

Renate Kicker

## Die Außenpolitik Österreichs in der Zweiten Republik

### I. Ziele und Funktionen der Außenpolitik im Wandel

Das vorrangige Ziel der österreichischen Außenpolitik nach Beendigung des II. Weltkrieges im Jahre 1945 war die Wiedererlangung der staatlichen Unabhängigkeit. Dieses Ziel wurde gemeinsam von der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) und der Sozialistischen Partei Österreichs (SPÖ), in Form einer großen Koalition, die bis zum Jahre 1966 fortbestand, verfolgt. Im *Staatsvertrag von Wien (STV)* vom 15. Mai 1955, sowie im *Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität Österreichs* vom 26. Oktober 1955 werden die "dauernde Behauptung der Unabhängigkeit nach außen", die "Unverletzlichkeit des Gebietes" sowie eine "demokratische Staatsform" - und damit die Zugehörigkeit zu den damaligen rechtsstaatlichen Demokratien Westeuropas - als Staatsziele und Grundlagen der österreichischen Außenpolitik festgelegt. Es sind dies gleichzeitig völkerrechtliche Verpflichtungen, die den außenpolitischen Handlungsspielraum Österreichs auch entsprechend einschränken. Das Verbot einer politischen oder wirtschaftlichen Vereinigung mit Deutschland (*Artikel 4 STV - Anschlußverbot*) sowie des Besitzes von Spezialwaffen (*Artikel 13 STV - Raketenverbot*), das Versprechen, in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beizutreten, die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet nicht zuzulassen, sowie die immerwährende Neutralität "mit allen zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen" zu wollen, waren Auflagen, die es Österreich lange Zeit erschwerten, am (west-)europäischen Integrationsprozeß als gleichberechtigter Partner teilzunehmen. Am 6. November 1990 wurde allerdings, gemäß einer Beschlußfassung der Bundesregierung, den vier Signatarstaaten des Staatsvertrages die österreichische Auffassung mitgeteilt, daß die Artikel 12 bis 16 (Militärische und Luftfahrt-Bestimmungen) sowie der Artikel 22 Ziffer 13 (Deutsche Vermögenswerte in Österreich) des STV obsolet seien. Dieses einseitige Vorgehen Österreichs wurde mit der veränderten politischen Lage in Europa begründet und unter Hinweis auf den Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland vom 12. September 1990 (2-plus-4 Vertrag), der keine derartigen Beschränkungen mehr enthielt.<sup>1</sup>

Die Außenpolitik Österreichs war somit aufgrund der besonderen Genesis der II. Republik rechtlich von vornherein stärker determiniert, als es die Außenpolitik von Staaten im allgemeinen ist. Dazu kam noch die faktische Abhängigkeit Österreichs, als Kleinstaat in einer spezifischen geopolitischen Lage, vom äußeren Umfeld und den jeweiligen Machtkonstellationen.<sup>2</sup> Die Aufgaben der österreichischen Außenpolitik, die zunächst vor allem

---

<sup>1</sup>Der Wortlaut der Mitteilung ist in der Wiener Zeitung vom 8. November 1990 abgedruckt. Die vier Signatarmächte erklärten ihre Zustimmung zur Obsoleterklärung dieser Artikel, Frankreich und die Sowjetunion betonten aber gleichzeitig, "daß der Staatsvertrag nach wie vor ein wichtiger Bestandteil der Nachkriegsordnung in Europa ist und bleibt und seine grundlegenden Bestimmungen auch jetzt für die Erhaltung des Friedens und der Sicherheit auf dem Kontinent von Bedeutung sind." vgl. Die Presse vom 1./2. Dezember 1990.

<sup>2</sup>Siehe dazu Helmut KRAMER (Projektleiter und Redakteur), Österreich im Internationalen System, Forschungsbericht 5 des Österreichischen Instituts für Internationale Politik (ÖIIP) 1983 und insbes. Otmar HÖLL, Kleinstaaten-Theorie und Abhängigkeit, S 34-43.

in der Sicherung und Wahrung der Eigenstaatlichkeit und Souveränität gesehen wurden, erweiterten sich daher im Hinblick auf die äußere Lage. Der Beitrag Österreichs zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit weltweit und regional (äußere Stabilität), und die Sicherung des wirtschaftlichen Wohlstandes allgemein und insbesondere des eigenen Volkes sowie der nationalen Identität und Kultur (innere Stabilität), bildeten in weiterer Folge die außenpolitischen Ziele und Basisfunktionen. So wird es auch im **Außenpolitischen Bericht des Bundesministeriums für Auswärtige** Angelegenheiten für das Jahr 1981 formuliert: "Neben der **Außenpolitik im engeren Sinn** ist die **Außenwirtschaftspolitik** zusammen mit der **Auslandskulturpolitik** einer der drei Grundpfeiler der österreichischen Außenpolitik".<sup>3</sup>

Diese drei Säulen wurden insofern ergänzungsbedürftig, als aufgrund einer völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Verpflichtung zur internationalen Solidarität im Nord-Süd-Kontext Fragen der **Entwicklungspolitik** und im Ost-West-Verhältnis eine eigenständige **Menschenrechtspolitik** zusätzlich zu berücksichtigen waren. Die zunehmende internationale Verflechtung und Kooperation führten auch zu einer Internationalisierung des **Verkehrs-, Umwelt- und Energiebereiches**, die damit eine außenpolitische Dimension erhielten. Mit der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bzw. der gegenwärtigen Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) sind weiters die europäische Dimension im **Forschungsbereich**, sowie auf den Gebieten der **allgemeinen und beruflichen Bildung und der Kultur** (Art. 126-128 EG-Vertrag) mitzuberücksichtigen

Damit zeigt sich sehr deutlich der Wandel der Funktionen der österreichischen Außenpolitik seit 1945. Verändert haben sich gleichermaßen auch die Entscheidungsträger. Waren ursprünglich der Bundeskanzler und die Bundesregierung in ihrer Gesamtheit für Außenkontakte zuständig - ein eigenes Bundesministerium wurde erst im Jahre 1959 eingerichtet und Bruno KREISKY als erster Außenminister bestellt- so ergaben sich bald für alle Fachressorts Außenkompetenzen.<sup>4</sup> Darüber hinaus wird die staatliche Außenpolitik auch durch auswärtige Beziehungen auf unterstaatlicher Ebene und durch privatwirtschaftliche Kontakte nichtstaatlicher Organe ergänzt. Im Außenpolitischen Bericht über das Jahr 1988 wird dies bestätigt, wenn es dort heißt: "Zu den Kontakten, die Regierungen untereinander pflegen, gesellen sich die Beziehungen, die zwischen grenznahen Regionen, Provinzen, Städten oder Bundesländern mit Partnern jenseits der Staatsgrenze angeknüpft werden; diese Beziehungen werden zunehmend durch solche ergänzt, die zwischen gesellschaftlichen Gruppen, Wirtschaftsunternehmen, Interessensverbänden und letzten Endes auch den einzelnen Menschen selbst entstehen."<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>Seite 93. Der Außenpolitische Bericht ist eine jährlich erscheinende Publikation des Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, die im Buchhandel erhältlich ist und eine zusammenfassende Darstellung der politischen und rechtlichen Entwicklungen, universell und regional, aus österreichischer Perspektive enthält.

<sup>4</sup>Siehe dazu das Bundesministeriengesetz 1973 und dessen Neufassung 1988.

<sup>5</sup>Seite 5. Siehe auch Renate KICKER, Föderalismus in der österreichischen Außenpolitik. Initiativen der Bundesländer, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), '88/2, S 133-145.

## II. Die völkerrechtliche Grundlegung der österreichischen Außenpolitik der II. Republik in den Jahren 1945 - 1955<sup>6</sup>

Die Erklärung der Außenminister Großbritanniens, der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten über Österreich, die sog. *Moskauer Erklärung 1943*, bildete den ersten politisch und völkerrechtlich relevanten Meilenstein auf dem Weg zur Wiedererlangung der staatlichen Unabhängigkeit nach dem Anschluß an das nationalsozialistische Deutschland im Jahre 1938. Erst zwölf Jahre später wurden, ebenfalls in Moskau, durch ein Memorandum zwischen einer österreichischen und einer sowjetischen Regierungsdelegation die Weichen für den Abschluß des Staatsvertrages gestellt. In diesem sog. *Moskauer Memorandum vom 15. April 1955* sicherte Österreich der Sowjetunion die künftige Wahrung seiner Unabhängigkeit durch die Erklärung seiner immerwährenden Neutralität, so wie sie von der Schweiz gehandhabt wird, zu. Diese "Verwendungszusage" (Versprechen), die jedenfalls von Österreich nicht als völkerrechtlicher Vertrag bewertet wurde, sicherte die Unterschrift der Sowjetunion unter das staatsbegründende Dokument, den *Staatsvertrag von Wien vom 15. Mai 1955*. Ratifiziert wurde der Staatsvertrag allerdings erst, nachdem Österreich sein Versprechen einer immerwährenden Neutralitätserklärung, durch einen Entschließungsantrag aller politischen Parteien im Parlament und der Regierungsvorlage des Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität Österreichs am 19. Juni 1955, sozusagen eingelöst hatte. Aus dieser engen politischen Verknüpfung und Bedingtheit von Staatsvertrag und österreichischer Neutralitätserklärung, ist die Frage, ob Österreich aufgrund seiner Interpretationshoheit diese modifizieren oder auch aufgeben könnte, zumindest historisch betrachtet, anders zu beurteilen, als dieselbe Frage im Hinblick auf die Neutralität der Schweiz. Es nützt daher auch nicht viel, daß im Bundesverfassungsgesetz ausdrücklich steht, daß Österreich "aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität erklärt" (Artikel 1). Abgesehen von dem bilateralen Versprechen gegenüber der Sowjetunion ist Österreich durch die Notifikation dieses Neutralitätsgesetzes an alle Staaten, mit denen Österreich damals diplomatische Beziehungen unterhielt, und durch deren zum Teil ausdrückliche, zum Teil stillschweigende Anerkennung völkerrechtlich auch multilateral an diese Neutralitätserklärung gebunden.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>Siehe dazu Alfons SCHILCHER, Österreich und die Großmächte, Dokumente zur österreichischen Außenpolitik 1945-1955, Materialien zur Zeitgeschichte Band 2, 1980; Gerald STOURZH, Geschichte des Staatsvertrages 1945-1955; und Alois MOCK/Ludwig STEINER/Andreas KHOL (Hg), Neue Fakten zu Staatsvertrag und Neutralität, Studienreihe der Politischen Akademie, Bd. 12 (ohne Jahresangabe).

<sup>7</sup>Im Widerspruch zu dieser bisher herrschenden Lehre gibt es allerdings jüngste Äußerungen österreichischer Juristen, Franz CEDE, Leiter des Völkerrechtsbüros des Außenministeriums, Edwin LOEBENSTEIN, der einstige Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt, der zusammen mit dem Völkerrechtler Stephan VEROSTA auch das Neutralitätsgesetz formuliert hatte, und Karl ZEMANEK, Völkerrechtsprofessor an der Universität Wien wonach "aus der Anerkennung der Neutralität durch andere Staaten weder Rechte noch Pflichten entstanden seien". Siehe dazu den Bericht von Andreas UNTERBERGER in der Tageszeitung Die Presse, vom 1. April 1995 auf Seite 5 unter dem Titel: "Österreichische Experten einig: Neutralität keine Völkerrechtspflicht".

### III. Die Neutralität als Bestimmungsfaktor der österreichischen Außenpolitik<sup>8</sup>

In den *Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage des Neutralitätsgesetzes* wird ausdrücklich betont, daß ein dauernd neutraler Staat, abgesehen von der Einhaltung der *Normen des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts* im Kriegsfall, sowie der Verpflichtung keine Bindungen einzugehen, die ihn in einen Krieg verwickeln könnten, in seinen sonstigen völkerrechtlichen Grundrechten völlig unbeschränkt bleibt und in der Gestaltung seiner Außen- und Innenpolitik keinen weiteren als den oben angeführten Beschränkungen unterworfen ist. Gleichzeitig wird darauf verwiesen, daß auch die Schweiz ihre Neutralität in diesem Sinne gehandhabt hat. Allerdings ist damit auch die durch die Schweiz entwickelte "*Vorwirkungslehre*" mitzudenken, wonach der Neutrale auch eine entsprechende *Neutralitätspolitik* in Friedenszeiten zu führen habe, die verhindern soll, daß er in einen künftigen Krieg hineingezogen wird. Gerade im Hinblick auf die Gestaltung der Neutralitätspolitik hat sich Österreich jedoch sehr bald vom *Schweizer Muster* wegentwickelt und unter Berufung auf eine *aktive Neutralitäts- und Friedenspolitik* das internationale Engagement begründet, wie etwa die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, die frühzeitige Unterstützung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), sowie eine engagierte Nahostpolitik und Annahme eines Beobachterstatus in der Blockfreienbewegung. Während die Schweiz sich diesbezüglich mehr Zurückhaltung auferlegte und im politischen Sprachgebrauch sowie in der Neutralitätsdoktrin streng zwischen Außenpolitik - basierend auf den Grundsätzen der Solidarität (Gemeinschaftsbezogenheit) und Disponibilität (Verfügbarkeit) - und Neutralitätspolitik trennte, ließ Österreich zumindest in seinem außenpolitischen Sprachgebrauch auch Raum für eine Neutralitätsinterpretation nach sowjetischem Verständnis.<sup>9</sup> Die als Emanzipation vom Schweizer Muster oder *österreichischer Weg des Neutralitätsverständnisses* bezeichneten Entwicklungen sind auch im Zusammenhang mit der vergleichsweise schwachen Dotierung und Ausstattung der österreichischen Landesverteidigung und dem geringen Stellenwert, den die militärische Komponente im österreichischen Sicherheitskonzept einnahm<sup>10</sup>, zu sehen. Die spätere Neubetonung der Bedeutung der Landesverteidigung durch Einfügung des *Artikel 9a* in das *österreichische Bundesverfassungsgesetz* im Jahre 1975, als Konzept einer umfassenden Landesverteidigung, wurde daher auch vielfach als Rückkehr zum Schweizer Muster bezeichnet.

Das Bemühen Österreichs um eine verstärkte Teilnahme am europäischen Integrationsprozeß, insbesondere die Bewerbung um Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften (seit dem Vertrag von Maastricht 1992: Europäische Union), hat die Frage nach dem Inhalt, der Interpretationsmöglichkeit und der Wandlungsfähigkeit der dauernden Neutralität erneut aufgeworfen.<sup>11</sup> Die Palette der Meinungen, die von Völkerrechtlern, Politikern und

<sup>8</sup>Siehe dazu Konrad GINTHER, Österreichs immerwährende Neutralität, Politische Bildung Heft 19, 1975; Felix ERMACORA, 20 Jahre österreichische Neutralität, 1975; und Alfred VERDROSS, Die immerwährende Neutralität Österreichs, Politische Bildung, Sonderheft 1977.

<sup>9</sup>Konrad GINTHER, Neutralität und Neutralitätspolitik. Die österreichische Neutralität zwischen Schweizer Muster und sowjetischer Koexistenzdoktrin, Forschungen aus Staat und Recht, Bd. 31, 1975.

<sup>10</sup>Siehe dazu auch unten den Auszug aus der Regierungserklärung von Bruno KREISKY 1971.

<sup>11</sup>Eine bahnbrechende Position vertraten die Völker- und Europarechtler Waldemar HUMMER und Michael SCHWEITZER in ihrem Rechtsgutachten für die Vereinigung Österreichischer Industrieller, veröffentlicht 1987 unter dem Titel: "Österreich und die EWG. Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG".

Wirtschaftstreibenden vertreten wurden, ist breit. Überwiegend wird argumentiert, daß die österreichische Neutralität im historisch-politischen Kontext einer Kriegserwartungspolitik im Ost-West Verhältnis, das heißt in engem Zusammenhang mit der ideologischen Spaltung und Blockbildung in Europa, entstanden sei. Mit der Auflösung der Blöcke in einer Situation allgemeiner Entspannung und Kooperation habe auch die Neutralität an Bedeutung verloren und würde den Neutralen nicht hindern, an einem verstärkten Integrationsprozeß teilzunehmen.

<sup>12</sup> Diese Argumentation der engen Verknüpfung von Neutralität und europäischer Sicherheitspolitik wurde und wird auch im Nord-Süd Zusammenhang vertreten, wonach es keine Neutralität in der Entwicklungspolitik gäbe. Für Österreichs Außenpolitik stellt sich aber doch die drängende Frage, ob angesichts einer angekündigten uneingeschränkten Teilnahme an der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)* der Europäischen Union, sowie einer beschränkten Beteiligung an den expandierenden europäischen Verteidigungspakten, *Westeuropäische Union (WEU)* und Nordatlantischer Verteidigungspakt (*NATO*), die immerwährende Neutralität, auch wenn diese auf ihren militärischen Kerninhalt reduziert angesehen wird, aufrechterhalten werden kann und soll!

#### IV. Phasen der österreichischen Außenpolitik seit 1955

In der folgenden Analyse der österreichischen Außenpolitik der II. Republik werden unter Berücksichtigung der innenpolitischen Machtverteilung und der daraus resultierenden Entscheidungsstrukturen verschiedene Phasen unterschieden.<sup>13</sup> Eine erste Phase bildet die Zeit von 1955 bis 1966, die Zeit der großen Koalition zwischen ÖVP und SPÖ; eine zweite Phase von 1966 bis 1970 ist gekennzeichnet durch die ÖVP-Alleinregierung; eine dritte Phase von 1970 bis 1983 entspricht der Zeit der SPÖ-Alleinregierung; eine vierte Phase von 1983 bis 1987 bestimmt die SPÖ-FPÖ-Koalition und seit 1987 befinden wir uns in einer fünften Phase, einer neuerlichen Koalitionsregierung zwischen SPÖ und ÖVP.

In den Jahren 1955 bis 1966, einer Phase koalitionärer und konsensualer Innenpolitik zwischen den damaligen Großparteien SPÖ und ÖVP, ging es in der Außenpolitik vor allem um die Anerkennung Österreichs als souveräner Staat durch die Staatengemeinschaft und um die Teilnahme am internationalen Geschehen. Während es Österreich gelang, schon vor Abschluß des Staatsvertrages, noch unter alliierter Besetzung und Kontrolle (II. Kontrollratsabkommen 1946) einigen internationalen Vereinbarungen, wie dem *Allgemeinen Handels- und Zahlungsabkommen (Gatt)* und Organisationen wie dem *Internationalen Währungsfonds*, der *Weltbank*, der *Welternährungsorganisation* und der *UNESCO* beizutreten, erfolgte die Aufnahme in die *Vereinten Nationen*, um die sich Österreich seit 1947 bemühte, erst im Dezember 1955 in einem 'en bloc - Verfahren' mit fünfzehn anderen Staaten. Neutralitätsrechtliche bzw. -politische Bedenken hinsichtlich der Teilnahme am Kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen wurden von seiten Österreichs von Anfang an entkräftet. Die Schweiz verhielt sich im Gegensatz dazu, sowohl was eine Mitgliedschaft in den

---

<sup>12</sup>Karl ZEMANEK, Veränderungen im internationalen System und die dauernde Neutralität, Herbert-Miehsler-Gedächtnisvorlesungen an der Universität Salzburg Nr. 5, 1991.

<sup>13</sup>Helmut KRAMER folgt in seinem Beitrag zur Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945-1990) Im Handbuch des Politischen Systems Österreichs, 1991, S 637-657, einer inhaltlichen Phasendarstellung: 1955-1968/70 Integrations- und Emanzipationsphase der österreichischen Außenpolitik; 1968/70-1983/84 Phase der global ausgerichteten Neutralitätspolitik und ab 1983/84 Phase der "realistischen Außen- und Neutralitätspolitik", der Umorientierung auf EG-Annäherung und Nachbarschaftspolitik.



Vereinten Nationen betraf, als auch im Hinblick auf die europäische Integration viel zurückhaltender als Österreich, das bereits 1956 Mitglied im *Europarat (ER)* wurde und gleichzeitig auch der *Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)* beitrug. Als Gründungsmitglied der *Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)* war Österreich ein Vorreiter in den Verhandlungen bezüglich eines Brückenschlages zwischen der EFTA und den *Europäischen Gemeinschaften (EG)* und schließlich federführend in der Aushandlung der *Freihandelsabkommen* der sogenannten "Rest-EFTA" Staaten mit den EG.

Die österreichische Außenpolitik war in dieser Phase des inneren Aufbaus und des äußeren Bemühens um internationale Anerkennung und Integration in einer sich zunehmend organisierenden Staatengemeinschaft weitgehend vom Konsens der Parteien getragen, und zwar sowohl während der großen Regierungskoalition als auch noch weitgehend in der **zweiten Phase**, von 1966 bis 1970, der Zeit der ÖVP-Alleinregierung.<sup>14</sup> Der Konsens war aber nicht mehr in allen Sachfragen tatsächlich vorhanden. Die Diskussion über die Annäherung Österreichs an die EG war damals, wie auch Ende der 80iger und Anfang der 90iger Jahre, von unterschiedlichen Auffassungen geprägt, die teilweise quer durch die Parteien gingen und von einzelnen Persönlichkeiten, wie etwa in den 60iger Jahren von Handelsminister Fritz BOCK und später von Außenminister Alois MOCK fast vollständig dominiert wurden. Bestehende Meinungsunterschiede wurden jedoch, wenn möglich, nicht in der Öffentlichkeit ausgetragen, da man die Außenpolitik aus dem Parteienstreit heraushalten und eine konsensuale einheitliche Linie nach außen vertreten wollte. Die Glaubwürdigkeit der Neutralitäts- und Außenpolitik - wobei diese beiden Begriffe, im Gegensatz zur Praxis der Schweiz, meist synonym verwendet wurden - sollte dadurch gewährleistet werden, daß man darüber nicht in der Öffentlichkeit diskutierte. Mit dieser Grundeinstellung wurde verhindert, daß die Außenpolitik in Österreich kontinuierlich zu einem Medien- und Gesprächsthema wurde und Wissen, Information und Interesse im Bereich der Außenpolitik in der öffentlichen Diskussion in Österreich unterentwickelt blieben.<sup>15</sup>

Die **dritte Phase** der österreichischen Außenpolitik von 1970 bis 1983, die Zeit der SPÖ-Alleinregierung, wurde von einer Persönlichkeit, dem damaligen Bundeskanzler Bruno KREISKY, bestimmt und diese Jahre auch als die "*Ära Kreisky*" bezeichnet.<sup>16</sup> Parteilose Außenminister wie Rudolf KIRSCHSCHLÄGER, Erich BIELKA und Willibald PAHR administrierten eine von Bruno KREISKY konzipierte Außenpolitik, die neue und von den Oppositionsparteien nicht unwidersprochene Schwerpunkte setzte. So wurde die Frage der wirtschaftlichen Integration in Europa durch Abschluß von bloßen Freihandelsabkommen auf dem industriell-gewerblichen Sektor unter Ausschluß des Agrarbereiches mit den EG gelöst. Eine Vollmitgliedschaft wurde damals noch im Hinblick auf neutralitätsrechtliche und -politische

---

<sup>14</sup>Siehe dazu Reinhard MEIER-WALSER, Die Außenpolitik der monocoloren Regierung Klaus in Österreich 1966-1970, tuduv Studie, Reihe Politikwissenschaften Bd. 27, 1988.

<sup>15</sup>Siehe dazu die Ergebnisse der großen Meinungsumfragen zu außenpolitischen Themen in den Jahren 1981, in: Renate KICKER/Andreas KHOL/Hanspeter NEUHOLD, Außenpolitik und Demokratie in Österreich. Strukturen-Strategien-Stellungnahmen, 1983 und in den Jahren 1990/91 in: Hanspeter NEUHOLD/Paul LUIF, Das außenpolitische Bewußtsein der Österreicher. Aktuelle internationale Probleme im Spiegel der Meinungsumfrage, Laxenburger Internationale Studien, LIS 4, 1992.

<sup>16</sup>Erich BIELKA/Peter JANKOWITSCH/Hans THALBERG (Hg.), Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik, 1983.

Bedenken nicht ernstlich in Betracht gezogen.<sup>17</sup> Weiters erfolgte eine stärkere Ostorientierung in der Außenpolitik, die unter anderem in einem Memorandum zur Unterstützung des von der Sowjetunion vorgelegten Projektes einer *Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)* zum Ausdruck kam. In dieser Phase änderte sich auch der Sprachgebrauch der österreichischen Außenpolitik - es wurde von **aktiver Außen- und Neutralitätspolitik** gesprochen und diese auch als **Friedenspolitik** bezeichnet, was im Hinblick auf den positiven Friedensbegriff der damaligen Sowjetunion und der darauf beruhenden östlichen Neutralitätskonzeption jedenfalls eine gewisse Abkehr vom Schweizer Muster bedeutete. Dies vor allem auch im Zusammenhang mit einer merklichen Zurückstellung der militärischen Komponente der österreichischen Neutralität, die in der *Regierungserklärung* Bruno KREISKYS vom 5. November 1971 verbalen Ausdruck fand, wenn er sagte: "Hohes Haus! Es ist keineswegs meine Absicht, die Bedeutung der Landesverteidigung zu verringern, wenn ich namens der Bundesregierung die Feststellung mache, daß unsere Neutralität und Sicherheit in Friedenszeiten am besten durch eine erfolgreiche Außenpolitik gewährleistet werden kann".<sup>18</sup>

Gleichzeitig erfolgte eine verstärkte Hinwendung zu den Staaten der Dritten Welt, vor allem auch im Rahmen der Vereinten Nationen. Die Bewerbung und schließlich auch die tatsächliche Einnahme eines Sitzes als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sollte das aktive Engagement Österreichs in der Weltpolitik und dabei vor allem im Nord-Süd Dialog unterstützen. Die gesamte UN-Politik, auch das Konzept Wien durch den Bau einer UNO-City und eines Konferenzzentrums als dritte UNO-Stadt einzurichten und anzubieten, sowie engere Kontakte der Bundesregierung zur Blockfreienbewegung wurden von den damaligen Oppositionsparteien im Parlament, aber auch in der Öffentlichkeit und in den Medien heftig kritisiert. Die zunehmend lauter werdende Kritik an der österreichischen Außenpolitik bezog sich auch auf die von Bundeskanzler KREISKY ganz persönlich getragene Nahostpolitik, die er teils in seiner Funktion als österreichischer Bundeskanzler, teils als Vorsitzender der Sozialistischen Internationale, aber auch als Privatmann und Freund ausländischer Staatsoberhäupter und Persönlichkeiten führte. Aus dieser Situation der Kontroverse formulierte die Österreichische Volkspartei erstmals ihre außenpolitischen Vorstellungen und legte sie unter dem Titel *außenpolitische Doktrin*, in Form eines Entschließungsantrages dem Parlament im Herbst 1978 zur Beschlußfassung vor.<sup>19</sup> Unter Berufung auf die bisher praktizierte Konsenspolitik im Außenbereich lehnte die SPÖ ein derart einseitiges Vorgehen ab, und reichte ebenfalls ihre außenpolitischen Vorstellungen in einem nicht so detaillierten, aber doch vergleichbaren, Grundsatzpapier im Parlament ein. Diese beiden Papiere machten die unterschiedliche Prioritätensetzung der beiden großen Parteien in der Außenpolitik deutlich, die letztlich auch zum Konflikt geführt hat. Während die ÖVP den konzentrischen Kreisen, die Österreich umgeben, von innen nach außen folgend, zuerst die Nachbarschaftspolitik, dann die Europapolitik (Ost-West Politik) und schließlich die UN-Politik (Nord-Süd Politik) programmatisch festlegte, lagen die Schwerpunkte nach dem Positionspapier der SPÖ eher in umgekehrter Richtung von außen nach innen. Den Vorrang hatte offensichtlich das internationale Engagement, während die Nachbarschaftspolitik eher nachrangig gereiht war. Durch Beratungen im Parlament sollten nun gemeinsame Grundsätze und Ziele der

---

<sup>17</sup>Paul LUIF, *Neutrale in die EG? Die wirtschaftliche Integration in Westeuropa und die neutralen Staaten*, 1988.

<sup>18</sup>Abgedruckt in der Österreichischen Zeitschrift für Außenpolitik, 1971.

<sup>19</sup>Siehe dazu und im folgenden Andreas KHOL, *Außenpolitik zwischen Konflikt und Konsens, Versuch einer Bilanz 1975-1978*, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik `78, 161-198.

österreichischen Außenpolitik erarbeitet werden, die von allen im Parlament vertretenen Parteien akzeptiert werden könnten. Dadurch sollte die Regierung jedenfalls an gewisse Leitlinien gebunden werden, die eine bessere Vorhersehbarkeit und Kontrolle von seiten der Oppositionsparteien und der Öffentlichkeit in der österreichischen Außenpolitik ermöglicht hätte. Die beiden Vorlagen wurden jedoch einem parlamentarischen Unterausschuß zur weiteren Behandlung zugewiesen und mit diesem prozeduralen Vorgehen war diese Initiative und damit auch ein außenpolitisches Grundsatzpapier wieder aus der Welt, zumindest aus der Öffentlichkeit geschafft!

Die Legitimationsbasis der Außenpolitik war in dieser **dritten Phase** wesentlich schmaler, da sie nur von der Regierungspartei und dabei wiederum weitgehend im Alleingang vom Bundeskanzler getragen war. Auch der 1976 eingerichtete *Rat für auswärtige Angelegenheiten*, ein parlamentarisches Sondergremium, hat die ihm zugedachte Funktion als Forum zur Erarbeitung einer gemeinsamen Außenpolitik zwischen Regierung und Opposition zu dienen, in der Praxis nicht erfüllt. Was die Effizienz der damaligen Außenpolitik betrifft, so hat Österreich durch das persönliche Auftreten von Bundeskanzler KREISKY sicherlich eine über die nationale Größe und Bedeutung hinausgehende Rolle in der Weltpolitik gespielt und Beachtung genossen.

Nach 1983, dem Ende der SPÖ-Alleinregierung und dem Abtreten von Bundeskanzler KREISKY, lenkte die darauffolgende SPÖ-FPÖ Koalition die Außenpolitik wieder in dieselben Bahnen, wie sie in der Zeit vor der SPÖ-Alleinregierung verfolgt worden sind.<sup>20</sup> Eine Neubetonung der militärischen Komponente der Neutralität, sowie ein Zurück zu Europa und zwar in Richtung westeuropäische Integration, charakterisieren die Außenpolitik in der **vierten Phase** ab 1983. Damit deckten sich sozialdemokratische und bürgerliche Konzepte der Außenpolitik in Österreich wieder in weit höherem Maße, was zu einer neuerlichen Konsenspolitik in diesem Bereich führte.

Die *Regierungserklärung Vranitzky-Mock* vom Jänner 1987 setzte daher keine neuen Schwerpunkte. Unter dem Titel "Außenpolitik auf bewährten Grundlagen" wurden die Nachbarschaftspolitik, der Ausbau der Beziehungen zur EG, der Beitrag zur KSZE, Abrüstung und Entspannung in Europa, sowie die Stärkung der Effizienz des Europarates an vorrangigen Stellen genannt. Diese Prioritätensetzung hinsichtlich der Nachbarstaaten und des europäischen Umfeldes entspricht im grundsätzlichen der Außenpolitik der Koalitionsjahre und der ÖVP-Alleinregierung. Das wird auch darin deutlich, daß in dieser Regierungserklärung der Neutralität als Beitrag zur Friedenssicherung ein eigener Absatz gewidmet wird. Im übrigen sollen die bisherigen Aktivitäten der österreichischen Außenpolitik, wie das Bemühen Wien als UNO-Sitz und internationalen Konferenzort weiter zu stärken, die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen, das Eintreten für Menschenrechtsschutz, die Fortsetzung der Flüchtlings- und Asylpolitik, sowie die Intensivierung der Beziehungen zu den Entwicklungsländern, die Auslandskulturpolitik und die Minderheitenpolitik fortgesetzt werden. Hervorgehoben wurde auch die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Bundesländer, ein wichtiger Ansatzpunkt im Hinblick auf Demokratisierung, das heißt stärkere

---

<sup>20</sup>In diesem Sinne auch Helmut KRAMER, Wende in der österreichischen Außenpolitik? Zur Außenpolitik der SPÖ-ÖVP-Koalition, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP) '88/2, S 117-133.



Teilnahme und Beteiligung der Bevölkerung am außenpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in Österreich.<sup>21</sup>

So wie in der Erklärung der Bundesregierung im Nationalrat wurde auch in der *außenpolitischen Erklärung* von Vizekanzler und Außenminister MOCK im Mai 1987 die Europapolitik in den Vordergrund gestellt. Die Diskussion um eine engere Beziehung Österreichs zur EG, bis hin zu einer Vollmitgliedschaft, wurde vor allem von seiten der ÖVP und Wirtschaftskreisen entsprechend forciert und führte schließlich im Frühsommer 1989 zum Beitrittsansuchen, dem vielzitierten "Brief nach Brüssel". In diesem Antrag um Aufnahme Österreichs als Vollmitglied in die Europäischen Gemeinschaften wird die Neutralität Österreichs noch als positiver Beitrag zur Friedenssicherung in Europa hervorgehoben und gleichzeitig betont, daß Österreich an dieser immerwährenden Neutralität auch als vollintegriertes EG-Mitglied festhalten wolle. In der *Erklärung der Bundesregierung* vom 30. November 1994 von Bundeskanzler Franz VRANITZKY vor dem Nationalrat kommt das Wort "neutral" nur in einem Absatz vor, der lautet: "Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik werden wir uns dafür einsetzen, eine europäische Friedensordnung zu schaffen. Österreich wird als **neutraler** Staat solidarisch und aktiv an ihr mitwirken. Die Teilnahme als Beobachter bei der Westeuropäischen Union bildet dazu eine sinnvolle Ergänzung".<sup>22</sup>

## V. Institutionelle Fragen und Probleme der österreichischen Außenpolitik

Die Diskussionen über den EG-Beitritt Österreichs waren vor dem Beitrittsansuchen und auch nachher im politischen, wirtschaftlichen und völkerrechtlichen Bereich widersprüchlich und für die Öffentlichkeit verwirrend. Im Zusammenhang mit der Integrationsfrage ist vor allem der Kompetenzkonflikt zwischen dem sozialistischen Bundeskanzler und dem ÖVP-Außenminister virulent geworden. Heftige Diskussionen *wer welche* Studien dem Ministerrat vorlegt und *wer* den Brief nach Brüssel unterschreibt, haben der in- und ausländischen Boulevardpresse reichlich Stoff geliefert und die österreichische Bevölkerung über die Vor- und Nachteile einer EU-Mitgliedschaft, sowohl hinsichtlich einer ökonomischen Bedarfsanalyse und Kosten-Nutzenrechnung, als auch der neutralitätsrechtlichen Möglichkeiten bzw. neutralitätspolitischen Bedenken weitgehend im Unklaren gelassen. Eine interministerielle Arbeitsgruppe hatte wohl einen umfangreichen Bericht über die möglichen Auswirkungen einer österreichischen Vollmitgliedschaft in den EG nach Verwirklichung des Binnenmarktkonzeptes und der Einheitlichen Europäischen Akte auf die österreichische innerstaatliche Rechtslage und Wirtschaft erstellt, der aber nicht einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde.

Zusammenfassend ergibt sich folgendes Bild: Die dynamische Entwicklung der internationalen Beziehungen und ein hoher Internationalisierungsgrad Österreichs haben zu qualitativen und quantitativen Veränderungen im Bereich der Außenpolitik geführt. Die klassische Diplomatie und Sicherheitspolitik wurde weitgehend überlagert von der Außen-, Wirtschafts-Umwelt-, Sozial- und Kulturpolitik sowie der Menschenrechtspolitik. Die zunehmende Spezialisierung und Technifizierung der außenpolitischen Handlungsbereiche sowie der Handlungsträger bewirkte eine Managementkrise des Außenamtes und Kompetenzkonflikte mit dem Bundeskanzleramt

---

<sup>21</sup>Renate KICKER, Außenpolitik der Länder, in: ÖZP '92/4, S 384-403.

<sup>22</sup>Aus dem Redetext von Bundeskanzler Franz VRANITZKY vor dem Nationalrat am 30. November 1994.

und anderen Bundesministerien.<sup>23</sup> Eine Bereinigung dieser Fragen erscheint insbesondere im Hinblick auf eine Mitgliedschaft und Vertretung Österreichs in der Europäischen Union dringend geboten!

## Weiterführende Literatur:

- Gerald STOURZH, Geschichte des Staatsvertrages 1945-1955. Österreichs Weg zur Neutralität, Verlag Styria, Graz-Wien-Köln, 2. Auflage, 1980
- Renate KICKER/Andreas KHOL/Hanspeter NEUHOLD, Außenpolitik und Demokratie in Österreich. Strukturen-Strategien-Stellungnahmen, Wolfgang Neugebauer Verlag, Salzburg 1983
- Reinhard MEIER-WALSER, Die Außenpolitik der monocoloren Regierung Klaus in Österreich 1966-1970, Reihe Politikwissenschaften, Band 27, Tuduv Studien, 1980
- Erich BIELKA/ Peter JANKOWITSCH/ Hans THALBERG, Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik, Europaverlag, Wien-München-Zürich 1983
- Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 88/2, Schwerpunktthema: Außenpolitik Österreichs. Neue Tendenzen
- Hanspeter NEUHOLD/Paul LUIF, Das außenpolitische Bewußtsein der Österreicher. Aktuelle internationale Probleme im Spiegel der Meinungsforschung, Laxenburger Internationale Studien, LIS 4, 1992.
- Außenpolitische Berichte des Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, die jährlich erscheinen, zuletzt 1993.

## Kurzbiographie

Renate KICKER

Assistenzprofessorin am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Graz. Forschungsbereich und Publikationen im Bereich Außenpolitik und Demokratie in Österreich sowie grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit am Beispiel der ARGE-ALPE ADRIA im größeren Kontext eines Europa der Regionen.

---

<sup>23</sup>Siehe dazu Hanspeter NEUHOLD, Internationaler Strukturwandel und staatliche Außenpolitik. Das österreichische Außenministerium vor neuen Herausforderungen, Laxenburger Internationale Studien, LIS 6, 1993.