

Franz Cede  
Christian Prosl

# Anspruch und Wirklichkeit

Österreichs Außenpolitik  
seit 1945

Franz Cede/Christian Prosl

Anspruch und Wirklichkeit



Franz Cede/Christian Prosl

# Anspruch und Wirklichkeit

Österreichs Außenpolitik seit 1945

**StudienVerlag**

Innsbruck  
Wien  
Bozen



Gefördert von



Die Veröffentlichung dieses Werkes wurde freundlicherweise unterstützt durch die Kulturabteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung und die MA 7, Kulturabteilung der Stadt Wien, Wissenschafts- und Forschungsförderung.

© 2015 by Studienverlag Ges.m.b.H., Erlersstraße 10, A-6020 Innsbruck

E-Mail: [order@studienverlag.at](mailto:order@studienverlag.at)

Internet: [www.studienverlag.at](http://www.studienverlag.at)

Buchgestaltung nach Entwürfen von Kurt Höretzeder

Satz: Studienverlag/Da-TeX Gerd Blumenstein, Leipzig

Umschlag: Studienverlag/hoeretzedder grafische gestaltung, Scheffau/Tirol

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder in einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Abhängig vom eingesetzten Lesegerät kann es zu unterschiedlichen Darstellungen des vom Verlag freigegebenen Textes kommen.

ISBN 978-3-7065-5746-7

Dieses Buch erhalten Sie auch in gedruckter Form mit hochwertiger Ausstattung in Ihrer Buchhandlung oder direkt unter [www.studienverlag.at](http://www.studienverlag.at)

# Vorwort

Die Idee zu diesem Buch entstand im Wiener Café „Griensteidl“ in einem Gespräch zwischen den beiden Autoren, die wenige Jahre zuvor in den Ruhestand getreten waren und die österreichische Außenpolitik nunmehr „von außen“ und im Rückblick verfolgen. Sie mussten diese im Freundeskreis kommentieren und verteidigen, was nicht immer leicht fiel. Dabei bemerkten sie, dass es erstaunlicherweise in gedruckter Form keinen allgemeinen Überblick über die österreichische Außenpolitik der Zweiten Republik gibt, der die Thematik kurz und bündig in einer leicht verständlichen Weise darstellt. – Diese Feststellung bewog uns nach reiflicher Überlegung dazu, das Wagnis einzugehen, selbst eine kurze Einführung in die österreichische Außenpolitik seit 1945 zu verfassen. Letztlich war für uns auch das Argument ausschlaggebend, dass es schade wäre, wenn unser in Jahrzehnten im österreichischen diplomatischen Dienst gesammelter Erfahrungsschatz verloren ginge. Soviel zur Entstehung der vorliegenden Publikation. Das Werk enthält eine kurze Darstellung der wichtigsten Themen der österreichischen Außenpolitik und gibt einen Einblick in die diplomatische Praxis. Es richtet sich an interessierte Leserinnen und Leser, ohne detaillierte Kenntnisse vorauszusetzen. Es wurde daher bewusst auf Fußnoten verzichtet. Der Band schließt mit ausgewählten Literaturhinweisen, die ein vertiefendes Studium der Thematik erleichtern sollen. Wo immer wir es als richtig empfinden, halten wir mit unserer eigenen Einschätzung der angeschnittenen Fragen nicht hinterm Berg. Über die historische Betrachtung hinaus haben wir uns in einem gemeinsamen Grundsatzkapitel und in den Schlussbetrachtungen mit einem persönlichen Statement zur österreichischen Außenpolitik „geoutet“, durchaus in der Absicht, damit einige – wie wir hoffen – nützliche Denkanstöße für die Zukunft zu geben. Wir möchten an dieser Stelle ganz besonders unseren Kollegen und Freunden Ludwig Adamovich, Michael Dippelreiter, Gerhard Jandl, Georg Hennig, Werner Maleczek, Georg Posch, Anton Prohaska, Walter Siegl und Helene Steinhäusl für ihre Bereitschaft danken, ihr umfangreiches Wissen zur Verfügung zu stellen. Unser Dank gilt auch Frau Ruth Mayr für die umsichtige Betreuung des Werkes. Natürlich stehen die im Buch vertretenen Meinungen unter der ausschließlichen Verantwortung der Autoren.

Abschließend danken wir unseren Ehefrauen, die trotz ihres bereits beträchtlichen Anteils an unseren Karrieren die Großzügigkeit aufbrachten, uns für dieses Unterfangen genügend Zeit zu gewähren.

Stellvertretend für die jüngere Generation widmen wir dieses Buch unseren Kindern.

Franz Cede und Christian Prosl

Innsbruck und Wien im März 2015



# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| Vorwort                                                                        | 5  |
| 1. Grundsätzliche Überlegungen zur österreichischen Außenpolitik               | 9  |
| 2. Die Wiedererrichtung Österreichs und des Auswärtigen Dienstes 1945          | 16 |
| 3. Österreich im Kalten Krieg                                                  | 19 |
| 4. Der Marshall-Plan in Österreich                                             | 23 |
| 5. Der Staatsvertrag                                                           | 25 |
| 6. Die österreichische Neutralität                                             | 29 |
| 7. Die Schweiz: Vorbild und Abgrenzung                                         | 36 |
| 8. Die Ungarnkrise 1956                                                        | 39 |
| 9. Die Krise in der Tschechoslowakei 1968:<br>Krisenmanagement und Völkerrecht | 41 |
| 10. Österreich und die Vereinten Nationen                                      | 43 |
| 11. Wien als Stadt der internationalen Begegnungen und Konferenzen             | 49 |
| 12. Von der KSZE zur OSZE                                                      | 54 |
| 13. Der internationale Schutz der<br>Menschenrechte                            | 59 |
| 14. Südtirol – die internationale Lösung eines tiefgehenden Problems           | 66 |
| 15. Die österreichische Nahostfriedenspolitik                                  | 73 |
| 16. Österreich und Mitteleuropa                                                | 77 |
| 17. Die Beziehungen zu Belgrad und der Zerfall Jugoslawiens                    | 80 |
| 18. Österreich und die EU                                                      | 86 |
| 19. „Annus mirabilis“ 1989 und der Zusammenbruch des Kommunismus               | 99 |

|                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 20. Der Zerfall der Sowjetunion und Russlands Neubeginn                                   | 105 |
| 21. Österreich und die USA – ein ambivalentes Verhältnis                                  | 112 |
| 22. Österreich und Deutschland – eine wechselvolle Beziehung                              | 120 |
| 23. Österreich und Westeuropa                                                             | 127 |
| 24. Österreichs Verantwortung auf dem Balkan                                              | 134 |
| 25. Die menschliche Dimension der Außenpolitik                                            | 139 |
| 26. Die Aufarbeitung der NS-Vergangenheit:<br>Restitution und Zwangsarbeiterentschädigung | 143 |
| 27. Auslandskulturpolitik – „Großmacht“ trotz bescheidener Mittel                         | 147 |
| 28. Entwicklungszusammenarbeit –<br>das Stiefkind der österreichischen Politik            | 150 |
| 29. Außenwirtschaftspolitik im Zeitalter der Globalisierung                               | 154 |
| 30. Schlussbetrachtungen                                                                  | 157 |
| Ausgewählte Literatur                                                                     | 161 |
| Die Autoren                                                                               | 168 |

# 1. Grundsätzliche Überlegungen zur österreichischen Außenpolitik

Die beiden Autoren möchten ihrer kurzen Darstellung der österreichischen Außenpolitik nach 1945 einige grundsätzliche Überlegungen voranstellen. Vor dem Hintergrund einer Jahrzehnte langen Tätigkeit im diplomatischen Dienst ist es uns ein Anliegen, unsere Erfahrungen in der Praxis und unsere persönlichen Einschätzungen mit all jenen zu teilen, die sich für internationale Fragen im Allgemeinen und für die österreichische Außenpolitik im Besonderen interessieren. Die Autoren sehen dabei ihre Verantwortung gerade gegenüber der jüngeren Generation und möchten mit ihrer Analyse zu einem besseren Verständnis der Stellung unseres Landes im internationalen Kontext beitragen.

Die folgenden „Leitgedanken“ richten den Blick nicht zurück in die Geschichte, sondern auf die Gegenwart und die Zukunft unserer Außenpolitik. Sie berücksichtigen vor allem die fundamentalen Veränderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts, die Österreich vor völlig neue Herausforderungen stellen.

Den beiden Autoren ist wichtig zu unterstreichen, wie fern ihnen jede billige Polemik liegt. Unser Anliegen ist es vielmehr, die Realitäten „sine ira et studio“ nüchtern zu beschreiben und daraus die Schlüsse zu ziehen, die der praktische Verstand nahelegt. Zur Erleichterung der Lektüre werden die zentralen Thesen der Autoren hier nicht langatmig ausgebreitet, sondern mit raschen Pinselstrichen dargestellt.

## 1. Innen- und Außenpolitik sind untrennbar verschränkt

Diese banale Feststellung scheint bei der breiten Öffentlichkeit in Österreich noch nicht wirklich angekommen zu sein. Die beiden Politikbereiche werden in der allgemeinen Wahrnehmung nach wie vor häufig isoliert voneinander betrachtet. Dies hat zur Folge, dass die Auswirkungen der internationalen Entwicklungen auf die eigene Lebenswelt noch immer unterschätzt werden, obwohl sich jede internationale Entwicklung unmittelbar auf Österreichs Politik, Wirtschaft und Gesellschaft niederschlägt. Die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik sind im Zeitalter der Globalisierung weitgehend aufgehoben. Die Ereignisse „draußen“ gehen uns „drinnen“ alle an. Goethe konnte sich noch behaglich am Fenster zurücklehnen, „wenn hinten, weit in der Türkei die Völker aufeinander schlagen“. Wir hingegen sind von den aktuellen Ereignissen in der bei Goethe bildlich so fernen Region im Nahen Osten (Türkei, Syrien, Irak, Israel, Palästina) direkt betroffen. Wer könnte leugnen, dass diese Entwicklungen uns unmittelbar angehen. Sie sind keine außenpolitischen Angelegenheiten mehr, die wir mit Distanz betrachten können. Die massive Einwirkung der internationalen Politik auf die inneren Verhältnisse Österreichs kann anhand einer endlosen Liste von Fallbeispielen (in jüngster Zeit z.B. die EU-Sanktionen gegen Russland oder die Flüchtlingsströme aus den Krisengebieten) demonstriert werden. Aber auch den innenpolitischen Entwicklungen wohnt eine außenpolitische Komponente inne. Österreich wird vom Ausland genau beobachtet, seien es seine Asyl- oder seine Wirtschaftspolitik oder seien es antisemitische Vorfälle. Oft führt dies zu unmittelbaren außenpolitischen Konsequenzen.

## 2. Außenpolitik wird nicht nur von Diplomaten gemacht

Die irrige Meinung, dass Außenpolitik ausschließlich das Geschäft von Diplomaten und Experten sei, geht auf ein Politikverständnis zurück, das spätestens seit dem 1. Weltkrieg überholt ist. Vor der Herausbildung der modernen demokratischen Staaten im 20. Jahrhundert zählten die Führung der Auswärtigen Angelegenheiten sowie die Befehlsgewalt über die bewaffnete Macht zu den Vorrechten des Herrschers. Der Souverän bestellte seine Diplomaten, die ihn und sein Land im Ausland vertraten. Im alten Österreich übte der Kaiser diese Befugnisse aus. Dass die Vorstellungswelt der monarchischen Staatsdoktrin noch in der Republik Österreich in abgewandelter Form weiterlebt, zeigt ein Blick in unsere Bundesverfassung. Der Bundespräsident führt laut Verfassung den Oberbefehl über das Bundesheer aus und ist zuständig, die Republik nach außen zu vertreten. In Wirklichkeit besteht in der modernen Welt schon längst kein staatliches Monopol mehr für die Führung der Außenpolitik. Dies gilt selbstverständlich auch für Österreich. Zum Bundespräsidenten und zum Außenminister mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im In- und Ausland ist mittlerweile eine Vielzahl von Akteuren getreten, die alle einen spezifischen Beitrag zu Österreichs Stellung in der Welt und damit im weitesten Sinn zur österreichischen Außenpolitik leisten: Die staatlichen Vertreter und Ministerien (Bundeskanzler und Fachminister sowie ihre bürokratischen Apparate) entfalten selbständig Auslandsaktivitäten. Der Nationale Sicherheitsrat tagt unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers, den Außenpolitischen Rat leitet der Außenminister. Dem österreichischen Parlament obliegen in außenpolitischen Angelegenheiten bedeutende Befugnisse, die in den letzten Jahren ausgeweitet wurden. Seinem Außenpolitischen Ausschuss steht der Außenminister Rede und Antwort. Dazu gesellen sich zahlreiche halbstaatliche Institutionen, allen voran die Wirtschaftskammer Österreich (ehemalige Bundeswirtschaftskammer), die mit ihrem weltumspannenden Netz von Außenhandelsvertretungen (AußenwirtschaftsCenters) zu einem gewichtigen außenpolitischen „Player“ geworden ist. Andere Interessenvertretungen, wie etwa die Industriellenvereinigung, der Österreichische Gewerkschaftsbund und die Arbeiterkammer, machen dem Ruf Österreichs als Verbändestaat ebenfalls alle Ehre, indem sie im Ausland – besonders in Brüssel bei der EU – Flagge zeigen. Die österreichische Vertretung bei der EU platzt räumlich bereits aus allen Nähten, weil sie neben den offiziellen Vertretern des Staates die zahlreichen Missionen der einzelnen Interessenvertretungen unter ihrem Dach kaum mehr beherbergen kann. Auch zahlreiche nicht-staatliche Organisationen (z. B. Amnesty International Österreich, Greenpeace etc.) sind außenpolitisch wirksam.

## 3. Außenpolitik ist nicht nur eine Angelegenheit des Zentralstaates

In den traditionellen Denkkategorien wird die Zuständigkeit für die Außenpolitik und den Abschluss völkerrechtlicher Verträge beim Zentralstaat angesiedelt. Auch in Österreich ging man lange Zeit davon aus, dass die Pflege der auswärtigen Beziehungen und der Abschluss von Staatsverträgen ausschließlich in die Kompetenz des Bundes fallen. Die Entwicklung der internationalen Beziehungen hat inzwischen auch dieses Konzept weitgehend überholt. Neben dem Bund und den vielen nicht-staatlichen Akteuren, die für

Österreich im Ausland insgesamt tätig sind, spielen die Bundesländer und Gemeinden im Rahmen der regionalen Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg eine zunehmend wichtige Rolle.

Die 1998 gegründete „Euregio Tirol – Südtirol – Trentino“ oder die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Alpen-Adria sind nur zwei Beispiele für die neuen Formen der grenzüberschreitenden Kooperation von Gebietskörperschaften. Die wachsende europäische Bedeutung der regionalen Außenpolitik wurde von der EU übrigens durch die Schaffung des „Europäischen Verbundes territorialer Zusammenarbeit“ (EVTZ) ausdrücklich anerkannt. Der EVTZ verbindet jene Länder und Regionen, die ihre Zusammenarbeit auf eine institutionelle Ebene heben können.

Aber auch Einzelpersonen, etwa österreichische Touristen oder die Opfer von Entführungen, die mithilfe politischer Verhandlungen mit Staaten oder Organisationen befreit werden, nehmen mit ihrem Verhalten direkt Einfluss auf die Außenpolitik, genauso wie österreichische Demonstranten im Ausland, z. B. gegen grenznahe Atomkraftwerke.

#### 4. Die Mitgliedschaft in der EU hat das Konzept der staatlichen Souveränität verwandelt

Der Beitritt zur EU veränderte die Prämisse, dass Österreich als souveräner Staat seine Außenpolitik frei und unabhängig gestalten kann. Die EU-Mitgliedschaft hat für Österreich einen Paradigmenwechsel herbeigeführt: Das Verhältnis des EU-Mitglieds Österreich zur Union stellt sich nicht mehr als „Auswärtige Angelegenheit“ im klassischen Sinn dar, weil Österreich ein integraler Teil dieses Staatenverbundes geworden ist, der in wichtigen Bereichen supranational verfasst ist. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten an die EU souveräne Befugnisse abgetreten haben. Wie sehr die EU inzwischen alle Lebensbereiche der Österreicher erfasst hat, erhellt allein die Tatsache, dass gegenwärtig zwei Drittel aller Rechtsvorschriften, die in Österreich gelten, von den EU-Institutionen in Brüssel erzeugt wurden.

#### 5. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik hat der österreichischen Außenpolitik neue Perspektiven eröffnet

Anlässlich seines EU-Beitritts hat Österreich förmlich erklärt, dass es bereit und fähig ist, an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU mitzuwirken und die sich daraus ergebenden Pflichten solidarisch mitzutragen. Im Klartext heißt dies, dass sich Österreichs Außenpolitik an die Regeln und die Abstimmungsmechanismen der EU zu halten hat. Der Spielraum für eine eigenständige österreichische Außenpolitik wurde dadurch wesentlich eingeschränkt. Andererseits bietet die vollberechtigte Mitwirkung Österreichs an der GASP für unser Land neue und interessante Möglichkeiten, gemeinsam mit seinen EU-Partnern an der Gestaltung und Umsetzung der europäischen Außenpolitik mitzuwirken.

## 6. Das Konzept der österreichischen Neutralität wurde durch die EU-Mitgliedschaft relativiert

Die Rechtsvorschriften der EU im Bereich der GASP haben besonders gravierende Auswirkungen auf das Konzept der österreichischen Neutralität. Mit der Anpassung der österreichischen Rechtsordnung an das Vertragswerk der EU wurden innerstaatlich alle rechtlichen Hindernisse für eine Übernahme der Verpflichtungen aus der GASP beseitigt. Ob man es wahrhaben will oder nicht, die österreichische Neutralität wurde aufgrund des EU-Beitritts auf ein Minimum reduziert.

## 7. Die österreichische Außenpolitik ist zugleich Sicherheitspolitik

Die untrennbare Verschränkung von Außen- und Sicherheitspolitik stellt sowohl auf nationaler Ebene als auch im Rahmen der EU eine Selbstverständlichkeit dar. So kommt es nicht von ungefähr, dass die beiden Politikbereiche in der GASP unter einem behandelt werden. Wurden noch vor dem EU-Beitritt Österreichs die Wahrung der äußeren Sicherheit und die Landesverteidigung als Angelegenheiten angesehen, die zu den Kernkompetenzen eines souveränen Staates zählen, so hat hier die EU-Mitgliedschaft einen grundlegenden Wandel bewirkt. Auch wenn die EU bei der Entwicklung einer europäischen Verteidigungspolitik und einer gemeinsamen europäischen Verteidigung nur sehr langsam vorankommt, ist Österreich seit seinem EU-Beitritt auch sicherheitspolitisch nicht mehr „allein zu Hause“. Österreich ist mittlerweile in die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) voll eingebunden und hat bereits an einer Reihe von EU-Militärmissionen teilgenommen. Im Juni 2013 wurde darüber hinaus Generalleutnant Wolfgang Wosolsobe zum Generaldirektor des Militärstabs der EU ernannt. Somit besetzt gegenwärtig ein Österreicher eines der wichtigsten Ämter der EU im militärischen Bereich.

## 8. Das demokratische Element der Außenpolitik hat sich wesentlich verstärkt

Während im 19. Jahrhundert und noch bis zum Ende des 2. Weltkriegs die Parlamente in den internationalen Beziehungen eine im Wesentlichen untergeordnete Rolle gespielt hatten, hat deren Einfluss auf die Außenpolitik in den letzten Jahrzehnten stetig zugenommen. Diese Entwicklung lässt sich ebenfalls in Österreich beobachten. Im österreichischen Nationalrat befassen sich der Hauptausschuss und der außenpolitische Ausschuss laufend mit internationalen Fragen. Für die Angelegenheiten der EU wurde im Nationalrat ein ständiger EU-Ausschuss eingerichtet. Diese Gremien stellen die Mitwirkung des österreichischen Parlaments bei der außenpolitischen Willensbildung der Bundesregierung und beim Gesetzgebungsverfahren der EU sicher. Der Umstand, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments in allen EU-Mitgliedstaaten direkt gewählt werden, und die Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments durch den am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon haben das demokratische Element der EU entscheidend aufgewertet. Die wachsende außenpolitische Bedeutung der demokratischen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene erstreckt sich somit auf eine Domäne, die sich in früheren Zeiten der parlamentarischen Kontrolle weitgehend entzogen hatte.

## 9. Der konsularische Schutz der österreichischen Staatsbürger und Staatsbürgerinnen im Ausland hat sich zu einer zentralen Aufgabe des Außenministeriums entwickelt

Die Reisefreudigkeit der Österreicher und die wachsende Zahl an Auslandsösterreichern (derzeit rund 400.000) haben zu einem sprunghaften Anwachsen der konsularischen Aufgaben geführt, mit denen das Außenministerium in Wien und die österreichischen Vertretungsbehörden in aller Welt befasst werden. Der konsularische Bereich umfasst ein breites Spektrum von behördlichen Funktionen (z. B. in Pass- und Visa-Angelegenheiten), Schutz und Beistand in Notsituationen jeder Art sowie die Unterstützung von Österreichern, die mit den Gesetzen des Aufenthaltsstaates in Konflikt geraten sind. Die hier nur beispielhaft aufgezeigten konsularischen Agenden werden von der breiten Öffentlichkeit vor allem dann wahrgenommen, wenn etwa ein spektakulärer Entführungsfall (z. B. zwei österreichische Geiseln in Mali 2008), ein besonders tragisches Unglück (z. B. Absturz eines Flugzeugs der Lauda Air in Thailand 1991) oder eine Großkatastrophe mit österreichischen Opfern (z. B. Tsunami 2004 im Indischen Ozean) die Schlagzeilen füllen. Dabei wird gerne vergessen, dass die große Masse an konsularischen Aufgaben von den Beamten des Außenministeriums im In- und Ausland tagtäglich im Schatten der medialen Berichterstattung bewältigt wird.

Wehe, wenn etwas im konsularischen Bereich schiefgeht! Der unrühmliche Visa-Skandal an einigen Botschaften Anfang des Jahrhunderts war sofort in aller Munde. Die Sensibilität der Medien kennt keine Grenzen, wenn das Schicksal eines einzigen Österreichers im Ausland gefährdet ist. Das weiß jede Außenministerin oder jeder Außenminister sehr genau. Ihr Image hängt nicht unwesentlich davon ab, wie die Arbeit ihrer Mitarbeiter im konsularischen Bereich von den Medien beurteilt wird.

## 10. Die Medien beeinflussen die Außenpolitik

Die Rolle der Medien, etwa durch Kommentare, Talkshows und eigene Analysen, ist bei der Formulierung und Umsetzung der Außenpolitik nicht zu unterschätzen. Dies trifft auf alle Staaten zu, von den demokratischen bis zu den diktatorisch regierten. Aber infolge der spezifischen Struktur der Medienlandschaft und der wechselseitigen Abhängigkeit von Medien und Politikern ist Österreich ganz besonders davon betroffen. Bei vielen Politikern kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, sie schielen an erster Stelle nach Schlagzeilen im wichtigsten österreichischen Massenblatt. Dass darunter die Nachhaltigkeit und Langfristigkeit der Politik leidet, ist ein bedauerliches Faktum.

## 11. Globale Fragen können nicht mit lokalen Lösungen beantwortet werden

Der Einsicht, dass die großen Weltprobleme (z. B. Umwelt, Klima, Terror, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen) nur durch internationale Zusammenarbeit gelöst werden können, wird sich gewiss niemand verschließen. Sehr unterschiedlich wird andererseits die

Antwort auf die Frage lauten, wie sich die österreichische Politik konkret zu den einzelnen Herausforderungen positionieren soll. Die diesbezügliche Diskussion entzündet sich etwa bei der Umsetzung der internationalen Verpflichtungen aus der Klimapolitik oder bei der Frage, wie Österreich auf die Bedrohungen des internationalen Terrorismus oder auf den militanten Islamismus (Stichwort: Dschihadisten) reagieren soll. Die uneinheitliche Haltung innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft und die mangelhafte Koordination der wichtigsten Akteure (Staaten und internationale Organisationen) in Bezug auf die großen Probleme unseres Zeitalters erschweren ein entschlossenes gemeinsames Vorgehen. Die internationalen Bemühungen bei der Lösung globaler Probleme stellen sich als äußerst komplexer Prozess dar, der sich im Rahmen mehrerer Organisationen mit höchst unterschiedlichen Zuständigkeiten (z. B. EU, NATO, UNO und ihre Sonderorganisationen) abspielt. Die Schwierigkeiten der innerösterreichischen Abstimmung zu den heiklen Themen, die nur durch internationale Zusammenarbeit erfolgreich behandelt werden können, spiegeln die Koordinationsproblematik auf nationaler Ebene wider.

## 12. Hat Österreich eine außenpolitische Strategie?

Die zentrale Aussage wurde hier bewusst als Frage formuliert. An welchen Zielsetzungen orientiert sich die österreichische Außenpolitik im gegenwärtigen Kontext der internationalen Beziehungen? Vor der politischen Wende in Europa war es noch relativ leicht, die Parameter der österreichischen Außenpolitik mit einigen Stichworten zu umreißen: aktive Neutralitätspolitik, aktive Nachbarschaftspolitik, hohes Profil beim internationalen Menschenrechtsschutz, Betonung der Autorität des Völkerrechts, Entspannungspolitik (OSZE, UNO), humanitäre Außenpolitik, namhafter Einsatz bei internationalen friedenserhaltenden Missionen (Peacekeeping Missions). Nach der Wende 1989 und nach dem EU-Beitritt 1995 ist es der österreichischen Außenpolitik noch nicht wirklich gelungen, ein neues Image zu erwerben, das den so grundlegenden Veränderungen Rechnung trägt. Gibt es ein „Alleinstellungsmerkmal“ der österreichischen Außenpolitik, und wenn ja, wie wird es definiert? Von einer aktiven Neutralitätspolitik haben wir uns spätestens seit dem österreichischen EU-Beitritt und der Übernahme der Verpflichtungen aus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) verabschiedet. Unser Engagement beim internationalen Peacekeeping wird heutzutage auf dem Balkan (EUFOR) geschätzt, andererseits hat der Rückzug des österreichischen Truppenkontingents vom Golan (UNDOF-Mission) den Ruf Österreichs als besonders aktiver Teilnehmer an den friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen ziemlich beschädigt. Was die Nachbarschaftspolitik betrifft, wird die Rolle Österreichs in der Balkanregion positiv beurteilt. Das Engagement von Außenminister Mock und seiner Nachfolger für eine Stabilisierung der Region und das konstante Eintreten Österreichs für eine europäische Perspektive für alle Nachfolgestaaten Jugoslawiens sowie Albanien mit dem Ziel ihres Beitritts zur EU findet international nach wie vor Beachtung. Das diplomatische und sicherheitspolitische Engagement für die Balkanregion (z. B. namhafte österreichische Beteiligung bei EUFOR) kann als Bereich identifiziert werden, wo Österreich heute, wenn auch mit äußerst bescheidenen Mitteln, eine klare Linie verfolgt.

Weniger klar erkennbar erscheint gegenwärtig die Handschrift der österreichischen Außenpolitik in anderen Bereichen. Es ist insbesondere festzustellen, dass Österreich inner-

halb der EU bisher kaum mit interessanten mehrheitsfähigen Vorschlägen hervorgetreten ist. Vielmehr wird häufig der Eindruck vermittelt, dass Österreich im Rahmen der GASP bloß im Mainstream der EU-Positionen mitschwimmt und die Themenführerschaft anderen Mitgliedstaaten überlässt. Es wurde auch beobachtet, dass Österreichs Vertreter in Brüssel häufig nur auf die Positionen anderer Staaten reagieren, anstatt inhaltlich mit eigenen Vorschlägen hervorzutreten. Reaktion statt Aktion sollte aber nicht die Devise der österreichischen Außenpolitik sein.

Dabei erschiene es durchaus möglich, Österreichs Rolle in der EU und in der Welt klarer zu konturieren.

### 13. Visionen für eine österreichische Außenpolitik

Für ein relativ kleines Land wie Österreich, das seit seinem Bestehen an den Schnittstellen verschiedener Sprachen und Kulturen liegt und viele Jahre hindurch an der politischen Grenze zwischen Ost und West lag, hat eine aktive, präventive Außenpolitik geradezu existenzielle Bedeutung. Dies lehrt uns nicht zuletzt die Geschichte. Es genügt nicht, zu reagieren, denn dann ist es meist zu spät. Österreich muss im Zeitalter der Globalisierung einen Mehrwert für die internationale Staatengemeinschaft darstellen. In den Worten des früheren Bundespräsidenten und Außenministers Rudolf Kirchschläger lässt sich sagen: „Wer in der Staatengemeinschaft funktionslos ist, dessen Existenz ist permanent gefährdet.“ Uns scheint diese Einsicht im Laufe der letzten Jahre bei vielen Politikern in Österreich verloren gegangen zu sein. Wir meinen, dass Außenpolitik Visionen braucht, denn nur diese bewegen Menschen. Unsere Vision ist die einer friedlichen und solidarischen Welt. Friede ist kein statischer Begriff, seine Sicherung erfordert unermüdlichen Einsatz. Ein tatkräftiges Herangehen an die globalen Probleme ist nicht nur eine moralische Aufgabe, es liegt auch in unserem ureigensten Interesse. Der einmalige, endgültige „große Wurf“ wird in keinem Bereich gelingen, vielmehr ist konsequente, mühsame Kleinarbeit erforderlich. Die Außenpolitik bietet sich als Instrumentarium an. Es muss nur zielgerichtet genutzt werden.

Um Interesse an diesem Instrumentarium zu wecken, haben wir das vorliegende Buch geschrieben.

## 2. Die Wiedererrichtung Österreichs und des Auswärtigen Dienstes 1945

### Neubeginn und materieller Wiederaufbau

Wir, die wir in Österreich seit 70 Jahren in Frieden leben, können uns nicht das Ausmaß der Zerstörung und Verängstigung im Jahre 1945 vorstellen. Mit der Kapitulation des Dritten Reiches ging der 2. Weltkrieg am 8. Mai 1945 zu Ende. Die Bilanz für Österreich war verheerend: An die 250.000 in die deutsche Wehrmacht eingezogene Österreicher kamen nicht mehr zurück, über 65.000 jüdische Österreicher waren ermordet worden, etwa 32.000 Österreicher waren in Gestapo-Haft oder in Konzentrationslagern umgekommen. Die Städte waren weitgehend zerstört, in Wien der Stephansdom ausgebrannt, die Oper und das Burgtheater schwer beschädigt. Die Infrastruktur war zusammengebrochen: Straßenbahnen verkehrten, wenn überhaupt, nur selten, es musste der Bauschutt auf den Straßen weggeräumt werden, der Zugverkehr war behindert. Dazu kamen Hungersnot mit Hamsterkäufen bei den Bauern der Umgebung, ein strenger Winter, die Menschen froren mangels Heizmaterials und warmer Kleidung. 76.000 Wohnungen waren ganz, 100.000 teilweise zerstört. Es herrschte große Arbeitslosigkeit und ein nicht enden wollender Flüchtlingsstrom ergoss sich aus dem Osten. In der sowjetischen Besatzungszone fanden Entführungen, Raub und Vergewaltigungen statt.

Die Wiederherstellung der Unabhängigkeit Österreichs war von den Alliierten als Folge der Moskauer Außenministerkonferenz bereits 1943 festgelegt worden. Die politischen Parteien SPÖ, ÖVP und KPÖ veröffentlichten am 27. April 1945 eine *Unabhängigkeitserklärung*, mit der die demokratische Republik Österreich wiederhergestellt und der „Anschluss“ für null und nichtig erklärt wurde. Am gleichen Tag anerkannte die Sowjetunion die *Provisorische Staatsregierung* (Konzentrationsregierung aus SPÖ, ÖVP und KPÖ) mit Staatskanzler (= Bundeskanzler) Renner an der Spitze. Nachdem die Regierung um Mitglieder aus den westlichen Bundesländern erweitert worden war, folgte die Anerkennung durch die Westmächte. Am 13. Mai wurde die Rückkehr zur Bundesverfassung 1920 in der Fassung von 1929 (also der letzten vom bürgerlichen und vom sozialdemokratischen Lager gemeinsam verabschiedeten Verfassung) beschlossen.

Auf Basis eines britischen Vorschlages kam es zur *Zoneneinteilung*: Tirol und Vorarlberg bildeten die französische Zone, Salzburg und Oberösterreich mit Ausnahme des Mühlviertels die amerikanische, Osttirol, Kärnten und die Steiermark die britische und Niederösterreich und das Burgenland sowie das Mühlviertel die sowjetische Zone. Wien wurde ebenfalls in vier Zonen geteilt, der erste Bezirk wurde zum internationalen Sektor erklärt, dessen Verwaltung jeden Monat turnusmäßig auf eine andere Besatzungsmacht überging. Zwischen den Zonen gab es Kontrollpunkte, an einigen wurden Entlausungen vorgenommen.

Das „*Erste Kontrollabkommen*“ vom 4. Juli 1945 gab jeder alliierten Macht ein Veto gegen vom österreichischen Parlament beschlossene Gesetze. Das „*Zweite Kontrollabkommen*“ vom 28. Juni 1946, welches bis zum Tage des Inkrafttretens des Staatsvertrages als Grundlage des Besatzungsregimes diente, hob das generelle Einspruchsrecht der Alliierten auf: Die Zustimmung des Alliierten Rates galt als erteilt, wenn dieser nicht binnen 31 Tagen einstimmig Ein-