

Im November 1977 sitzen an einem geheimen Ort in Wien der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky, sein Innenminister und zwei international gesuchte Terroristen der PLO zusammen. Mit dabei ist auch ein Vertreter von Hans-Jürgen Wischniewski, dem Staatsminister im Bundeskanzleramt, der anschließend seinen Chef, Helmut Schmidt, über das Treffen informiert. Ziel der Zusammenkunft sind Verabredungen, die sich auf die Anerkennung der PLO und die Eindämmung des internationalen Terrorismus unter Mitwirkung der Palästinenser beziehen. Matthias Dahlke bringt Licht in das Dunkel der internationalen Geheimdiplomatie der 1970er Jahre, und er kann dabei auch zeigen, dass – von der Öffentlichkeit unbemerkt – bei der Terrorismusbekämpfung sehr unkonventionelle Wege beschritten wurden.

Matthias Dahlke

Das Wischniewski-Protokoll

Zur Zusammenarbeit zwischen westeuropäischen Regierungen und transnationalen Terroristen 1977

Ein wesentlicher Teil der Antiterrorismusdiplomatie der 1970er Jahre fand geheim und informell statt, so dass sich von diesen Aktivitäten kaum Spuren in den Archiven finden lassen. Auch die Geschichte der hier behandelten Zusammenkunft zwischen palästinensischen Terroristen und westlichen Regierungsvertretern am 24. November 1977 begann mit einem höchst vertraulichen Anruf aus Wien. Über das Treffen in der österreichischen Bundeshauptstadt selbst fertigte ein enger Mitarbeiter von Hans-Jürgen Wischniewski, deutscher Geheimdiplomate und Staatsminister im Bundeskanzleramt, ein ausführliches Protokoll an, das auch Bundeskanzler Helmut Schmidt vorgelegt wurde. Es hat sich eher zufällig im Nachlass Wischniewskis erhalten¹. Dieser seltene Fund, im Folgenden „Wischniewski-Protokoll“ genannt, belegt eindrucksvoll, dass es konkrete Absprachen der österreichischen Bundesregierung mit Terroristen gab, an denen auch deutsche Vertreter beteiligt waren.

Schon häufiger ist öffentlich vermutet worden, dass es solche staatlichen Kooperationen mit Terroristen gegeben habe, belastbare Belege dafür fehlten aber bislang. Wissenschaftler waren deshalb gezwungen, sich auf nicht immer über alle Zweifel erhabene „Geheimdienstkreise“ zu berufen oder den Aussagen hochrangiger Politiker zu vertrauen. Ein Beispiel dafür ist die Bemerkung des sicher gut informierten saudi-arabischen Ölministers Yamani: „There is some sort of agreement or gentlemen’s agreement, if you will, that terrorists will not operate inside

¹ Vgl. Schreiben Wischniewski an Schmidt vom 25.11.1977 mit dreiteiligem Protokoll des Gesprächs am Vortag im Anhang, in: Archiv der sozialen Demokratie, HWAK 863 (künftig: Wischniewski-Protokoll). – Dieser Artikel ist mit freundlicher Unterstützung der Gerda-Henkel-Stiftung entstanden. Ich danke insbesondere Johannes Hürter, Kiran Klaus Patel, Jan Teuwsen und Daniel Leimner für ihre Hilfe.

Austria.² Bereits bei der durch eine Flugzeugentführung nach Zagreb erpressten Freilassung der Attentäter von München 1972 tauchten Spekulationen auf, eine Art „staatlich sanktionierter Anarchismus“³ habe den Ausgang der Ereignisse bestimmt. Im Wischnewski-Protokoll bestätigten die palästinensischen Terroristen ausdrücklich, von der österreichischen Regierungsspitze unwidersprochen, was viele vermuteten: „Mit Österreich ist bereits eine Zusammenarbeit vereinbart worden.“⁴

Wie konnte es ausgerechnet 1977 zu diesem „Pakt mit dem Teufel“ kommen? Welche Interessen verfolgte der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky? Welche Rolle spielte die Bundesrepublik Deutschland? Und wie fügt sich das Wischnewski-Protokoll in die Entwicklung der Antiterrorismuspolitik der 1970er Jahre im westlichen Europa⁵ ein?

1977 – Terrorismus auf dem Höhepunkt

Das Jahr 1977 war Höhe- und Wendepunkt terroristischer Gewalt in Deutschland und einigen anderen Ländern. Über 50 Anschläge auf Personen und Objekte hielt der „Amtliche Ereigniskalender des Terrorismus“⁶ für dieses Jahr in der Bundesrepublik Deutschland fest. Der „Deutsche Herbst“, der entgegen der damaligen Wahrnehmung weder besonders deutsch noch jahreszeitlich gebunden war, ist heute fester Bestandteil der kollektiven Erinnerung. Der traurige Ablauf der Ereignisse ist auch dreißig Jahre später noch einer breiten Öffentlichkeit wohlbekannt: Im April wurde Generalbundesanwalt Siegfried Buback in seinem Dienstwagen erschossen, im Juli starb der Vorstandsvorsitzende der Dresdner Bank, Jürgen Ponto, offenbar bei einem Entführungsversuch. Im August scheiterte zwar ein „Raketen“-Anschlag auf die Bundesanwaltschaft in Karlsruhe, das Attentat verstärkte aber nochmals den Eindruck eskalierender Gewalt in Deutschland. Im September schließlich wurde der Arbeitgeber- und Industriefunktionär Hanns Martin Schleyer in der Absicht entführt, den Kern der Roten Armee Fraktion aus dem Gefängnis freizupressen. Um dieser Forderung weiteren Nachdruck zu verleihen, entführte im Oktober ein palästinensisches Kommando das Lufthansaflugzeug „Landshut“.

Hatten sich die deutschen Entscheidungsträger beim Anschlag auf die Olympiade 1972 oder bei der Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz 1975 für fast bedingungsloses Nachgeben entschieden⁷, verfolgten sie nun eine Strategie

² Yamani, zit. nach Jeffrey Robinson, Yamani. The Inside Story, London 1989, S. 255.

³ Günter Gaus, Schlapper Staat?, in: Der Spiegel vom 6. 11. 1972, S. 25.

⁴ Wischnewski-Protokoll, Teil I, S. 1.

⁵ Vgl. das Forschungsprojekt des Instituts für Zeitgeschichte München-Berlin zur Antiterrorismuspolitik in Westeuropa in den 1970er und 1980er Jahren, URL: <http://www.ifz-muenchen.de/anti-terror-politik.html>.

⁶ Amtlicher Ereigniskalender des Terrorismus 1967–1980, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, abgedruckt in: Axel Jeschke/Wolfgang Malanowski, Der Minister und der Terrorist. Gespräche zwischen Gerhart Baum und Horst Mahler, Reinbek bei Hamburg 1980, S. 155–222.

⁷ Vgl. Matthias Dahlke, Der Anschlag auf Olympia '72. Die politischen Reaktionen auf den internationalen Terrorismus in Deutschland, München 2006; ders., „Nur eingeschränkte Kri-

des Nichtnachgebens. Dabei wurden auch an die Grenzen des Rechtsstaats gehende Optionen, etwa Repressalien gegenüber den Inhaftierten von Stammheim, diskutiert⁸. Bereits 1975, beim Anschlag auf die deutsche Botschaft in Stockholm, hatte Bundeskanzler Schmidt der schwedischen Regierung die volle Verantwortung überlassen und somit einen ersten Schritt in die Richtung des Nichtverhandelns gewagt – mit desaströsen Konsequenzen⁹, die allerdings nicht dazu führten, dass die Bundesregierung ihren neuen Kurs umgestoßen hätte, wie sich 1977 in aller Deutlichkeit zeigte: Die Bundesregierung blieb nach der Entführung der „Landshut“ hart, und nach einem spektakulären Einsatz der GSG 9 im somalischen Mogadischu konnten im Oktober 1977 die Passagiere befreit werden. Die RAF-Häftlinge in Stammheim begingen daraufhin unter ungeklärten Umständen Selbstmord, in ganz Deutschland kam es zur „Fahndung total“¹⁰. Damit wurde – das wird im Rückblick erkennbar – dem deutschen Linksterrorismus die Spitze genommen. Mit der Eskalation der Ereignisse wurden allerdings auch grundsätzliche Fragen der Terrorismusbekämpfung, etwa die inzwischen mehr als Gefahr denn als Hilfsmittel empfundene Schaffung von Datenbanken des Bundeskriminalamts, diskutiert: Es „erodierte [...] die Legitimität staatlicher Herrschaft bzw. (sozial-)staatlicher Problemlösungskompetenz“¹¹, neue Formen staatlichen Handelns entstanden¹².

Bei aller Dramatik der Ereignisse im Jahr 1977 darf der Blickwinkel jedoch nicht zu sehr auf Deutschland oder die Linksterroristen verengt werden. Die transnationalen Aktionsradien und Verflechtungen terroristischer Akteure unterschiedlichster Couleur lagen nicht nur bei der Odyssee der „Landshut“ von Mallorca nach Mogadischu auf der Hand. Ähnliches gilt für die Entführung Schleyers, der von Köln über Den Haag und Brüssel ins französische Mulhouse gebracht wurde¹³, wo man seine Leiche schließlich fand. Auch war der deutsche Terrorismus kein Einzel-

senbereitschaft“. Die staatliche Reaktion auf die Entführung des CDU-Politikers Peter Lorenz 1975, in: VfZ 55 (2007), S. 641–678.

⁸ Das Protokoll der Krisenstabssitzungen wird weiterhin im Bundeskanzleramt unter Verschluss gehalten, da den damals Beteiligten absolute Verschwiegenheit zugesagt wurde. Dennoch geben etwa Gesprächsvermerke von Telefonaten zwischen Helmut Schmidt und Bundestagspräsident Karl Carstens eine Ahnung, in welche Richtung die Hardliner diskutierten. Vgl. Georg Bönisch/Klaus Wiegrefe, „Massive Gegendrohung“, in: Der Spiegel vom 8. 9. 2008, S. 48–53.

⁹ Vgl. Michael März, Die Machtprobe 1975. Wie RAF und Bewegung 2. Juni den Staat erpressen, Leipzig 2007.

¹⁰ Klaus Weinhauer, Staatsmacht ohne Grenzen? Innere Sicherheit, „Terrorismus“-Bekämpfung und die bundesdeutsche Gesellschaft der 1970er Jahre, in: Susanne Krasmann/Jürgen Martchukat (Hrsg.), Rationalitäten der Gewalt. Staatliche Neuordnungen vom 19. bis zum 21. Jahrhundert, Bielefeld 2007, S. 215–238, hier S. 224.

¹¹ Ebenda, S. 230. Vgl. Klaus Weinhauer, Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre. Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit, in: Archiv für Sozialgeschichte 44 (2004), S. 219–242.

¹² Vgl. Stephan Scheiper, Der Wandel staatlicher Herrschaft in den 1960er/70er Jahren, in: Klaus Weinhauer/Jörg Requate/Heinz-Gerhard Haupt (Hrsg.), Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren, Frankfurt a. M. 2006, S. 188–216.

¹³ Vgl. Jakko Pekelder, Sympathie voor de RAF. De Rote Armeefractie in Nederland, 1970–1980, Amsterdam 2007, S. 12 f.

fall: 1977 war das Jahr, in dem in den Niederlanden nicht nur deutsche RAF-Terroristen Polizisten erschossen und ihre prominente Geisel Schleyer versteckten, im gleichen Jahr überfielen südmolukkische Terroristen eine Schule und einen Zug und nahmen dabei insgesamt über 150 Geiseln. In Spanien kam es zum ersten „Blutbad von Atocha“, bei dem offenbar transnationale Rechtsterroristen kommunistische Gewerkschafter ermordeten. In Österreich wurde der Großindustrielle Walter Palmers von der Bewegung 2. Juni entführt. In Paris explodierte eine Bombe im Luxus-Supermarkt Fauchon, und selbst in Moskau ließen mutmaßlich armenische Terroristen drei Bomben in der Metro detonieren.

Wie gingen die europäischen Regierungen mit dieser sehr unterschiedlich wahrgenommenen Bedrohung um? Fast alle europäischen Staaten waren seit Anfang der 1970er Jahre von mehr oder minder starken terroristischen Aktionen betroffen. Angesichts dieser Herausforderungen entwickelten sie entlang ihrer nationalgeschichtlichen Entwicklungspfade¹⁴ eigene Strategien zur Terrorismusbekämpfung, wobei der dezentrale, vor allem auch von den Bundesländern getragene deutsche Ansatz der „Inneren Sicherheit“ kein Regelfall gewesen zu sein scheint. Nach mehreren Jahren Erfahrung mit terroristischen Anschlägen bildete sich dennoch etwa um 1976 ein internationaler Konsens heraus, dass terroristische Anschläge keine singulären Ereignisse waren und dass dieses „neue“ Phänomen nicht von selbst wieder verschwinden würde. 1975/76 begannen die europäischen Staaten, ihre Kräfte international zu bündeln¹⁵, was unter anderem zur Ausprägung des bis heute fast global vorherrschenden Diktums führte, mit Terroristen nicht zu verhandeln¹⁶.

Der „ehrliche Makler“ Kreisky und seine Gäste

Als sich die ungleiche Gesellschaft am 24. November 1977 in Wien traf, war eigentlich nur klar, dass Bundeskanzler Kreisky der Gastgeber war. Alle Teilneh-

¹⁴ Zum Konzept der Pfadabhängigkeit vgl. Paul Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton 2004. Vgl. ders./Theda Skocpol, *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*, in: Ira Katznelson/Helen V. Milner (Hrsg.), *Political Science. State of the Discipline*, New York 2002, S. 693–721.

¹⁵ Eine umfassende und quellennahe Analyse der internationalen Zusammenarbeit gegen den Terrorismus in Westeuropa in den frühen 1970er Jahren ist noch ein Desiderat. Hinweise auf Zusammenarbeit auf fachlicher Ebene lassen sich bereits seit 1970 finden. Vgl. Vermerk über eine Konferenz der europäischen Sicherheitsdienste am 18. 9. 1970 in Paris, in: Bundesarchiv Koblenz, B 106/102148. In den Folgejahren, insbesondere nach dem Anschlag auf Olympia 1972 entstanden unter maßgeblicher Führung der Niederländer regelmäßig tagende internationale Fachgruppen, etwa die Groep Fonteijn, die im Dezember 1975 vom Rat der EG in Rom in das intergouvernementale TREVI-Netzwerk überführt wurde. Vgl. u. a. die Dokumente im Archiv Ministerie van Buitenlandse Zaken, Code 9, 1965–1974, 5539. Ab 1976 erschien das Thema Terrorismus auf den Agenden bi- und multilateraler Gipfeltreffen, zudem fand im Juni 1976 die seit 1972 angekündigte Konferenz europäischer Innenminister statt, die konkrete Maßnahmen zur vertieften Zusammenarbeit erörterten.

¹⁶ Es ist ein offenes Geheimnis, dass in Entführungsfällen – ob rein krimineller oder terrorismusvorbereitender Natur – von staatlicher Seite immer wieder Lösegeld bezahlt wurde.

mer spielten mit verdeckten Karten, alle hatten unterschiedliche Motive. Aber von wem ging die Initiative aus? Welche weitergehenden Verflechtungen legte dieses Treffen offen?

Für Wischnewski schien das Treffen spontanen und informellen Charakter zu haben. In dem Begleitschreiben an Helmut Schmidt, mit dem er dem Kanzler das Protokoll übermittelte, schrieb Wischnewski, Kreisky habe ihn erst tags zuvor „in sehr vorsichtiger Form“ telefonisch verständigt, dass „er Gäste aus einer Region habe, die er und ich gut kennen würden und die Mitteilungen zu machen hätten, die auch für die Bundesregierung von großer Bedeutung wären“. Unter der Voraussetzung „völlige[r] Geheimhaltung“ solle Wischnewski einen „persönlichen Beauftragten“ nach Wien schicken¹⁷. Wischnewski entsandte seinen engsten Mitarbeiter Peter Kiewitt.

Aus dem Protokoll lässt sich entnehmen, dass diese internationale Zusammenkunft zwischen Vertretern Österreichs, Deutschlands und der PLO nur eines von mehreren Treffen war, wobei Wischnewski – wie es scheint – in die vielfältigen Vorbereitungen und Sondierungen nicht eingeweiht gewesen sein dürfte. Schon wenige Wochen zuvor hatte es ein Gespräch der PLO-Vertreter mit dem Vorsitzenden der SPD, Willy Brandt, gegeben, in dessen Folge „die PLO-Führung zu dem Ergebnis gekommen [war], daß die Bundesrepublik möglicherweise bereit sein könnte, der PLO in irgendeiner Form [...] entgegenzukommen“¹⁸. Brandt wie auch die Bundesregierung und die SPD „hätten bisher bereits eine konstruktive Haltung eingenommen“¹⁹. Der SPD-Vorsitzende habe sich von der PLO eine „Geste“²⁰ gewünscht, die PLO-Chef Jassir Arafat mit dem Treffen in Wien machen wollte.

Der deutsche Vertreter war also nicht nur Beobachter, sondern durchaus Zielperson des von Kreisky vermittelten Gesprächs. Dass der österreichische Bundeskanzler den im Vorfeld uninformierten Wischnewski verständigte und dieser wiederum Schmidt das Protokoll zusandte und nicht Brandt, lässt zumindest vermuten, dass auch in dieser Frage die Abstimmung zwischen SPD-Parteiführung und Bundesregierung nicht optimal gewesen ist.

Allerdings fungierte Kreisky nicht nur als „ehrlicher Makler“, er hatte durchaus eigene Interessen am Zustandekommen und Gelingen des Gesprächs. Diese hingen vor allem mit den terroristischen Anschlägen zusammen, denen Österreich damals ausgesetzt war und die den Weg zu einer umfassend angelegten österreichischen Antiterrorismuspolitik bereiteten. Zwei Anschläge waren es insbesondere, die die österreichische Bundesregierung zur Positionierung zwangen: 1973 wurden am Grenzbahnhof Marchegg mehrere jüdische Transitreisende aus dem Ostblock als Geiseln genommen. Kreisky entschloss sich in dieser Situation, den Forderungen der palästinensischen Terroristen mit einem Gegenvorschlag zu

¹⁷ Alle Zitate aus dem Schreiben Wischnewskis an Schmidt vom 25. 11. 1977, in: Wischnewski-Protokoll.

¹⁸ Wischnewski-Protokoll, Teil I, S. 1.

¹⁹ Wischnewski-Protokoll, Teil II, S. 3.

²⁰ Ebenda.

begegnen und das Zwischenlager für Transitjuden im Schloss Schönau zu schließen. Der Transit der Juden durch Österreich wurde aber trotz des weltweiten Protests nie unterbrochen, ein Ersatzlager wurde fernab jeglicher Berichterstattung einige Monate später eingerichtet. Kreisky hatte so den Judentransit entmedialisiert und entsymbolisiert, was letztlich nicht nur den Transitreisenden, sondern auch der österreichischen Sicherheit diente.

Der zweite Anschlag galt der OPEC-Ministerkonferenz im Dezember 1975 in Wien, bei dem über sechzig Geiseln, darunter elf Ölminister, von einer multinationalen Terroristengruppe unter Carlos festgehalten wurden. Unter dem Einfluss der Ereignisse in Marchegg 1973 und nach einem gescheiterten, höchst dilettantischen Stürmungversuch gab die Bundesregierung teilweise mit, teilweise ohne Kreiskys Zustimmung den ersten Forderungen der Terroristen nach Verlesung einer französischsprachigen Proklamation im österreichischen Rundfunk (ORF) nach. Auch hier zeigte sich, dass Kreisky eher an einer reibungslosen Abwicklung der Geiselnahme und an einer Streuung der Verantwortung denn an einer Konfrontation mit den Terroristen interessiert war. Seine freundschaftlichen Kontakte insbesondere nach Algerien ermöglichten einen glimpflichen Ausgang; es kam vermutlich zur Zahlung eines Lösegeldes durch Saudi-Arabien bzw. Iran und zur Freilassung aller Geiseln.

Allerdings bedurfte es erst des „Deutschen Herbsts“ und der Palmers-Entführung von 1977, bevor die Spezialeinheit „Cobra“, das Pendant zur deutschen GSG 9, aus ihren Vorgängereinheiten gegründet wurde. Jedoch war Kreiskys vorgehende Antiterrorismuspolitik, die 1973 und 1975 durch weitgehende Konzessionsbereitschaft gekennzeichnet war, nicht so willkürlich und reaktiv, wie sie oft wahrgenommen wurde. Vielmehr gibt es deutliche Hinweise, dass Kreisky abseits der Öffentlichkeit aktiv an einer internationalen Antiterrorismuspolitik arbeitete. So lud er bereits nach dem Anschlag von Marchegg verstärkt arabische Staats- und Regierungschefs nach Wien ein – immer verstanden als einen wichtigen Teil seiner Sicherheitspolitik²¹. Seine scheinbar nachgiebige, letztlich aber konsequente Haltung gegenüber transnationalen Terroristen verschaffte ihm insbesondere in der arabischen Welt Gehör und Einfluss. Durch die nach Marchegg von ihm angeregten *Fact-Finding-Missionen* der Sozialistischen Internationale²² konnte er als anerkannter europäischer Nahostexperte vielfältig und nicht zuletzt zum Vorteil von Österreichs Wirtschafts- und Sicherheitspolitik auf die Entwicklung im Nahen Osten einwirken.

Vor diesem Hintergrund gab es vor dem Treffen in Wien mindestens ein Gespräch Kreiskys mit dem PLO-Vertreter Sartawi, „bei dem man zu dem Ergebnis gekommen sei, daß die PLO Europa helfe sollte, den Terrorismus zu bekämpfen. Das Zentralkomitee der PLO habe daraufhin beschlossen, den österreichischen Sicherheitsorganen Informationen zukommen zu lassen und bei der

²¹ Vgl. Kreisky vor dem Ministerrat, Ministerratsprotokoll 131 vom 10.9. 1974, S. 4, in: Archiv der Republik – Österreichisches Staatsarchiv, BKA, Karton 375, Ministerratsprotokolle.

²² Vgl. das Wortlautprotokoll dieser für die europäische Nahostpolitik höchst bedeutsamen Konferenz, in: Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Archief SI, 347.

Abwehr von Terrorakten zusammenzuarbeiten.“ Mehr noch: „BK Kreisky wolle, daß diese Zusammenarbeit auf die Bundesrepublik ausgedehnt wird.“ Die „PLO-Führung“ habe, so Sartawi, „keine wesentlichen Einwände dagegen erhoben“²³.

Offenbar arrangierte Kreisky das Treffen als Teil seiner längerfristigen, außenpolitisch dominierten Antiterrorismuspolitik, wohlwissend, dass sein politischer Erfolg von der Breite der internationalen Akzeptanz der PLO, also auch von der Anerkennung durch die Bundesrepublik abhing. Voraussetzung dafür war allerdings ein Umdenken der PLO, die damals nicht nur ihre Terrorpolitik zu revidieren begann, sondern auch erwog, „eine Art Hauptquartier an einem neutralen Ort einzurichten. Wien sei hierfür wegen der positiven Haltung von Bundeskanzler Kreisky sehr geeignet.“²⁴ Dadurch konnte auch Kreiskys forcierte Internationalisierungspolitik²⁵ unmittelbar vom neuen Wandel der PLO profitieren. Kreisky versäumte es auch nicht, eventuelle Überraschungen im Vorfeld zu vermeiden. So machte er den israelischen Vertretern klar, dass das Treffen mit den gesuchten Terroristen in Wien unter seiner Verantwortung stattfinde. Im Protokoll hieß es dazu: „Nach Mitteilung von BK Kreisky ist dem israelischen Geheimdienst ihr Aufenthalt in Wien bekannt; auf seinen Wunsch hin hätten die Israelis ihre Recherchen jedoch eingestellt.“²⁶

Für die deutsche Seite war die Kooperation mit der PLO nicht ganz so naheliegend. Für Bonn waren die Beziehungen zu Israel aus historischen Gründen „wichtiger“, wenn auch, wie das Beispiel Olympia '72 und die nachfolgenden Zerwürfnisse zeigen, nicht so privilegiert, wie man vielleicht annehmen könnte. Mit dem Verbot der „Generalunion palästinensischer Studenten bzw. Arbeiter“ (GUPS/GUPA) war nach den Anschlägen von Olympia '72 das erste verdeckte, seit 1970 bestehende PLO-Büro in Bonn geschlossen und der Vertreter der PLO, Abdallah Frangi, unter großen Protesten ausgewiesen worden²⁷. Auch gab es in Westdeutschland keine mit Kreisky vergleichbaren prominenten Fürsprecher für die arabischen Interessen, lediglich einige sehr gut informierte und interessierte Politiker wie etwa Hans-Jürgen Wischnewski oder, eher im Hintergrund, Hans-Eberhard Dingels aus der SPD-Parteizentrale. Von CDU-Seite ist Gerhard Schröder zu nennen, der als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Bundestags 1974 spontan mit Arafat zusammentraf²⁸. Selbst Willy Brandt

²³ Alle Zitate in: Wischnewski-Protokoll, Teil II, S. 1.

²⁴ Ebenda, S. 4.

²⁵ Vgl. Oliver Rathkolb: Internationalisierung Österreichs seit 1945, Innsbruck 2006, S. 62–78. Vgl. Oliver Rathkolb: „Europa mit der Seele suchen...“ Bruno Kreiskys andere Europa-Visionen, in: Stiftung Bruno Kreisky Archiv u. a. (Hrsg.), Bruno Kreisky. Seine Zeit und mehr, Era and Aftermath, Wien 2000, S. 87–103.

²⁶ Schreiben Wischnewski an Schmidt vom 25. 11. 1977, in: Wischnewski-Protokoll.

²⁷ Vgl. Geschichte der Generaldelegation Palästinas in Deutschland. Online unter URL http://www.palaestina.org/generaldelegation/generaldelegation_/generaldelegation.php, Abruf vom 10. 10. 2008.

²⁸ Schröder hatte seine Kollegen im Vorfeld nicht informiert und einen heftigen Streit in der Union provoziert. Vgl. Franz Eibl, Politik der Bewegung. Gerhard Schröder als Außenminister 1961–1966, München 2001, S. 26. Vgl. zu den eher geringen politischen Auswirkungen dieses

entfaltete seine größten Nahost-Aktivitäten erst als Vorsitzender der Sozialistischen Internationale, dafür aber, nicht zuletzt unter dem Einfluss Kreiskys, dann umso stärker. Als Bundeskanzler hatte er Israel offiziell besucht und auf der für die europäische Nahostpolitik so bedeutenden Sitzung der Sozialistischen Internationale 1973 in London erfolgreich zwischen Golda Meir und Kreisky vermittelt. Als Mann des internationalen Ausgleichs und als entschiedener Gegner des Nationalsozialismus hatte ihn, wie Brandt in seinen Memoiren schrieb, „[k]aum ein Thema [...] so oft beschäftigt und so sehr belastet wie das spannungsgeladene Verhältnis zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn“²⁹. Wiewohl er den Ausgleich suchte, schlug sein Herz letztlich doch eher für die israelische Seite.

Die deutsche Bereitschaft zu einem Dialog mit den Terroristen der PLO wurzelte also nicht, wie im Falle Österreichs, in einer längeren Vorgeschichte intensiver Kontakte zur Organisation Arafats, sondern in der Krisensituation nach dem „Deutschen Herbst“, die Wischnewski nicht zögern ließ, auf das Gesprächsangebot Kreiskys einzugehen.

Neben dem österreichischen Bundeskanzler, seinem Innenminister, drei Mitarbeitern des Innenministeriums sowie dem westdeutschen Abgesandten von Wischnewski nahmen zwei höchstrangige Vertreter der PLO, beides dringend gesuchte Terroristen, an dem Treffen teil. Der erste war Ali Hassan Salameh³⁰, „Kronprinz“ von Jassir Arafat, Sicherheitschef und „Innenminister“ der PLO, außerdem zuständig für die persönliche Sicherheit und die sagenumwobene Leibwache von Arafat. Er trug in der Presse die Beinamen „Roter Prinz“ oder „Abu Hassan“ und galt als Drahtzieher und Mitorganisator zahlreicher Anschläge – darunter auch den auf die Olympischen Spiele von 1972 in München –, weshalb er auch in das Fadenkreuz israelischer Gegenmaßnahmen geriet: Im Jahr 1973 ermordeten israelische Agenten im norwegischen Lillehammer „versehentlich“ einen marokkanischen Kellner, Ziel war jedoch Ali Hassan Salameh³¹. Erst 1979 gelang ein tödlicher Anschlag auf den schwerbewachten PLO-Sicherheitschef mittels einer Autobombe in Beirut; es gab mindestens acht Tote und doppelt so viele Verletzte³². Der heutige Mitherausgeber der *Washington Post*, David Ignatius, berichtet aus seiner Zeit als Nahostkorrespondent des *Wall Street Journal* in den 1970er Jahren, dass Ali Hassan Salameh schon 1970 Geheimkontakte

Treffens Dietrich Strothmann, Gespräch mit Arafat. Gerhard Schröders Damaskus-Erlebnis, in: *Die Zeit* vom 27. 12. 1974, S. 1.

²⁹ Willy Brandt, *Erinnerungen*, Hamburg 2006, S. 457.

³⁰ Das Wischnewski-Protokoll führt den Palästinenser als „Ali Salami“, jedoch besteht angesichts der Zuständigkeitsbeschreibungen kein Zweifel daran, dass es sich um Ali Hassan Salameh handelte. Vgl. die nicht ganz zweifelsfreie Darstellung (unter verschiedenen Titeln erschienen) von Michael Bar Zohar/Eitan Haber, *The Quest for the Red Prince. Israel's Relentless Manhunt for One of the World's Deadliest and Most Wanted Arab Terrorists*, Pequena/CT 2002.

³¹ Vgl. [N. N.], *Fatal Error*, in: *Time Magazine* vom 6. 8. 1973. Online unter URL <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,903989,00.html>, Abruf vom 20. 10. 2008.

³² Vgl. [N. N.], *Death of a Terrorist*, in: *Time Magazine* vom 5. 2. 1979. Online unter URL <http://www.time.com/time/printout/0,8816,946209,00.html>, Abruf vom 8. 10. 2008.

zu den USA unterhielt, die 1974 anlässlich Arafats Rede vor den Vereinten Nationen zu einem „mutual nonaggression pact“³³ erweitert wurden. Auch wenn sich diese Aussagen nicht überprüfen lassen, scheinen sie doch zu bestätigen, dass Salameh ein erfahrener PLO-Geheimdiplomate mit sehr guten Kontakten zu den westlichen Regierungen war.

Der zweite Palästinenser am Tisch war Dr. med. Issam al-Sartawi, engster Berater Arafats für Westeuropa und die USA. Für seine Gespräche war er nach eigenen Angaben „von der PLO-Führung bevollmächtigt worden“³⁴. Er vertrat die PLO bei der Sozialistischen Internationalen und machte „nie einen Hehl daraus, daß er eine Zeitlang glaubte, nur Gewalt und Terror könnten zu einem für die Palästinenser befriedigenden Ergebnis führen“³⁵. 1979 wurde er zusammen mit dem Israeli Lova Eliav von Kreisky für den ersten Bruno-Kreisky-Menschenrechtspreis vorgeschlagen. Im Laufe der Zeit wandte sich Sartawi offen von der terroristischen Strategie ab und wurde vermutlich aus diesem Grund von der Abu-Nidal-Gruppe³⁶ während einer Konferenz der Sozialistischen Internationale im portugiesischen Albufeira 1983 erschossen.

PLO-Angebote an Westdeutschland

Nach dem Wortlaut des Protokolls zielte das Gespräch vor allem auf eine vertiefte Kooperation der PLO mit der Bundesrepublik Deutschland. Ob dieser Eindruck der Sichtweise des Protokollanten geschuldet ist oder ob angesichts der bereits bestehenden, intensiven Kooperation Österreichs mit der PLO weniger Gesprächsbedarf zu Kreiskys Anliegen bestand, muss offen bleiben. Die PLO-Vertreter machten jedenfalls ohne Umschweife deutlich, dass die Bundesrepublik „als stärkstes Land in Westeuropa“³⁷ für sie den Schlüssel zur internationalen Anerkennung darstelle:

„Eine grundsätzlich positive Einstellung der Bundesrepublik hält die PLO für entscheidend im Hinblick auf die Haltung der übrigen westeuropäischen Länder. Sollten sich [sic] die EG-Mitgliedsstaaten – etwa im Rahmen der EPZ – die Bereitschaft zu einer Anerkennung der PLO zu erkennen geben, so würde dies nach PLO-Einschätzung der amerikanischen Administration einen entsprechenden Schritt wesentlich erleichtern.“³⁸

³³ David Ignatius, In the end, CIA-PLO links weren't helpful, in: The San Diego Union Tribune vom 12. 11. 2004. Online unter URL http://www.signonsandiego.com/uniontrib/20041112/news_lz1e12ignatiu.html, Abruf vom 8. 10. 2008.

³⁴ Wischnewski-Protokoll, Teil II, S. 3.

³⁵ Hans-Jürgen Wischnewski, Mit Leidenschaft und Augenmaß. In Mogadischu und anderswo, München 1989, S. 162. Wischnewski schreibt, er habe al-Sartawi „bei Bruno Kreisky“ kennengelernt.

³⁶ Zur Abu-Nidal-Gruppe vgl. die Zusammenstellung des Bundesministeriums für Inneres unter dem Titel „Tod in Bagdad“, in: Öffentliche Sicherheit Nr. 11 f. (2002). Online unter URL http://www.bmi.gv.at/oefftentlSicherheit/2002/11_12/artikel_4.asp, Abruf vom 9. 10. 2008.

³⁷ Wischnewski-Protokoll, Teil II, S. 2.

³⁸ Ebenda, Teil I, S. 1.

Präsident Jimmy Carter sei den Palästinensern bisher am weitesten entgegengekommen, habe sich aber noch immer nicht für einen Palästinenserstaat ausgesprochen. Die Haltung der USA sei „zwiespältig“, so Sartawi, was sich darin zeige, „daß die amerikanische Regierung mit ihm Gespräche führe, dies aber lieber in Paris als in Washington tue“³⁹. Eine Anerkennung der PLO durch Westeuropa, ausgelöst durch eine bundesdeutsche Fürsprache, werde auch die USA positiv beeinflussen.

Das Angebot der PLO im Falle einer Kooperation war eindeutig:

„[D]ie PLO [würde] ihre bisherige Politik ändern und sich anstelle einer Distanzierung von terroristischen Aktionen auf der Grundlage ihrer intimen Kenntnisse – insbesondere auch der europäischen Terroristenszene – aktiv an der Bekämpfung des Terrorismus beteiligen.“⁴⁰

Mehr noch: „Die PLO-Sicherheitsorgane hätten alle erforderlichen Unterlagen, um für die Zukunft Terrorakte weitgehend unmöglich zu machen.“⁴¹ Salameh erwähnte dabei auch Interna aus dem Umfeld der Schleyer-Entführung, die er als „große[n] Fehler“ bezeichnete: „[E]ine neue Operation [käme] nach gründlicher Vorbereitung in etwa 3 Monaten in Frage.“⁴² Allerdings sei „der harte Kern der Terroristen“ nun auf der Flucht und benötige „logistische Unterstützung (Wohnung, Papiere etc.)“. Die PLO kannte die westdeutsche Terroristenszene anscheinend sehr genau, so dass eine Zusammenarbeit nach Salameh für die Deutschen von ungeheurem Wert sei:

„Dies ergebe sich aus der engen persönlichen Kenntnis, die die PLO von allen Terroristen habe. Er selbst habe etwa ein Jahr in Düsseldorf gewohnt und später in Palästinenser-Lagern auch einige der deutschen Terroristen ausgebildet. Ihm seien die Aufenthaltsorte aller von uns im Zusammenhang mit der Schleyer-Entführung gesuchten Terroristen bekannt.“⁴³

Der deutsche Protokollant bemerkte zu den weiteren Ausführungen über die Aufenthaltsorte gesuchter Terroristen: „Offenbar ist Italien von besonderer Bedeutung als Basis für den internationalen Terrorismus.“⁴⁴

Die PLO-Vertreter schlugen vor, umgehend Kontakte mit den deutschen Sicherheitsbehörden aufzunehmen: „Um den internationalen Terrorismus wirksam bekämpfen zu können, müßten sodann auch andere betroffene Länder in eine verdeckte multilaterale Aktion einbezogen werden.“⁴⁵ Salameh verstand es, sein Angebot mit einer entsprechenden Drohkulisse zu versehen:

³⁹ Ebenda, Teil II, S. 4.

⁴⁰ Ebenda, Teil I, S. 1.

⁴¹ Ebenda, Teil II, S. 3.

⁴² Ebenda, Teil III, S. 1.

⁴³ Ebenda, S. 2. Der deutsche Protokollant zog aus den Andeutungen den Schluss, dass sich die Gesuchten, insbesondere der Rechtsanwalt Jörg Lang, in Beirut befinden müssten.

⁴⁴ Ebenda.

⁴⁵ Ebenda, Teil I, S. 2.

„Nach den Niederlagen, die ihnen insbesondere durch die Bundesregierung beigebracht worden seien, bemühten sich die einzelnen Terroristengruppen derzeit darum, eine Internationale des Terrorismus zustandezubringen, um auf diese Weise der internationalen Zusammenarbeit der Staaten bei der Bekämpfung des Terrorismus entgegenwirken zu können.“⁴⁶

Allerdings habe die Kooperationsbereitschaft der PLO auch Grenzen. An eine Auslieferung eigener Terroristen, über die die PLO „derzeit eine Kontrolle ausübt“⁴⁷, oder eine Änderung der Haltung zu Israel sei nicht gedacht. Auch eine Auslieferung „der deutschen Terroristen, die man als fehlgeleitete Kinder sehen müsse“⁴⁸, könne nicht erfolgen. Ohnehin sei es viel wirksamer, auf einen „Sinneswandel“⁴⁹ hinzuwirken. Salameh stellte demgegenüber in Aussicht, durch Informationsvermittlung an westeuropäische Behörden und Einflussnahme auf die Terroristen „den Terrorismus für die nächsten 10 Jahre stillzulegen“⁵⁰. Bedingung sei aber ein „internationales Konzept [...], da unsere Terroristen überall Basen hätten“⁵¹ und sich gegenseitig logistisch unterstützten.

Gleichzeitig sparten die PLO-Vertreter auch nicht mit Kritik an der Vorgehensweise der deutschen Behörden:

„Die scharfen Sicherheitsmaßnahmen bei uns und die Diskussion um eine Verschärfung der Strafgesetze werde bei den deutschen Terroristen als Erfolg gewertet. Sie seien der Ansicht, den faschistischen Charakter unseres Staates offengelegt zu haben. [...] Um Erfolg zu haben, müßten wir uns stärker mit der Geisteshaltung der Terroristen beschäftigen, die sich als vom gesamten Establishment gejagte Helden fühlten und als solche bereit seien zu sterben. Der ‚Schwarze September‘ sei zum Beispiel nie eine Organisation gewesen, es habe sich dabei lediglich um eine bestimmte geistige Einstellung gehandelt.“⁵²

Als einzige Gegenleistung verlangten die PLO-Vertreter „eine gewisse Anerkennung“⁵³ und die politische Unterstützung Arafats. Dafür hatte die PLO den Zeitpunkt klug gewählt. Die Bundesrepublik hatte eben erst den blutigen „Deutschen Herbst“ hinter sich, und niemand konnte wissen, ob damit der Höhepunkt des Terrorismus überschritten war oder nicht. Auch in Österreich wurde zeitgleich die Palmers-Entführung beendet⁵⁴. Die PLO konnte deshalb mit einer großen Bereitschaft westdeutscher und österreichischer Politiker rechnen, auch unkon-

⁴⁶ Ebenda, Teil III, S. 1.

⁴⁷ Ebenda, Teil II, S. 5.

⁴⁸ Ebenda, Teil III, S. 2.

⁴⁹ Ebenda.

⁵⁰ Ebenda, Teil III, S. 3.

⁵¹ Ebenda.

⁵² Ebenda.

⁵³ Ebenda, Teil II, S. 2.

⁵⁴ Vgl. die gesonderten Ausführungen von Innenminister Lanc zur Palmers-Entführung, in: Ebenda, Teil III, S. 4. Der Textilfabrikant Walter Palmers wurde 1977 von der Bewegung 2. Juni zum Zwecke der Geldbeschaffung entführt. Gegen ein Lösegeld kam er zügig wieder frei, die Terroristen wurden an der Schweizer Grenze festgenommen.

ventionelle Wege zu beschreiten und „geläuterte“ Terroristen als Verbündete im Kampf gegen den Terrorismus zu akzeptieren.

Läuterung der PLO

Damit die Angebote der PLO-Vertreter glaubwürdig waren, mussten die Palästinenser deutlich machen, warum sie als langjährige Terroristen überhaupt für westeuropäische Regierungen als Partner in Frage kämen. Sartawi betonte, dass der PLO-Rat inzwischen eine andere Haltung zum Terrorismus einnehme. Anders als vor „4–5 Jahren“, als sich die PLO „mit allen Ländern außerhalb der arabischen Welt in einer Art Kriegszustand“⁵⁵ befunden habe, seien nun nur noch militärische Ziele und solche auf israelisch besetztem Gebiet im Visier. Die Frühphase sei jedoch kein Fehler, sondern notwendig gewesen. So betonte Salameh ausdrücklich, „er bekenne sich voll zu allen Aktionen, an denen er in der ‚Kriegsphase‘ der PLO beteiligt gewesen sei“⁵⁶. Nun aber, da die PLO „weitgehend Anerkennung gefunden habe und dem Ziel der Errichtung eines eigenen Staatswesens wesentlich näher gekommen sei“⁵⁷, verfolge die PLO einen völlig neuen Kurs. Die „rein nihilistisch eingestellt[en]“ Terroristengruppen in Europa hätten „die Zerstörung jeglicher Ordnung“ im Auge, während die Ziele der PLO auf die Schaffung einer „staatlichen Ordnung“ gerichtet und damit denen der „Terroristen entgegengesetzt“ seien⁵⁸. Konsequenterweise stand nun eine grundsätzliche Änderung an: „Bisher habe sich die PLO mit der Beobachtung aller Terrorgruppen begnügt, jedoch nicht aktiv in die Bekämpfung des Terrors eingegriffen.“⁵⁹ Dies sollte sich jetzt offenbar ändern. Allerdings schränkten die PLO-Vertreter gleich ein, dass die Durchsetzungskraft der PLO Grenzen habe:

„Die Vielfalt der Beteiligten mache eine Kontrolle von Terrorismus-Akten schwer, die PLO habe jedoch dort, wo sie Kontrollen ausübe, eine Anzahl von Aktionen verhindert. [...] Gegen diese [neue] Haltung [der PLO] wendeten sich nur noch palästinensische Randgruppen und Terrorgruppen in Deutschland, Frankreich, Japan und Lateinamerika.“⁶⁰

Auch auf die von Libyen und Irak unterstützten Terrorakte „habe die PLO weniger Einfluß“⁶¹.

Allerdings war der Wandel der revolutionären PLO zur gezähmten „Vertreterin der legitimen Rechte der Palästinenser“⁶² mit erheblichen Imageproblemen verbunden. Die Vertreter Arafats betonten in dem Gespräch, dass der Kurswechsel

⁵⁵ Beide Zitate in Wischniewski-Protokoll, Teil II, S. 1.

⁵⁶ Ebenda, Teil III, S. 1.

⁵⁷ Ebenda.

⁵⁸ Alle Zitate in: Ebenda.

⁵⁹ Ebenda, Teil II, S. 3.

⁶⁰ Ebenda, S. 1.

⁶¹ Ebenda, S. 4.

⁶² Ebenda, Teil III, S. 1.

der PLO zu einem „staatsähnliche[n] Image“⁶³ mit der Gefahr des Verlusts an Einfluss bei radikalen Gruppen einhergehe. Früher habe die PLO den Terroristen geholfen, sie gelte nach wie vor als „Führungskraft der Revolution“⁶⁴. Daher sei sie immer noch Informationsknotenpunkt aller terroristischen Gruppen. Zwar wolle die PLO „mit den westeuropäischen Ländern bei der Beendigung des Terrors zusammenarbeiten“⁶⁵, allerdings müsse „das revolutionäre Image der PLO erhalten bleiben, um diese Position zur Bekämpfung des Terrorismus nutzen zu können“⁶⁶. Insbesondere Arafat und seine Umgebung „befürworteten eine gemäßigte Linie. Falls sie sich nicht durchsetzen könnten, würden Extremisten, die den Terror befürworten, die Führung der PLO übernehmen.“⁶⁷

Interessant ist, dass die PLO-Vertreter dabei ihr aus rechtsstaatlicher Sicht äußerst problematisches Verhalten nicht verhehlten: „Als Beweis für die [neue] Haltung der PLO“ führten sie die Ermordung des Drahtziehers von Anschlägen in Rom und Athen an⁶⁸: „Damals habe ein in libyschen Diensten stehender Palästinenser namens Abu Mahmud entgegen den Interessen der PLO aus persönlichen Gründen einen Terroranschlag durchgeführt. Um zu verhindern, daß Abu Mahmud weitere Terrorakte begehe, sei er ausgeschaltet worden.“⁶⁹

Österreichs Innenminister Erwin Lanc zeigte sich angesichts dieser Aussagen eher skeptisch, ob es angemessen sei, die PLO öffentlich anzuerkennen. Wiewohl man die PLO „benötige [...], um den Terrorismus wirksam zu bekämpfen“, sei „eine derartige Anerkennung eher eine innenpolitische als eine außenpolitische Frage [...], insbesondere in Zeiten von Wahlen“⁷⁰. Sartawi konterte geschickt, dass „progressive europäische Regierungen [...] durch Terrorakte in Gefahr geraten und möglicherweise sogar gestürzt werden [könnten], nicht jedoch durch eine Anerkennung der PLO“⁷¹. Außerdem nutze die Zusammenarbeit mit den westlichen Ländern beiden Seiten politisch: Der Staat reagiere nach den Anschlägen „hart“ und bewege „sich insgesamt mit Unterstützung der Bevölkerung nach rechts“⁷², was nicht nur den Plänen der PLO schade, sondern auch den Interessen der linken Parteien in Europa.

Auf diese Weise versuchte die PLO, den westlichen Regierungen ihren Spagat zwischen revolutionärem Image und internationaler Salonfähigkeit als für beide Seiten vorteilhaft darzustellen. Im Gegenzug für die politische Unterstützung

⁶³ Ebenda, Teil II, S. 2.

⁶⁴ Ebenda.

⁶⁵ Ebenda.

⁶⁶ Ebenda.

⁶⁷ Ebenda, S. 3.

⁶⁸ Es ist unklar, welche Anschläge gemeint sind. Möglicherweise geht es um die Flughafen-Anschläge vom August und Dezember 1973. Andererseits wäre es plausibler, wenn sich die PLO-Vertreter zum Beleg des Wandels auf jüngere Ereignisse bezögen, die möglicherweise „kleiner“ waren und keinen Eingang in die Literatur gefunden haben.

⁶⁹ Wischnewski-Protokoll, Teil II, S. 4.

⁷⁰ Alle Zitate in: Ebenda, S. 5.

⁷¹ Ebenda.

⁷² Beide Zitate in: Ebenda, Teil II, S. 2.

Arafats versprochen sie die aktive Bekämpfung des Terrorismus, zu dessen Netzwerken die PLO privilegierten Zugang hatte. Dieser vorgebliche Wandel vom Saulus zum Paulus mag aus heutiger Sicht wenig überzeugend wirken, er traf aber damals einen durch die Ereignisse des „Deutschen Herbst“ und der Palmers-Entführung freigelegten Nerv der westdeutschen und österreichischen Regierungen, die nun auch entschlossen waren, unkonventionelle Wege in der Antiterrorismuspolitik zu beschreiten.

Das Nachspiel von Wien

Ob in Wien Vereinbarungen zwischen Österreich, Westdeutschland und der PLO getroffen wurden, ist nicht aktenkundig. Allerdings wurde der Bitte der PLO um politische Unterstützung entsprochen. Im Oktober 1978 wurde der palästinensische Beobachter bei der UN-Entwicklungshilfeorganisation (UNIDO) mit Sitz in Wien mit den gleichen Rechten ausgestattet wie alle anderen Diplomaten in Wien. In Deutschland wurde die „Informationsstelle Palästina“ ab 1978 als inoffizielle Vertretung der PLO zugelassen. Im Juli 1979 lud Kreisky unter großem Medienecho Arafat und Brandt nach Wien ein und machte die PLO damit endgültig salonfähig. Allerdings zeigte sich auch hier, dass Kreisky den Vorsitzenden der Sozialistischen Internationale und Friedensnobelpreisträger eher aus legitimatorischen Gründen einbezog: Dass Kreisky Arafat „fast wie einen Staatsgast empfängt war zuvor nicht mit Brandt abgesprochen und wohl nicht ganz nach dessen Geschmack“⁷³. Auch danach gingen beide Länder getrennte Wege. Im Oktober 1979 trat Kreisky vor die Generalversammlung der Vereinten Nationen und betonte, dass Österreich die PLO nunmehr offiziell als Vertreterin der Palästinenser anerkenne. Dazu lieferte er die „eigenartige Begründung“⁷⁴, dass Österreich zur Zeit des Nationalsozialismus auch keinen internationalen Fürsprecher für die österreichische Unabhängigkeit gehabt habe. Im Dezember 1979 ernannte Arafat einen Vertreter der PLO bei der österreichischen Bundesregierung, was Kreisky im März 1980 offiziell „zur Kenntnis“ nahm. Der Akt der Anerkennung war damit abgeschlossen. In der Bundesrepublik Deutschland hingegen wurde die PLO erst 1993 als diplomatische Vertretung der Palästinenser anerkannt, nachdem auch die Israelis die PLO formal als Gesprächspartner akzeptiert hatten.

Der Bekämpfung des transnationalen Terrorismus nützte das Wiener Treffen vom 24. November 1977 augenscheinlich nur wenig, auch wenn möglicherweise einige Anschläge verhindert wurden. Schon auf seiner Pressekonferenz nach dem OPEC-Anschlag hatte Kreisky vorausgesagt: „Immer dann, wenn terroristische Bewegungen sich zu legalisieren beginnen, entsteht hinter ihnen eine neue terroristische Organisation.“⁷⁵ So erstarkte hinter der gezähmten PLO die umso

⁷³ Peter Merseburger, Willy Brandt 1913–1992. Visionär und Realist, München 2004, S. 756.

⁷⁴ John Bunzl, Gewalt ohne Grenzen. Nahost-Terror und Österreich, Wien 1991, S. 60.

⁷⁵ Pressekonferenz Bruno Kreisky, vermutlich 22. 12. 1975, ca. 1 Uhr, ORF-Mitschnitt, eigene Transkription, in: Österreichische Mediathek, 9-03922_001.

radikalere Abu-Nidal-Organisation, die vor allem Anschläge gegen angeblich abtrünnige Landsleute verübte. Im Jahr 1981 wurde Wien Schauplatz zweier Anschläge dieser Gruppe: auf den Präsidenten der österreichisch-israelischen Freundschaftsvereinigung, Heinz Nittel, und auf die Wiener Synagoge, bei dem zwei Menschen ums Leben kamen.

Bewertung des Wischnewski-Protokolls

Das Wischnewski-Protokoll allein reicht sicherlich nicht aus, um alle Fragen über die Dimension der Kooperation zwischen westeuropäischen Regierungen und Terroristen beantworten zu können; hier müssten auch die anderen Treffen und andere Kontaktkanäle berücksichtigt werden, die bestanden haben dürften. Das Wischnewski-Protokoll belegt aber immerhin eine Zusammenkunft westlicher Regierungsvertreter mit international als Terroristen gesuchten Abgesandten der PLO. Es verdeutlicht, dass die Kooperation zwischen westlichen Regierungen und transnationalen Terroristen tatsächlich weiter ging, als es oft für möglich gehalten wird. Grundlage dafür waren drei unterschiedlich gelagerte nationale Einzelinteressen, die sich in dieser Zusammenarbeit überschneiden. Während die PLO in ihrem Bemühen um einen Imagewandel auf internationale Anerkennung durch Vermittlung Kreiskys und in zweiter Instanz der Bundesrepublik Deutschland hoffte, versuchte Kreisky, durch genau diese Anerkennung sein außenpolitisches Renommee zu heben und nicht zuletzt seine aus Sicherheitsinteressen betriebene Internationalisierungspolitik voranzutreiben. Auf westdeutscher Seite bestand nach dem „Deutschen Herbst“ ein großes Interesse an Informationen von der PLO, etwa über den Verbleib der flüchtigen RAF-Terroristen. Dabei muss offen bleiben, ob es einen Gegensatz zwischen Bundeskanzleramt und SPD-Parteizentrale gab. Zweifelsfrei ist jedoch, dass Willy Brandt mit dem öffentlichen Treffen mit Arafat und Bruno Kreisky in Wien im Jahr 1979 mit seiner schrittweisen Anerkennung der Wiener PLO-Vertretung ihren Teil eines wie auch immer gearteten „Pakts“ erfüllten. Ob und was die Palästinenser dafür als Gegenleistung lieferten, muss nach Ablauf der Sperrfristen für Akten aus den Jahren 1978 bis 1980 weiteren Untersuchungen vorbehalten bleiben.