 Ebd.

16 AAPBD, 1967, Dok.243, <https://doi.org/10.1524/9783486718201>, Gespräch Brandt Bock 5. Juli 1967.

17 PAA, Bestand B24, Band 601, Bericht zum Besuch von Außenminister Brandt in Rom, 7. Februar 1967.

teile eines gemeinsamen Marktes nutzen zu können, auch wenn die Sowjets darin eine Unvereinbarkeit mit dem Neutralitätsstatus sahen. Noch größere Probleme ergaben sich aus dem Artikel 4 des Staatsvertrags, dem Anschlussverbot, das direkte oder indirekte wirtschaftliche Bündnisse ausdrücklich untersagte. Im Falle eines Bestehens auf dieser Interpretation durch die Sowjetunion wäre ein Abkommen in dieser Form daher nicht möglich gewesen¹⁸. In der öffentlichen Meinung regten sich Zeichen des Unmuts, da die beiden grundlegenden Probleme der österreichischen Außenpolitik – das Südtirol-Problem und das Assoziierungsabkommen mit dem europäischen Binnenmarkt – unlösbar miteinander verflochten waren. Die zaghaften Versuche einer Ostpolitik – oder Donauraumpolitik – unter Bundeskanzler Klaus waren erfolglos und innenpolitisch umstritten¹⁹. Die SPÖ sah darin keine Vorteile und warnte vor einer wirtschaftlichen Abhängigkeit von den Ländern Osteuropas. Auch bei den Deutschen löste dieser verhaltene Annäherungsversuch an den Ostblock keine Begeisterung aus. Zwar betonte die österreichische Regierung – unter Berücksichtigung der eigenen Neutralität – stets ihr Verständnis und ihre Sympathie für die deutsche Wiedervereinigung, Deutschland meinte aber, dass das Wiederaufleben der traditionellen Beziehungen des alten Österreich mit Osteuropa hierbei nicht hilfreich wären. Letztlich warf man Österreich eine kraftlose Politik vor, basierend auf dem Irrglauben, dass sich nichts verändert habe, während die osteuropäischen Gesellschaften eine strukturelle Veränderung im Bereich politischer und sozialer Beziehungen erfahren hatten. Außerdem herrschte in den meisten dieser Staaten eine negative Geschichtsauffassung gegenüber Österreich vor. Ein österreichisches Missionsbewusstsein und der Anspruch, eine Brücke zwischen den Blöcken zu schaffen, wurde von den osteuropäischen Diplomaten und Politikern bestenfalls mit Ironie betrachtet. Eine Mittlerfunktion Österreichs als Dreh- und Angelpunkt für den Handel zwischen Ost und West

18 PAA, Bestand B26, Band 357, Bericht zum Besuch von Kanzler Klaus in der UdSSR, 21. März 1967.

19 PAA, Bestand B26, Band 357, Bericht von der deutschen Botschaft in Wien (Löns): Die österreichische Regierung und die innen- und außenpolitischen Schwierigkeiten, 14. November 1967 und Bericht derselben Botschaft vom 9. Juli 1967, in dem ausführlich die Kritik der österreichischen Presse dargelegt wird.

stellte sich als illusorisch heraus: Keiner der mächtigen Industriestaaten des Westens schien davon Gebrauch zu machen²⁰.

Die österreichische Außenpolitik befand sich in einer Pattsituation. Die deutschen Exporte nach Österreich waren 1967 verglichen mit dem Vorjahr um 15 Prozent gestiegen und machten gut 42 Prozent der gesamten von Österreich importierten Güter aus. Die Bundesrepublik exportierte nach Österreich wertmäßig mehr Güter als Österreich von den anderen Ländern der EWG, der EFTA und des RGW zusammen importierte. Die Tatsache, dass Österreich für die BRD einen interessanten Markt darstellte, bildete mit der Assoziierung eines gemeinsamen Marktes einen Interessensschwerpunkt deutscher Wachstumspolitik. Das italienische Veto drohte noch viel mehr als das sowjetische auf unbestimmte Zeit die Möglichkeit eines Assoziierungsabkommens zu zerschlagen, aber deutsche Vermittlungsversuche hätten vonseiten Italiens als unrechtmäßige Einmischung in die heikle Südtirol-Problematik wahrgenommen werden können. Botschafter von Herwarth wies von Rom aus auf die Notwendigkeit hin, höchste Vorsicht walten zu lassen, und zitierte den in „La Stampa“ erschienenen Artikel von Vittorio Gorresio als Beispiel für die italienische Stimmung in Bezug auf die deutsche Haltung. Darin wurde Brandt dazu aufgefordert, die dem österreichischen Vizekanzler und Handelsminister Bock bei seinem Besuch in Bonn versprochene Unterstützung nochmals zu überdenken²¹. Der Journalist verwies auf den Fall Spaniens, dessen Antrag auf Beitritt zum gemeinsamen Markt wegen mangelnder Demokratie abgelehnt wurde, während es in Österreich an jeglicher Art von Prävention und Schutz vor dem Nazismus fehle. Deswegen, so fuhr Gorresio fort, sei jede Bemühung zwecklos, Italien von seiner Position abzubringen, solange Österreich nicht die erforderlichen Voraussetzungen mitbringe, die dessen Assoziierung in die EWG ermöglichen²².

20 PAA, Bestand B26, Band 357, Bericht der deutschen Botschaft in Wien: Die österreichische Ostpolitik, 13. November 1967.

21 Gorresio nimmt Bezug auf das Gespräch zwischen Brandt und Bock in AAPBD, 1967, Dok. 243. Brandt bestätigte im Laufe des Treffens, dass die italienische und die russische Haltung Deutschland in eine schwierige Lage brächte und unterstützte die Einnahme einer zurückhaltenden Position, auch im Interesse Österreichs. Er bemühe sich jedoch um bilaterale Gespräche mit Italien, um es von seiner unnachgiebigen Haltung abzubringen.

22 PAA, Bestand B24, Band 603, Bericht von von Herwarth, 5. Juli 1967.

Die deutsche Regierung kam nach anfänglicher Ratlosigkeit und Lähmung zur realistischen Erkenntnis, dass Italien bei der Südtirol- und EWG-Frage *am längeren Hebel sitzt*, weswegen strengere Maßnahmen gegen den Terrorismus ergriffen werden sollten²³. Am 17. Juli goss jedoch der „Spiegel“ mit der Veröffentlichung eines Interviews mit Norbert Burger unter dem Titel „Attentate sind notwendiger denn je“ weiter Öl ins Feuer. In dem Artikel theoretisiert Burger, von den Fragen des Interviewers gedrängt, die Notwendigkeit, Südtirol mithilfe von Bomben zu einem permanenten Krisenherd zu machen, um Europas Aufmerksamkeit zu gewinnen. Die unvermeidbaren italienischen Proteste brachten die österreichischen Behörden dazu, das Magazin zu beschlagnahmen und einen Haftbefehl gegen Burger zu erlassen. Da es sich um eine deutsche Zeitschrift handelte, waren die Folgen naheliegend. Dem Geschäftsträger der Botschaft in Bonn kam die Aufgabe zu, die italienische Besorgnis darüber zu übermitteln, dass ein in der Bundesrepublik herausgegebenes Printmedium ein solches Interview veröffentlicht hatte. Schütz, Staatssekretär im Auswärtigen Amt, schrieb einen Brief an Rudolf Augstein, den Gründer und Herausgeber der Wochenschrift. Obwohl er die guten Absichten des Redakteurs nicht infrage stellte, kritisierte er, dass Burger die Möglichkeit gegeben wurde, zur Fortsetzung des Terrorismus aufzurufen. Die Presse habe volles Recht die Leser zu informieren, schrieb Schütz, aber man dürfe nicht so weit gehen, dass man einem bekannten Unruhestifter die Möglichkeit gebe, das friedliche Zusammenleben in Südtirol zu sabotieren²⁴. Nach dem zweiten Attentat an der Porzescharte Ende Juli entschied Außenminister Fanfani, Befürworter einer harten Gangart, auf eine offizielle Beteiligung Italiens an der Messe in Wien zu verzichten. Die von der Wiener Regierung ergriffenen Maßnahmen, darunter der Einsatz des Bundesheeres, brachten nicht die gewünschte Wirkung. In Rom wurde dieser Eingriff als für diese Zwecke ungeeignet erachtet, weil die verschiedenen Patrouillen in Abhängigkeit von den großteils Tiroler Polizeikräften agierten, welche dazu geneigt waren, sich mit den Bergführern und Bewohnern der Grenzregionen zu verbrüdern. Zudem kursierten Gerüchte, dass die österreichische Strenge

23 PAA, Bestand B24, Band 603, Bericht von der deutschen Botschaft in Wien: Die österreichische Reaktion auf die italienische Unterdrückung der terroristischen Handlungen, 12. Juli 1967.

24 PAA, Bestand B24, Band 603, Schreiben von Schütz an Augstein, ohne Datum.

nur vorübergehend wäre, um Italien in Bezug auf die österreichischen europäischen Aspirationen positiver zu stimmen. Anschließend sollten die Kontrollen offenbar wieder gelockert werden²⁵. Es folgten weitere Anschläge und eine Ausdehnung des Aktionsradius der Terroristen bis an die Adriaküste wurde befürchtet.

Im Oktober stattete Helmut Lemke, Ministerpräsident von Schleswig-Holstein und Bundesratspräsident, Rom einen offiziellen Besuch ab, wo er Fanfani und die Präsidenten der Abgeordnetenversammlung sowie des Senats traf. In seinem Bericht an Brandt skizzierte er Italiens Österreichpolitik: Es bestehe keine prinzipielle Ablehnung einer österreichischen EWG-Assoziierung, auch wenn die Streitfrage um Südtirol nicht gelöst werden könne, aber man erwarte, dass die österreichische Regierung den Terrorismus nicht nur mit Worten bekämpfe. Lemke beurteilte die italienischen Vorschläge positiv: Die Inhalte des Pakets seien *äußerst entgegenkommend* hinsichtlich der Rechte der Minderheiten, die Österreicher verfügten über alle notwendigen Mittel zur Bekämpfung des Terrorismus und, dritter Punkt, der dem Präsidenten von Schleswig-Holstein sehr am Herzen zu liegen schien, „angesehene und Deutschland sehr wohlgesinnte italienische Politiker“ wünschten, dass die deutsche Regierung Österreich in diese Richtung lenken sollte. Auch wenn er sich der objektiven Schwierigkeiten des Drucks auf Wien bewusst war, forderte er Brandt dazu auf, *nachzudenken über das, was Saragat wiederholt für Deutschland aufs Spiel gesetzt hat*²⁶. In seiner Antwort auf diesen Aufruf räumte Brandt zwar ein, dass Wien lange Zeit milde mit dem Terrorismus umgegangen war, er wolle aber angesichts der neuen und strengeren österreichischen Politik – die auch von Italien anerkannt werde – *im Augenblick nicht auf die österreichische Regierung einwirken*²⁷. Brandt wollte jegliche Einmischung vermeiden und auch nicht vermitteln, wenn dies die rigorose Äquidistanz der BRD zu Wien und Rom bedingen würde.

Die Erwartungen des österreichischen Kanzlers waren nicht einfach zu deuten, wie die Berichte der deutschen Botschaft in Wien bestätigten.

25 ACS, Bestand Aldo Moro, Karton 111, Akte 689, Vermerk für den Ratsvorsitz, 5. Oktober 1967 (geheim).

26 PAA, Bestand B24, Band 603, in Bericht zum Italien-Besuch von Lemke an Brandt, 12. Oktober 1967.

27 PAA, Bestand B24, Band 603, Antwort von Brandt an Lemke, ohne Datum.

Wahrscheinlich erhoffte sich Klaus den Druck von Bonn auf die Regierung in Rom, um deren Standpunkte bezüglich des EWG-Assoziierungsabkommens zu entschärfen. Es ist aber unklar, wie er zwischen Moskau und Bonn lavieren wollte. Obwohl er bei einem Interview mit einem deutschen Radiosender den Wunsch nach einem Treffen mit Kiesinger und dem italienischen Präsidenten äußerte, bestand die Gefahr, dass ein offizieller Besuch in Deutschland die Sowjets verstimmen würde. Schon die theoretische Möglichkeit eines Besuchs des deutschen Kanzlers in Wien hätte das Ansehen von Klaus verbessert und damit einen Ausweg aus der Handlungsunfähigkeit gezeigt²⁸. Eine Regierungsumbildung kostete Außenminister Tončić-Sorinj am 16. Jänner sein Amt, die deutsche Botschaft in Wien zeigte sich zufrieden mit diesem Schritt. Einem *praktisch nicht vorhandenen* Außenminister, der unter anderem als *oberflächlich und ungenau* galt²⁹, folgte der gewissenhaftere Kurt Waldheim, bisher Generalsekretär des österreichischen Außenministeriums. Die deutsche Botschaft bezweifelte allerdings, dass damit die beiden grundlegenden Probleme der österreichischen Außenpolitik – der Streit um Südtirol und die Integration in die EWG – gelöst werden könnten. Als positives Zeichen interpretierte man jedoch, dass die Zuständigkeit für die EWG-Verhandlungen vom Handels- in das Außenministerium übertragen wurde.

Aus Südtirol ließ Silvius Magnago diskret verlauten, dass er Bonns Nichteinmischung schätzte. Eine andere Entscheidung wäre sowohl in Bezug auf die Beziehungen mit Rom als auch mit Wien kontraproduktiv. Angesichts der bevorstehenden Reise des deutschen Kanzlers nach Rom wies der Südtiroler Landeshauptmann jedoch gleichzeitig darauf hin, dass eine Aufforderung Kiesingers als Europäer den noch fehlenden Schritt auf dem Weg zu einer vollständigen Einigung zu gehen, nützlich sein könnte. Darüber hinaus hielt er es für angebracht, die Italiener darauf hinzuweisen, dass eine Lösung

28 PAA, Bestand B26, Band 357, von der Botschaft in Wien, 20. Dezember 1967. Jedoch wird darauf hingewiesen, dass Stellen im Protokoll vorgeben, dass er zuerst den deutschen Kanzler besuchte.

29 PAA, Bestand B130, Band 2442A, von der Botschaft in Wien, 22. Jänner 1968. Die Gründe für den Wechsel der Führungsspitze des Ballhauses sind verschiedene und wahrscheinlich nicht ausschließlich den spärlichen Resultaten der Außenpolitik zuzuschreiben, sondern der wenigen Sympathie, die Tončić sowohl in Wien als auch in Tirol innerhalb der ÖVP genoss. Siehe dazu Steininger, Südtirol 776.

der Streitfrage sowohl der NPD als auch der extremen Rechten in Deutschland den Boden entziehen würde³⁰.

Lahrs Beobachtungen bei dem Gespräch fassen die Position des Auswärtigen Amtes gut zusammen: Die österreichische Regierung und die SVP müssten von den begünstigenden Umständen der Anwesenheit *zweier moderater und guter Europäer*, Saragat und Moro, profitieren und das Thema abschließen³¹. Zudem wies er darauf hin, dass die Wechselbeziehung des Südtirol-Streits mit dem EWG-Assoziationsabkommen, abgesehen vom Problem des Terrorismus, im Grunde genommen politisch sei. Es wäre in der Tat für eine italienische Regierung schwierig, dafür die Zustimmung im Parlament zu erhalten, ohne zuvor die Südtirolfrage gelöst zu haben. Das Abkommen zwischen Österreich und der EWG sei von grundlegender Bedeutung: Da die Grenzfrage ein Tabu ist, müsste Südtirol seine Priorität darauf ausrichten, die Grenze durch eine ausgeprägte Durchlässigkeit quasi verschwinden zu lassen. Ein wichtiger Schritt dazu wäre die Einbeziehung Österreichs in den gemeinsamen Markt und in die noch im gleichen Jahr abgeschlossene Zollunion. Diese zweifelsohne sehr weitblickende Vision hinsichtlich des engen Zusammenhanges zwischen den beiden Problemen wird durch eine weitere Tatsache unterstrichen, die aus den diplomatischen Quellen hervorgeht: Der Regierung in Bonn lag die Aufnahme Österreichs in die EWG mehr am Herzen als die Südtirol-Problematik, die nur dann Bedeutung erhielt, wenn sie die Integration Österreichs in den gemeinsamen Markt behinderte. Dennoch blieb die Äquidistanz zu Rom und Wien weiterhin eine Prämisse der deutschen Außenpolitik.

Das wird auch aus der Politik des Auswärtigen Amtes deutlich. So ließ die Bundesrepublik Südtirol beträchtliche Unterstützungen zur Finanzierung der Kulturarbeit zukommen. Von Italien wurde dies misstrauisch betrachtet und selbst den Beamten des Bonner Außenministeriums war der Bestimmungszweck oftmals unklar. Die großen Vertriebenenvereine sammelten aktiv Geld zur Unterstützung der Südtiroler Bevölkerung, allerdings mussten

30 Ebd.

31 PAA, Bestand B26, Band 401, Gespräch in Bozen zwischen dem Staatssekretär des Auswärtigen Amtes Lahr, dem Präsidenten der Handelskammer Bozen von Walther und Silvius Magnago, 4. Jänner 1968.

sie ab 1966 dafür vorab die Genehmigung einholen³². Die Regierung in Bonn geriet durch diese Förderungen in Verlegenheit. Besonders das „Kulturwerk für Südtirol“, die bedeutendste deutsche Organisation zur Finanzierung kultureller Aktivitäten in Südtirol, wurde in der italienischen Presse als einer der heimlichen Sponsoren des Terrorismus genannt. Solche Beschuldigungen, für die keine Beweise vorlagen, wurden üblicherweise vom Außenministerium, das die vollkommene Rechtmäßigkeit der Aktivitäten der Vereine bestätigte, zurückgewiesen. Andererseits waren die wichtigsten Funktionen des Vereins von deutschen Politikern besetzt – begonnen bei ihrem Präsidenten, dem Abgeordneten (und Vizepräsidenten) der liberalen Partei Josef Ertl, bis hin zu den beiden Vizepräsidenten Horst Herold und Georg Wimmer, wobei Ersterer Leiter der Nürnberger Kriminalpolizei war und Letzterer Rat des Landes Baden-Württemberg. Dies widersprach der sonst in Bonn geübten Äquidistanz hinsichtlich Südtirols. Im Falle des „Kulturwerks“ bestand nachweislich kein Zusammenhang mit der Finanzierung des Terrorismus und auch die Südtiroler Volkspartei erhielt von dieser Seite kein Geld – dennoch handelte es sich um einen politisch motivierten pekuniären Zuschuss durch die deutsche Regierung, was in anderen Fällen sogar noch deutlicher wurde. So erhielt die SVP Mittel aus der „Europäischen Stiftung für Friedensfragen“ – eine Einrichtung, die ausschließlich durch die deutsche Bundesregierung finanziert wurde. Außerdem bekam Südtirol heimlich Finanzhilfen zur Förderung kultureller Aktivitäten und nicht näher präzisierter kirchlicher Einrichtungen³³ – nicht über das Außenministerium, sondern über das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen.

Ab 1968 befürchtete das Auswärtige Amt eine Gefährdung der guten Beziehungen zwischen Bonn und Rom – nicht nur wegen eines möglichen Bekanntwerdens der verwobenen Zusammenhänge bei der finanziellen Unterstützung Südtirols, sondern vor allem wegen der Verwicklung des Bundesmi-

32 PAA, Bestand B24, Band 604. Im August 1966 wurde das Gesetz vom 5. November 1934 für gegenstandslos erklärt, welches die Mittelbeschaffung zugunsten Südtirols ohne vorherige Genehmigung verbot.

33 PAA, Bestand B130, Band 9756A, von Minister Wehner (Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen) an Brandt, 25. März 1968, (geheim). Die kirchlichen Einrichtungen hatten in diesem Fall eine reine Vermittlungsfunktion. Das Ministerium machte im Rahmen eines geheimen Ausgabenbereiches Spenden zu ihren Gunsten und leitete die Hilfen auf informellem Wege weiter.

nisteriums *für gesamtdeutsche Fragen*, das sich in diesem Fall mit Angelegenheiten beschäftigte, die es streng genommen nicht betrafen. Wie die erste Abteilung des Auswärtigen Amtes anmerkte, stellte Südtirol einen Sonderfall hinsichtlich der Maßnahmen zugunsten der deutschen Kultur und Sprache dar. Deutschland hätte diese Aufgaben Österreich überlassen müssen, das sich ja auch nicht an der Förderung der Verbreitung der deutschen Sprache in Nordschleswig beteiligte³⁴. Die Bundesrepublik verfolgte diesen außenpolitischen Kurs seit Jahren und sie wollte ihre Glaubwürdigkeit vor ihrem engsten Verbündeten Italien keiner Belastung aussetzen. Deshalb schlug der Minister für gesamtdeutsche Fragen, Wehner, mit Unterstützung Brandts vor, diese Strategie zu überdenken. Die möglichen Lösungen reichten von der Streichung jeglicher Hilfen, die von Italien nicht klar nachzuvollziehen waren, bis hin zu einer strengeren Kontrolle der Empfänger, um das Risiko von Enthüllungen auszuschließen. Man befürchtete vor allem, dass die DDR Kenntnis von den geheimen Geldern haben und damit an die Öffentlichkeit treten könnte, um einen Keil zwischen Deutschland und Italien zu treiben³⁵. Dies hätte auch zu einem Abbruch der Verhandlungen zwischen Rom und Wien geführt. Die Schuld daran wäre bei Deutschland und seinen unbedachten „Bemühungen“ hinsichtlich Südtirols verblieben.

Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen übergab 1969 die für Südtirol reservierten Finanzmittel – eineinhalb Millionen Mark – an das Auswärtige Amt. Diesem fehlten allerdings die Kontakte zu den Mittelspersonen innerhalb der BRD, auch war man über die Struktur und geheimen Tätigkeiten der geförderten Organisationen nicht im Bilde. Aus politischer Sicht war aber ausschlaggebend, dass man bemüht war, sich dadurch eines Problems zu entledigen, das für die BRD keine Priorität hatte, da es ausschließlich die Beziehungen zwischen Österreich und Italien betraf. In der deutschen Politik ließ sich also eine Art Zweigleisigkeit erkennen. Auf der einen Seite standen der Einsatz für die Vertriebenen und die zahlreichen damit verbundenen Organisationen und politischen Gruppierungen. Demzufolge bedurfte die deutschsprachige Minderheit in Italien auf allen Ebenen des Schutzes

34 PAA, Bestand B130, Band 9756A, Abteilung IV Auswärtiges Amt, Finanzmittel für kulturelle und kirchliche Initiativen in Südtirol, 12. Jänner 1969 (geheim).

35 PAA, Bestand B130, Band 2442A, von Herwarth an Brandt, 12. Dezember 1968 (geheim). Der Botschafter schreibt, den Ministerialdirigenten Schauff „nachdrücklich gewarnt zu haben“, damit keine weiteren Finanzhilfen nach Südtirol geleitet würden.

und der Unterstützung der Bundesrepublik, die es als ihre Pflicht sah, die deutsche Sprache und Kultur allerorts zu verteidigen – auch wenn es sich um „Österreicher“ handelte. Allerdings war der Übergang zwischen diesem Einsatz und dem kulturellen Erbe des Pangermanismus häufig fließend.

Die Verbundenheit mit Südtirol war in Bayern besonders stark, was anhand des Bildes vom Südtirol-Terrorismus deutlich wird – von einem *Dra-chen mit dem Kopf in Deutschland und dem Schwanz in Österreich* –, das zeitweise zum Leitmotiv der italienischen Linken und antideutschen Zeitungen wurde und im Hintergrund auch auf die Beziehungen zwischen Rom und Bonn wirkte³⁶.

Ganz anderer Natur war die Zugangsweise des Auswärtigen Amtes und Brandts. Die Politik Deutschlands befand sich in einer entscheidenden Phase. Die Entspannungspolitik, der Europagedanke, die Unruhen aufgrund der Protestbewegungen von 1968 und des Vietnamkrieges sowie die Verteidigung waren Themen, die der Außenpolitik eine kohärente Richtung abverlangten. Große Aufmerksamkeit erforderte vor allem die Beseitigung des sich noch in den Köpfen der Italiener haltenden kollektiven Bildes der *unheimlichen Deutschen*³⁷.

Die Zahl von Staatsbürgern der BRD, die direkt an terroristischen Aktionen beteiligt waren, war gering, es bestand aber der Verdacht, dass sie logistisch und finanziell von Organisationen mit Sitz in München unterstützt wurden. In der entscheidenden Phase der Krise zwischen Wien und Rom schien ein unausgesprochenes Appeasement zwischen Italien und der Bundesrepublik zu herrschen. Die italienischen Behörden wussten um den Fluss von Geldern aus der BRD nach Südtirol, vermieden es jedoch, näher darauf einzugehen.

36 ACS, Bestand Aldo Moro, Karton 67, Akte 656, Schreiben von Lucioli an Fanfani, 16. September 1966. Dieses wirkungsvolle Bild wurde vom italienischen Botschafter in Bonn genutzt, der es für irreführend hielt und als Begünstigung jener politischen Strömungen, welche die integrationshemmenden Faktoren in der westlichen Welt bestärken wollen, verstand.

37 PAA, Bestand 24, Band 601, vom deutschen Konsul (auslaufend) in Mailand ans A.A. (ohne Datum, wahrscheinlich Dezember 1967). Nach fünfeinhalb Jahren Aufenthalt in Mailand machte der Konsul vor seiner Rückkehr in die Heimat eine Reihe interessanter Feststellungen zur Wahrnehmung der Italiener, insbesondere der jüngeren Generation, in Bezug auf Deutschland. Er gab an, dass ihm im Zuge seiner Ortswechsel auf der italienischen Halbinsel deutlich geworden sei, dass in Italien eine falsche Vorstellung von der Bundesrepublik herrsche und drängte darauf, den jüngeren Generationen das alltägliche deutsche Leben näher zu bringen und somit das noch stark vorherrschende negative Bild der „unheimlichen Deutschen“ zu überwinden.

Auf der anderen Seite entstand das Verlangen nach Ordnung und Klarheit, welches Bonn zur Übertragung der Südtirol-Kompetenzen vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen an das Auswärtige Amt veranlasste. Doch auch Wien wollte sich von seiner subalternen Rolle in Bezug auf Deutschland befreien³⁸ und betrachtete Südtirol als sein eigenes nationales Problem. Österreich war allerdings Geisel der wechselseitigen Vetos zwischen Rom und Bozen, von der BRD war hier keine Unterstützung zu erwarten. Bonn hätte versuchen können, der starren italienischen Haltung innerhalb der EWG entgegenzuwirken, um Verhandlungen über eine Assoziierung Österreichs zu ermöglichen. Doch sowohl Brandt als auch Kiesinger verfolgten diesbezüglich einen behutsamen Kurs, erklärten zwar, den österreichischen Antrag zu befürworten, doch hielt Brandt das italienische Junktim zwischen Südtirol-Terrorismus und EWG-Assoziierungsverhandlungen für legitim. Als sich allerdings im Herbst 1969 eine Überwindung der Krise abzeichnete – am 23. November hatte die außerordentliche Landesversammlung der SVP den Weg für das Paket freigegeben und am Ende des Monats zog Italien das Veto zu den EWG-Verhandlungen zurück –, unterstrich die deutsche Botschaft in Rom die Bedeutung dieses Erfolgs für die italienisch-deutschen Beziehungen. Mit der Beilegung des Streits um Südtirol wurde *eines der bedeutendsten noch existierenden politischen Probleme bilateraler Art zwischen Italien und Deutschland* gelöst³⁹. Die deutsche Botschaft in Wien betonte als Fazit aus der komplexen Dreiecksbeziehung mit Österreich und Italien die Bedeutung der deutschen Position. Die deutsche Politik einer rigorosen Neutralität habe eine Beeinträchtigung der Beziehungen zu Rom in Bezug auf *gewisse emotionale Stellungnahmen, insbesondere in Süddeutschland, verhindert*⁴⁰.

38 Carlo MASALA, *Italia und Germania, Die deutsch-italienischen Beziehungen, 1963–1969*, in: *Kölner Arbeiten zur Internationalen Politik*, Bd. VII, hrsg. von Werner Link, Carlo Masala und Ralf Roloff (Vierow bei Greifswald 1997) 64. Der Autor beschränkt sich darauf, davon zu berichten, dass die österreichische Regierung den Antrag auf Vermittlung durch den deutschen Kanzler abgelehnt habe und lässt offen, ob dieser Antrag je gestellt wurde. Die Dokumente des Auswärtigen Amtes weisen lediglich auf ein zaghaftes an die deutsche Regierung gerichtetes Ersuchen Österreichs hin, Italien in der EWG milder zu stimmen. Auch Magnago schloss einen möglichen von Wien bei Bonn gestellten Antrag auf Vermittlung aus (siehe S. 12).

39 PAA, Bestand 26, Band 440, deutsche Botschaft in Rom an das Auswärtige Amt, 17. Dezember 1969.

40 PAA, Bestand 26, Band 440, Löns (deutscher Botschafter in Wien) an das Auswärtige Amt, 17. Dezember 1969.