



OESTERREICHISCHE NATIONALBANK

Eurosystem

WORKSHOPS

Proceedings of OeNB Workshops

From Bretton Woods to the Euro – Austria on the Road to European Integration

*In Memoriam Karl Waldbrunner 1906–1980
First Vice President of the Oesterreichische Nationalbank*

November 29, 2006

No. 11

Österreich und Europa – ein ambivalentes Verhältnis, auch für die Sozialdemokratie

Oliver Rathkolb

Ludwig Boltzmann Institut für Europäische Geschichte und Öffentlichkeit

Im Folgenden wird ein kurzer akzentuierter Überblick über die wesentlichen Auseinandersetzungen zu Schlüsselzeiten zur Frage Europäische Integration und außen- und wirtschaftspolitische Positionierung Österreichs in Europa geboten – mit Betonung auf einer zeitgeschichtlichen Analyse, wobei auch die Neutralitätsdebatte miteinbezogen wird.

Die Debatte um Europa hatte in Österreich in den Vierziger- und Fünfzigerjahren vorerst so gut wie keine öffentliche Relevanz – verglichen mit den Weichenstellungen, die in Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland oder den Beneluxstaaten vorgenommen wurden. Die Frage des Staatsvertrags und des damit verbundenen Abzugs der Alliierten, aber auch die UNO waren wesentlich wichtiger. Während Österreich intensiv an der Marshall-Plan-Administration im Rahmen der OEEC (Organisation for European Economic Cooperation) in Paris partizipierte,¹ blieb die Europapolitik im Allgemeinen höchst reduziert. So wundert es nicht, dass die Idee von Winston S. Churchill von der „Bildung der Vereinigten Staaten von Europa“ (September 1946) keine große Resonanz in Österreich fand. Selbst das von Churchill in weiterer Folge ins Leben gerufene Komitee zur Koordinierung europäischer Einigungsbewegungen, das dann in den Europarat mündete, hatte am Ballhausplatz höchst marginale Bedeutung. Ein politisches „Auslaufmodell“ aus dem „Ständestaat“, der ehemalige Presse- und Zensurpapst der Ständediktatur 1934–1938, Eduard Ludwig, agierte als Beobachter beim Europarat.

In die Montanunion entsandte die großkoalitionäre ÖVP-SPÖ-Regierung proporzmäßig zwei Beobachter, Carl Bobleter (ÖVP) und Fritz Kolb (SPÖ), hingegen wurde im Jahr 1955 sofort ähnlich wie Irland und Finnland bzw. Schweden bereits im Jahr 1946 die UNO Vollmitgliedschaft erreicht, die in den

¹ Vgl. dazu zuletzt den Sammelband Bischof, Günter/Stiefel, Dieter (Hrsg.): „80 Dollar“: 50 Jahre ERP-Fonds und Marshallplan in Österreich 1948–1998, Wien 1999.

Augen des Kanzlers Julius Raab wichtiger als der Beitritt zum Europarat war.² Hier lag ein bedeutender Unterschied zur Schweiz

Die Sozialdemokratie auf der Suche nach Europa

Innerhalb der SPÖ haben junge Sozialdemokraten, teilweise auch Debatten aus dem Exil³ aufnehmend, vor allem ab dem Jahr 1953 um Peter Strasser, aber auch Erwin Lanc und andere, versucht, einen Europadiskurs auch in Österreich mitzugestalten, der mehr bieten sollte als die Frage, Westintegration oder die dann ab 1953/54 zunehmend diskutierte Frage der „Allianzfreiheit“, die letzten Endes mit der Neutralitätsformel konkretisiert und paktiert wurde⁴.

Vergleicht man Statements ehemaliger sozialistischer Außenminister der frühen Achtzigerjahre wie von Erwin Lanc oder Leopold Gratz⁵, so wird man feststellen, dass sie beide – wie viele andere ihrer Alterskategorie und Parteisozialisation – mit Enthusiasmus in den späten Fünfzigerjahren Europa-Ideen begrüßt hatten.⁶ Diesen Typus aus der „europabeseelten“ sozialistischen Jugendbewegung, die auch betont anti-kommunistisch agierte, verkörperte auch der junge Nationalratsabgeordnete Peter Strasser, als er im Dezember 1953 im Parlament davon sprach: „...daß Österreich sich als europäischer Staat betrachtet, ..., dass Österreich solidarisch mit den Völkern Europas ist. Es sind dies Symbole unserer Haltung, aber über diese Symbole hinaus hat Österreich in den vergangenen Jahren auch bereits praktisch mit den Völkern Europas und mit europäischen Einrichtungen zusammengearbeitet. Österreich ist Mitglied der OECE... und ... seit 1951 auch Mitglied – Mitglied mit einem sonderbaren Status – der Straßburger

² Oliver Rathkolb, Austria and European Integration after World War II, in: Contemporary Austrian Studies 1/1993, S. 42ff. Vgl. auch Michael Gehler, 'Politisch unabhängig', aber 'ideologisch eindeutig europäisch' – Die ÖVP, die Vereinigung christlicher Volksparteien (NEI) und die Anfänge der Europäischen Integration 1947–1960, in: Michael Gehler/Rolf Steininger (Hrsg.), Österreich und die europäische Integration 1945–1993. Aspekte einer wechselvollen Entwicklung, Wien 1993.

³ Karl Stuhlpfarrer, Die österreichischen Sozialisten und die Vision der „Dritten Kraft“ nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Ein dritter Weg zwischen den Blöcken? Die Weltmächte, Europa und der Eurokommunismus, ed.par Heinz Gärtner und Günter Trautmann, Verlag für Gesellschaftskritik, Wien 1985, S. 129.

⁴ Gerald Stourzh, Geschichte des Staatsvertrages: 1945–1955; Österreichs Weg zur Neutralität, 3. Aufl. Graz 1985, S. 31–42.

⁵ Interview mit Erwin Lanc und Leopold Gratz in „Zeitzeugen“, ORF, FS 2, 1990. Protokolle des Nationalrates der Republik Österreich, 24. Sitzung, VII. G.P., 8. Dezember 1953, S. 873.

⁶ Protokolle des Nationalrates der Republik Österreich, 24. Sitzung, VII. G.P., 8. Dezember 1953, S. 873.

Konsultativversammlung des „Conseil de l'Europe.“⁷. An dieser Stelle sollte darauf hingewiesen werden, dass diese Euphorie durchaus als bewusste Abwehr vom Kommunismus und Stalinismus im Kalten Krieg zu sehen ist.

Doch bereits im Jahr 1952, ein Jahr nachdem Österreich auf Initiative des sozialistischen Vorsitzenden der Straßburger Europaversammlung, Spaak, diesen seltsamen „Beobachterstatus“ erhalten hatte (den ÖVP- und SPÖ-Abgeordnete paritätisch ausübten – mehr war aus Angst vor sowjetischen Pressionen nicht gewagt worden), stellte sich der führende SPÖ-Parlamentarier Bruno Pittermann offen gegen Tendenzen der im Jahr 1952 gegründeten Montanunion, sich zu einem festen Staatenbund zusammenzuschließen. Pittermann sah in der künftigen „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ die Gefahr „einer Zweiteilung Europas ...“, das Gegenteil von dem, was den Gründern der Europabewegung und des Straßburger Europarates vorschwebte⁸.

Schon im Jahr 1951 hatte Pittermann, der ebenso den „bürgerlichen Einfluss auf die Integration“ kritisierte, mit allem Nachdruck und im Namen der SPÖ für ein „Groß-Europa, das die Zusammenfassung aller demokratischen Staaten zum europäischen Staatenbund ist“, votiert und gegen „jeden Versuch einer Aufspaltung in regionale oder konfessionelle Gruppen, in ein Klein-Europa“⁹ Stellung bezogen.

Derartige Statements signalisierten aber keineswegs einen akkordierten Parteikonsens über Art und Umfang der Teilnahme Österreichs an der europäischen Integration. Zwar hielten sich in den Fünfzigerjahren die Parteispitze um Schärf, Innenminister Helmer und später (seit 1953) der Staatssekretär im Bundeskanzleramt, Auswärtige Angelegenheiten, Bruno Kreisky, merklich in der Debatte zurück; umso engagierter diskutierte die „zweite und dritte“ Funktionärslinie.¹⁰ Karl Ausch und Karl Czernetz äußerten sich bereits im Jahr 1953 relativ positiv über die Auswirkungen der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“. Intern musste sich die SPÖ, die auch den Minister für die verstaatlichte Industrie, Karl Waldbrunner, stellte, mit dieser Frage sehr wohl auseinandersetzen – vor dem Hintergrund der Konkurrenzfähigkeit des österreichischen Stahlexports bzw. der Einfuhr der benötigten Rohstoffe wie Kohle und Schrott.

Der junge dynamische Staatssekretär bemühte sich um einen Interessenausgleich, um einerseits die Sowjetunion nicht zu brüskieren und damit die Chancen auf einen Staatsvertragsabschluß noch weiter zu minimieren, andererseits aber vorhandene ökonomisch-außenwirtschaftliche Zwänge zu berücksichtigen. Experten des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB) wie

⁷ Martin Hehemann, Die SPÖ und die Anfänge der europäischen Integration bis zur Gründung der EFTA, Magisterarbeit, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 1990, S. 97.

⁸ ebd.

⁹ ebd.

¹⁰ Hehemann, op.cit.

der volkswirtschaftliche Referent Heinz Kienzl hingegen setzten bereits im Jahr 1955 – trotz Lippenbekenntnissen zu politischen Rücksichten – auf einen Sonderstatus Österreichs bei der Montanunion („quasi als stiller Gesellschafter“).¹¹

Im Zusammenhang mit der Diskussion über eine Vollmitgliedschaft Österreichs beim Europarat hatten sich die „Europabewegten“ um Peter Strasser im Nationalrat durchgesetzt und selbst gegen den Willen von ÖVP-Außenminister Figl (aber auch Bundeskanzler Julius Raab) den Druck in Richtung Vollmitgliedschaft verstärkt. In dieser Frage war sich die SPÖ einig, da die Souveränitätsfrage nicht thematisiert wurde. Selbst auf parlamentarischer Ebene war die SPÖ in diesem Bereich wesentlich aktiver als die ÖVP.

Noch während bzw. unmittelbar nach dem Abschluss des Staatsvertrages 1955 – die Alliierten standen noch im Lande – begannen erste mediale Versuchsballons zu steigen (vor allem von Karl Czernetz lanciert) in Richtung einer Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Manche – vor allem aus dem Bereich der Gewerkschaften – deuteten nur ihre Sympathie an; Czernetz hingegen machte sich gemeinsam mit dem ÖVP-Abgeordneten Stürzgen vor der Beratenden Versammlung des Europarates dafür stark, dass „Österreich den Weg von Straßburg nach Luxemburg gehen werde. Seine Neutralität verpflichtete Österreich nicht, dieser Organisation fernzubleiben“.¹²

Gerade in der Neutralitätsfrage zeigte sich hingegen Staatssekretär Kreisky betont vorsichtig und ließ 1957 keinen Zweifel darüber aufkommen, dass ein Beitritt zur Montanunion unter Rücksichtnahme auf die immerwährende Neutralität aufgrund der geopolitischen und militärstrategischen Rahmenbedingungen nicht möglich sei. Was Kreiskys Meinungsbildungsprozess betraf, spielten ideologische Grundpositionen (wie im Zusammenhang mit der Einschätzung des Schuman-Plans als bürgerlich-kapitalistisch dominiert; Kritik am Kartellcharakter der Montanunion, etc.) kaum eine Rolle – wohl aber wirtschaftstheoretische Grundtendenzen bzw. makro- und mikroökonomische Einschätzungen. Kreisky stand voll und ganz hinter der offiziellen Linie des „Außenamts“, das im Juni 1956 offiziell erklärt hatte, dass „im Hinblick auf den politischen Status Österreichs an einen Beitritt zum gemeinsamen Markt derzeit nicht gedacht werden kann“.¹³

Kreiskys Argumentationskatalog beweist, dass für den SPÖ-Staatssekretär keineswegs isoliert nur neutralitätsrechtliche Aspekte wichtig waren, sondern auch ökonomische und geopolitische. Hinsichtlich der „Think-Tanks“, die hinter Kreiskys Thesen standen und seine Argumente belegten, ist im

¹¹ ebd., S. 101.

¹² ebd., S. 105.

¹³ Florian Weiß, „Auf sanften Pfoten gehen“: Die österreichische Bundesregierung und die Anfänge der westeuropäischen Integration 1947–1957, Magisterarbeit an der Ludwig-Maximilians-Universität München, 1989, S. 153.

neutralitätsrechtlichen Bereich die Völkerrechtsabteilung im Außenministerium zu nennen. D.h., dass die innerparteiliche Diskussion der SPÖ zunehmend von Expertengutachten beeinflusst wurde, die Kreisky in die Diskussion einbrachte. Im wirtschaftspolitischen Teil basierten Kreiskys Informationen nicht nur auf Ergebnissen parteinaher Think-Tanks wie der Wiener Arbeiterkammer oder des ÖGB, sondern eigentlich primär auf Informationen eines der wenigen als Sozialisten deklarierten Diplomaten, Fritz Kolb. Als Mitglied der österreichischen Delegation bei der „Höhen Behörde“ versuchte er bereits im Februar 1957 Kreisky zugunsten einer Freihandelszonenlösung und gegen einen Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zu beeinflussen¹⁴. Auch an Schärf und Waldbrunner berichtete Kolb direkt. Anfang des Jahres 1958 wurde endgültig die SPÖ von Kreisky und Waldbrunner auf eine Linie in Richtung Freihandelszone gebracht. Sonderwünsche der ÖVP, die bei einer Freihandelszone Ausnahmeregelungen für die Landwirtschaft und einzelne Industrie- bzw. Handelsbereiche forderte, wurden zwar propagandistisch abgelehnt, blieben aber bestehen. So half es nichts, wenn Ausch gegen die „zünftlerischen Fesseln“ schrieb und Migsch im Nationalrat im Zusammenhang mit einer Freihandelszone gegen die Verkartellisierung und für „den freien Wettbewerb“ sprach¹⁵.

Im Zuge des Diskurses über die OEEC-interne Gründung einer Freihandelszone (Maudling Committee), forderten der Arbeiterkammerexperte Wirlander und der ÖGB-Mann Kienzl Sonderregelungen zum Schutze von Arbeitsplätzen. Der Vizepräsident des ÖGB, Franz Olah, übernahm seinerseits protektionistische Argumente von der österreichischen Industriellenvereinigung, ohne wie die AK einen Sozialfonds zu fordern.

Nach dem Scheitern der Freihandelszone auf Ebene des Maudling Committees Ende November 1958 verstärkte sich der innerparteiliche Diskurs. Die Arbeiterkammer wollte die sofortige Aufnahme von bilateralen Verhandlungen Österreichs mit der EWG, wo hingegen Kolb an der Freihandelszonenlösung festhielt bzw. ein gemeinsames Vorgehen der Skandinavier, Engländer, Briten, Schweizer und Österreicher forcierte. Kreisky unterstützte Kolb, modifizierte aber Anfang des Jahres 1959 dessen Hintergrundpapiere zu einer „Kleinen Freihandelszone“ der „Six-Non-Six“ – Schweden, Dänemark, Norwegen, Schweiz, Großbritannien und Österreich sowie Portugal¹⁶. Sowohl gegen die Arbeiterkammer aber auch gegen den ÖVP-Handelsminister Bock hat sich Kreisky für ein koordiniertes Vorgehen der Nicht-EWG-Staaten und gegen einen Alleingang ausgesprochen. Diese Linie wurde auch Anfang 1959 vom SPÖ-Parteivorstand akzeptiert.

¹⁴ Hehemann, op.cit., S. 120.

¹⁵ Id., S. 124.

¹⁶ Arno Einwitschläger, *The Austrian Socialist Party and the Question of the European Integration*, European University Institute, Florence 1987, S. 15.

Ein letzter Versuch der Lobby um Wirlander und Kienzl, sich nicht bei den „Six-Non-Six“ zu engagieren, wurde von Kreisky heftig kritisiert. Inzwischen hatte sich aber Olah, der innerparteilich währenddessen deutlich an Macht zugelegt hatte, demonstrativ hinter Kreisky gestellt und alle Ansätze einer „stillen“ Koalition zwischen der österreichischen Industriellenvereinigung, Arbeiterkammer in Wien und ÖGB, doch noch „ein Schlupfloch“ gegen die Gründung der EFTA (European Free Trade Association) einzubauen, verhindert.

Auch der neue SPÖ-Parteivorsitzende Pittermann hatte in diesen Diskurs eingegriffen, wenngleich mit unterschiedlichen Argumenten. Indem er seine bereits im Jahr 1951 umschriebenen ideologischen Vorbehalte schärfer formulierte und akzentuierter präsentierte, beendete er letztlich auch diese Debatte¹⁷. Nach den erfolgreichen Nationalratswahlen 1959 gestärkt, interpretierte Pittermann die EWG als „Bürgerblock“, in den Österreich hineinmanövriert werden sollte. Der Kartellkapitalismus habe die EWG gegründet, um seine europäische Position zu sichern. Während des Parteitages im selben Jahr kam es noch zu einer heftigen Kontroverse zwischen dem EWG-Anhänger Czernetz, Pittermann und anderen; inwieweit es sich hier um eine Rollenteilung mit Kreisky, der sich in der Frage damals kaum exponierte, handelte, lässt sich nicht sagen: Tatsache bleibt, dass Kreiskys und Pittermanns Argumentationskriterien wesentlich andere, aber auf dasselbe Ziel ausgerichtet waren und sich letztlich nicht voneinander unterschieden.

1957: Ein Schlüsseljahr für die österreichische Integrationspolitik

Im Folgenden möchte ich die Zeitperiode um das Schlüsseljahr 1957 (Gründung der EWG) genauer untersuchen, die meiner Meinung nach sehr spannend für die Frage ist, wie nahe will die Zweite Republik der Europäischen Integration im Sinne der Europäischen Gemeinschaft – Wirtschaftsgemeinschaft ab 1957 – kommen, beziehungsweise welche Möglichkeiten gibt es, ohne eine direkte Nähe hier trotzdem an den zumindest ökonomischen Vorteilen der Europäischen Integration zu partizipieren.

Realpolitisch gesehen ist spätestens im Jahr 1956 schon relativ klar, dass ein Vollbeitritt, damals in Richtung der Montanunion gedacht, für die beiden großen politischen Parteien ÖVP und SPÖ nicht in Frage kam. Das hängt zum Teil auch sehr stark mit Persönlichkeiten zusammen. Für Julius Raab war Europäische Integration nicht wichtig, da er eine andere Prioritätensetzung im nationalen Interesse vorgenommen hatte: Absicherung des Neutralitätsstatus. Er war nach wie vor auf der Linie, zu versuchen, durch eine sehr starke, aktive Ostpolitik den Kurs

¹⁷ Stephan Hamel, Die Geschichte der österreichischen Integrationsbestrebungen 1961–1972, Magisterarbeit, Universität Wien, 1986, S. 7.

fortzusetzen, den er sehr erfolgreich ab 1953/1954 beschritten hatte, immer mit einem kritischen Blick im Hintergrund von SPÖ-Vizekanzler Adolf Schärff, der diese ostpolitischen Avancen von Raab teilweise als „Schaukelpolitik“ interpretiert hat, aber an sich auch nicht versuchte, hier eine starke europäische Linie hinein zu bringen. Schärff, aber später vor allem Franz Olah und Kreisky, versuchten dagegen eine starke ideologische, ökonomische und politische „West-Anbindung“ als „Ausgleich“ zu stellen. Letztlich setzte aber Kreisky die österreichische Ostpolitik mit großer Fortune fort.

In der Positionierungsdebatte gegenüber dem neuen geschlossenen Wirtschaftsraum der EWG der Sechs gab es in Österreich ab dem Jahr 1957 teilweise heftige Auseinandersetzungen, Optionen, Debatten, Modelle, die aber meist im Hintergrund mit Koalitionen quer durch ÖVP und SPÖ und deren Sozialpartnerinstitutionen geführt wurden.

Anfang 1956 hatte die Sowjetunion nach dem Beitritt Österreichs zum Europarat zwar ob dieser weiteren institutionellen Westintegration protestiert, aber das Außenministerium in Moskau dekretierte nur ein negatives Presseecho zum Europaratsbeitritt. Wesentlich schärfer wurden hingegen Ton und Form der Auseinandersetzung, als klar wurde, dass aus der Montanunion nach den Römischen Verträgen 1957 sehr rasch ein potenter und geschlossener europäischer Wirtschaftsraum entstehen würde. Schon ein isolierter Vorstoß Außenminister Leopold Figls, einen Beitritt zur Montanunion am 23. Oktober 1956 anzustreben, rief deutlich heftigere sowjetische Proteste hervor. Die Vorsprachen des sowjetischen Botschafters¹⁸ wurden immer dringlicher, als sich in Österreich eine EWG-Debatte entwickelte, da die ökonomische Abhängigkeit von Westeuropa im Allgemeinen und von (West-) Deutschland im Besonderen auch aufgrund des Kalten Krieges und der Einbrüche im Osthandel deutlich zugenommen hatte.

Die ursprünglichen Nachkriegsziele Stalins¹⁹ aus dem Jahr 1941 (!) galten nach wie vor: Er hatte nicht nur die Trennung Österreichs von Deutschland sanktioniert, sondern auch gegen eine Integration Österreichs in einen katholisch-konservativen und per se antikommunistischen Block votiert. Diese Nachkriegskonstante hatte überdies eine willkommene strategische „Pufferwirkung“ zwischen den etwaigen Aufmarschgebieten der NATO und des Warschauer Paktes, mit der sowjetischen Option, im Konfliktfall rasch über die Steiermark und Kärnten nach Oberitalien vorstoßen zu können. Überdies würde das für die Sowjetunion ebenfalls wesentliche (wirtschafts-)politische Kräftegleichgewicht Frankreich – Deutschland

¹⁸ Kopien der entsprechen sowjetischen Akten befinden sich in der Stiftung Bruno Kreisky Archiv, Wien.

¹⁹ Vgl. dazu Oliver Rathkolb, „Sonderfall Österreich? Ein peripherer Kleinstaat in der sowjetischen Nachkriegsstrategie 1945–1947“, in: Creuzberger S., Görtemaker M. (Hrsg.): Gleichschaltung unter Stalin? Die Entwicklung der Parteien im östlichen Europa 1944–1949, Paderborn-München-Wien-Zürich 2002, 353–373.

in der EWG nicht zugunsten eines neuen „germanischen“ Blocks verschoben werden.

Die SPÖ und ihr Staatssekretär Kreisky versuchten eher ein Konzept eines großen Wirtschaftsraums, eines Brückenschlags zwischen EWG- und Nicht-EWG-Mitgliedern unter Einschluss Großbritanniens mitzutragen, was aber scheiterte. Solange Raab den Ton angab, blieb auch die ÖVP auf einer harten Neutralitätslinie und suchte nicht den Weg der Annäherung. In den Jahren 1960 bis 1963 gab es erste Verhandlungen zwischen der EWG und den drei Neutralen Schweden, Schweiz und Österreich über eine Assoziierung, die sowohl in den USA als auch in der Sowjetunion deutliche Widerstände hervorriefen.

Bemerkenswert ist, dass vor allem Kreisky wesentlich weiter dachte als seine Partner von der ÖVP in der Regierung, die die EWG-Frage ausschließlich aus wirtschaftlichen Aspekten analysierten; manche wie Finanzminister Kamitz oder Handelsminister Bock stellten sogar für den Fall einer Nicht-Assoziierung an die EWG die Rute eines neuen ökonomischen Anschlusses an Deutschland ins Fenster. Weder war Kreisky bereit, die Teilung Deutschlands als endgültig zu akzeptieren (ohne aber gleichzeitig die Entspannungspolitik dadurch in Frage zu stellen), noch wollte er kommunistische Staaten aus dem europäischen Integrationsprozess ausgrenzen. So dachte er 1956 vor der Wirtschaftskommission der UNO in Genf laut über ein gesamteuropäisches Kanalsystem nach oder forderte Ende der Fünfzigerjahre die Integration Jugoslawiens in eine gemeinsame Freihandelszone in Europa.

Während in der westeuropäischen politischen Diskussion die Neutralen in diesem Kontext immer als peripher an den Rand geschoben wurden, votierte Kreisky dafür, zu akzeptieren, dass Schweden, die Schweiz und Österreich integraler Bestandteil des „westlichen Kultur- und Gesellschaftskreises“ seien. Kreisky, wenngleich überzeugter Antikommunist, kämpfte leidenschaftlich gegen die fatalistische Sicht der Sechziger Jahre, der Kalte Krieg und die europäische Integration hätten Europa entlang des Eisernen Vorhangs endgültig geteilt. Ohne jede ideologischen Berührungsängste zitierte er General de Gaulles Europakonzepte „in Form einer organisierten Assoziation seiner Völker von Island und Gibraltar bis zum Ural“.

Die Kennedy-Administration hatte ein sehr klares und politisches Europakonzept entworfen, das nicht nur eine ökonomische, sondern sehr rasch auch eine politische und militärische Union tragen sollte, wobei die Neutralen höchst hinderlich waren. Die sowjetische Führung votierte gegen eine Assoziierung Österreichs an die EWG (obwohl dies keineswegs einen Vollbeitritt bedeutet hätte), da die Führung dahinter einen neuen „Anschluss“ sah. Diese sowjetische Nachkriegsdoktrin, eine Stärkung deutscher wirtschaftlicher Kapazitäten zu verhindern, blieb bis in die späten Achtzigerjahre gültig. Es zeigt sich, wie stark sowjetische Entscheidungsträger vom Zweiten Weltkrieg geprägt waren, hatte doch der „Anschluss“ Österreichs aus strategischer Sicht Hitlerdeutschland mit

Rohstoffen, Goldreserven, Devisen und Soldatenmaterial endgültig aggressionsbereit gemacht.

Innerhalb der Koalitionsregierung war die ÖVP nach dem Abgang von Raab und vor allem unter seinem Nach-Nachfolger Josef Klaus bereit, das Neutralitätskonzept hintanzustellen und eine etwaige Konfrontation mit der Sowjetunion in Kauf zu nehmen. Selbst als die Verhandlungen mit den drei Neutralen im Jahr 1963 abgebrochen wurden, da de Gaulle beim wichtigsten Erweiterungsthema, dem Beitritt Großbritanniens, sein Veto eingelegt hatte, verhandelte die Regierung Klaus munter weiter, ohne zu erkennen, dass die Mehrheit der EWG-Mitglieder – mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland – nicht an einer Assoziierung Österreichs interessiert war. Damals schon zeigte sich, was bis zum heutigen Tag zu konstatieren ist: Österreichische Entscheidungsträger nehmen die Grundgesetze der europäischen Entscheidungsprozesse nicht zur Kenntnis, dass nämlich isolierte Kleinstaateninteressen ohne breite Koalitionen zum Scheitern verurteilt sind. Der Sonderstatus, der Österreich im Kalten Krieg angesichts seiner zufälligen geographischen Lage zugebilligt worden war, gilt in der europäischen Integration nicht mehr, doch viele österreichische Politiker sind nach wie vor der Meinung, auch in der Europapolitik sei ein „Sonderfall Österreich“ möglich. Diese Selbstperzeption ist sicherlich eine der Langzeitwirkungen aus der Zeit des Kalten Krieges, die bis heute nachwirkt und zu großen Problemen in den Entscheidungsprozessen der Europäischen Union führt. Erst wenn sich diese Ansicht ändert, wird sich Österreich in der Europäischen Union effektiver durchsetzen können.

Zurück zu den Sechziger Jahren, in denen die Erinnerungen an den Zweiten Weltkrieg die Nachkriegspolitik auch im Kalten Krieg mitgestalteten, so im Fall Frankreichs, das nach dem Rücktritt de Gaulles 1968 plötzlich signalisierte, dass der Alleingang Österreichs nicht nur ein Problem im Verhältnis zur Sowjetunion darstelle, sondern auch hinsichtlich des internen Kräftespiels zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland unerwünschte Auswirkungen in Richtung der Stärkung eines „deutschen Blocks“ haben könnte. Zwar war es das Veto Italiens, das aufgrund der Südtiroler Terrorattentate die Verhandlungen über den „Alleingang Österreichs“ beendete; letztlich jedoch hätte Italien diese Position ohne Kenntnis der französischen Haltung nicht eingenommen. Auch in Frankreich spielte die sowjetische Formel „Der Anschluss ist der Krieg“ aus den Jahren 1938 und 1939 eine wichtige psychologische Rolle – bis weit in die EU-Verhandlungen in den frühen Neunzigerjahren. Derartige Vorstellungen findet man beispielsweise auch noch beim französischen Staatspräsidenten François Mitterrand. Die ersten Gespräche zwischen dem damaligen Bundeskanzler Franz Vranitzky und Mitterrand hatten immer auch einen sozusagen vertrauensbildenden Hintergrund aus österreichischer Sicht, um zu versuchen, diese Urangst der Franzosen, die gleichbedeutend und gleich stark war wie die Urangst der sowjetischen Entscheidungsträger, eine Integration Österreichs würde eine Art indirekten

Anschluss hervorrufen, und dann letzten Endes dieses sehr sensible Gleichgewicht des *Decision Making* in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verändern, zu entkräften.

In den Siebziger Jahren schienen die Rahmenbedingungen wieder wesentlich günstiger zu sein, nach dem Beitritt Großbritanniens und Irlands zur EWG eine breite, Österreich einschließende Lösung umzusetzen. Durch den Brückenschlag zwischen der EWG und der EFTA, der Europäischen Freihandelsassoziation, die 1960 als „Auffangorganisation“ provisorischen Charakters für EWG-Interessenten gegründet worden war und der Österreich angehörte, wurden ab 1972 schrittweise die Zollbarrieren abgebaut. Das Thema Europa spielte in Österreich keine Rolle mehr und schien auf lange Zeit gelöst. Die juristische Debatte aus den Sechzigerjahren, die einen EWG-Beitritt als inkompatibel mit der österreichischen Neutralität erklärt hatte, wurde jedoch prolongiert.

Europäische Integration und die immerwährende Neutralität seit 1955

Ohne auf die Integrationsverhandlungen 1959/60–1965, die Gründung der EFTA, etc.²⁰ weiter en detail einzugehen, soll ein zentrales Argument bei all diesen Gesprächen analysiert werden. Bereits vor 1959 wurde deutlich spürbar, dass sich innerhalb der SPÖ die Position Kreiskys durchsetzte, die primär auf die politische „Verträglichkeit“ einer EWG-Annäherung oder Assoziierung ausgerichtet war und hier vor allem den Status der immerwährenden Neutralität gewahrt wissen wollte.

Durch eine simple ideologietheoretische Brille betrachtet, führte diese Konstellation zu dem verblüffenden Ergebnis, dass beispielsweise der „volkswirtschaftliche“ Wortführer der Wiener Arbeiterkammer eher auf der Linie des ÖVP-Handelsministers Bock in Richtung einer unilateralen Lösung mit der EWG argumentierte. Innerparteilich hatten diese Diskussionen des Jahres 1959 kaum mehr Wirksamkeit, da Außenminister Kreisky genügend Überzeugungskraft besaß, um die massiven sowjetischen Interventionen gegen eine zu enge Bindung Österreichs an die EWG richtig zu deuten und auch plausibel zu machen bzw. in die Parteiargumentationslinie einzubringen. Dies traf auch auf grundsätzliche völkerrechtliche Vorbehalte neutralitätsrechtlicher Natur zu. 1961/62 wurden somit zahlreiche Rechtsgutachten des Leiters der Völkerrechtsabteilung des 1959

²⁰ Rosemarie Atzenhofer, Österreichische Integrationspolitik seit 1948. Zwischen EG-Diktat und dem Streben nach Unabhängigkeit, in: *Der Un-Heimliche Anschluß. Österreich und die EG*, hrsg. v. Margit Scherb und Inge Morawetz, Verlag für Gesellschaftskritik, Wien 1988, S. 75–82; Hans Mayrzedt, Österreich und die handelspolitische Spaltung Westeuropas (1957–1972) EWG und EFTA als getrennte Integrationssysteme, in: *Österreichs Integration in Europa 1948–1989. Von der OEEC zur EG*, hrsg. v. Waldemar Hummer, Orac Verlag, Wien 1990, S. 49–60.

wiederbegründeten Außenministeriums, Rudolf Kirchschräger, innerhalb der SPÖ akzeptiert und stark vereinfacht in der politischen Praxis vertreten.

Selbst hinsichtlich einer unilateralen Assoziierung Österreichs mit der EWG zeigte sich Kreisky im Jahr 1961 bei einem „Off-the-Record-Briefing“ für österreichische Botschafter skeptisch (1961):

„... In dieser Welt voller Gefahren bedürfe Österreich einer Orientierung. Diese Orientierung, dieser Kompass, sei die Neutralitätspolitik. Die Schweiz und Schweden haben diese Politik mit Erfolg angewendet. Wenn auch kein Zweifel darüber bestehen könne, dass dieser Kompass nicht immer und überall Erfolg verbürge ... Als Ergebnis dieser Erkenntnis ergebe sich, dass man bereit sein müsse, die Neutralität auch als Richtschnur der Politik zu verwenden und sich die Neutralitätspolitik nicht als eine unangenehme und Österreich aufgezwungene Maxime vorzustellen ... Sollte es zur Teilnahme Österreichs an der EWG kommen, so werde gegenüber sowjetischen Einwänden keineswegs eine Klausel in einem bilateralen Vertrag ausreichen. Eine solche Klausel werde nicht mehr nützen als ein Feigenblatt. Für die UdSSR gelte, dass sie sich wohl bewusst sei, verhindern zu können, dass aus Deutschland wieder ein Staat von 70 Millionen werde, der Europa beherrschen könne ... Diese russische Haltung lege Österreich die Pflicht auf, sich seine Schritte in der Integrationsfrage genau und natürlich ohne Befassung der russischen Seite zu überlegen ... Natürlich werde Österreich auch bestrebt sein, in dieser Frage eine maximale Koordination mit den anderen Staaten Westeuropas herzustellen ...“²¹

Da sich die EFTA aufgrund des versuchten britischen Alleingangs, um in die EWG aufgenommen zu werden, vorerst keineswegs als geeignetes Instrument für eine „großeuropäische Lösung“ erwies, setzte Kreisky auf ein koordiniertes Vorgehen der Neutralen gegenüber der EWG. Damit stieß er aber auf heftigen Widerstand bei EWG-Strategen wie Hallstein und bei den USA. Das State Department informierte anlässlich eines Besuches von Bundeskanzler Gorbach und Außenminister Kreisky bei Präsident Kennedy (1962), dass die Aufnahme Neutralen eine politische Verwässerung der politischen und militärischen Unionsziele nach sich ziehen würde:

„... Austrian Foreign Minister Kreisky who has largely been responsible for the Austrian position on ‚association‘ and on the tactic of solidarity with the Swiss and Swedes ...“²²

Auch im Zuge der folgenden integrationspolitischen Diskussion in Österreich – so beispielsweise in der Auseinandersetzung mit einem engagierten EWG-Befürworter wie Franz Nemschak, einem Ökonomen – vertraten Kreisky und die SPÖ strikt neutralitätskonforme Ansichten. Vor allem nach dem Tod von Julius Raab begannen sich innerhalb der ÖVP wieder die Neutralitätsskeptiker und EWG-Befürworter zu artikulieren, wohingegen die SPÖ genau die umgekehrte Entwicklung vorzuweisen hatte: 1954/1955 in den entscheidenden Phasen der Neutralitätskonzeption höchst zurückhaltend, skeptisch bis ablehnend, was die Neutralität für Österreich betraf, in den Sechzigerjahren immer mehr auf der Linie

²¹ Stiftung Bruno Kreisky Archiv, Wien, Außenminister Kreisky, Projektmaterial BMWF.

²² L.B. Johnson Presidential Library, Austin (Texas), Briefing Material for the Visit of the Austrian Chancellor (File: Austria), May 1, 1962.

des Außenministers zugunsten einer unbedingten Rücksichtnahme auf neutralitätsrechtliche Bestimmungen im Zusammenhang mit Integrationsfragen.

Hinsichtlich ideologischer Traditionen zeigte die „Sozialpartnerschaft“, wie die Konkordanz der Interessen der Österreichischen Industriellenvereinigung und Experten der Arbeiterkammer Wien und des ÖGB beweisen, konkrete „Auswirkungen“. Da der pragmatische politische Stil Kreiskys auch Nicht-Partei-Expertenmeinungen in den Entscheidungsprozess einbrachte, gewannen beispielsweise völkerrechtliche, aber auch wirtschaftspolitische Expertisen aus dem Außenministerium zunehmend an Bedeutung. Letztlich wurden dadurch sozialpartnerschaftliche Argumente von „Staatsinteressen“ überlagert.

Der ehemalige Berufsrichter und spätere Außenminister und Bundespräsident Rudolf Kirchschläger ist derjenige, der auch vor allem für Kreisky die neutralitätspolitischen Grundlinien festschreibt, unter denen es eine Möglichkeit einer sanften Annäherung an die Europäische Integration geben könnte. Zu diesem Zeitpunkt, Ende der Fünfziger-, Anfang der Sechzigerjahre, wurde ein Vollbeitritt völlig ausgeschlossen, eine Doktrin, die erst dann Ende der Achtzigerjahre von jüngeren Völkerrechtlern aufgegeben wurde²³.

Das Spannende bei dieser Debatte ist, dass die allgemein verbindliche – auch in den Siebzigerjahren von der Oppositions-ÖVP zur Zeit der SPÖ-Alleinregierung mitgetragene – Linie²⁴ – eigentlich bis weit in die Achtziger Jahre Staatsdoktrin bleibt, das heißt, zu versuchen, durch den Brückenschlag 1972 (Bilaterale Freihandelsabkommen der EG mit einzelnen EFTA-Staaten) zumindest einen Teil der negativen ökonomischen Auswirkungen der Nicht-Integration aufzufangen, abzumildern und gleichzeitig neue, andere Märkte zu erschließen, sei es durch eine Verstärkung des Osthandels²⁵ mit kommunistischen Planwirtschaften und dann natürlich sehr spannend in den Jahren ab ungefähr 1974/75 auch mit Staaten des OPEC-Raums²⁶.

²³ Vgl. dazu und als umfassenden Gesamtüberblick Michael Gehler, Vom Marshall-Plan bis zur EU. Österreich und die Europäische Integration von 1945 bis zur Gegenwart, Innsbruck/Wien/Bozen 2002 sowie ders., Der lange Weg nach Europa. Österreich von Paneuropa bis zum EU-Beitritt, Innsbruck 2002, 2 Bände.

²⁴ Bereits Anfang der Achtzigerjahre wurde deutlich, dass die ÖVP stärker begann, sich von dem ursprünglichen Neutralitätskonzept abzusetzen und Überlegungen einer ideologisch dominierten harten Westintegration anzustellen, ohne vorerst die Neutralität an sich in Frage zu stellen. In dem Bestreben, sich von der SPÖ zu unterscheiden, wurde daher die Kritik der Reagan-Administration am österreichischen Osthandel ohne strategische Rückversicherungen in den USA gerne aufgenommen, obwohl damit die Unternehmerinteressen keineswegs gedient war.

²⁵ Siehe dazu zuletzt Gertrude Enderle-Burcel, Dieter Stiefel, und Alice Teichova „Zarte Bande“. Österreich und die europäischen planwirtschaftlichen Länder, Innsbruck 2006.

²⁶ Mehdi Fallah-Nodeh, Österreich und die OPEC-Staaten 1960–1990, Wien 1993.

Letzten Endes ist ab dem Jahr 1987 das eingetreten, was schon in den Sechzigerjahren diskutiert wurde und Kreisky als Oppositionsführer 1967 auf eine Drei-Phasen-Theorie hin neu fokussiert hat, dass es also drei Phasen geben wird, die abhängen vom Maß der Entspannung, wie nahe Österreich an die Europäische Gemeinschaft kommen sollte. Je mehr Entspannung im Ost-West-Konflikt desto näher rückt Österreich institutionell an EWG/EG und letztlich EU heran.