

FLORIAN WEISS

DIE SCHWIERIGE BALANCE

Österreich und die Anfänge der westeuropäischen Integration 1947–1957

Auf der Pariser Konferenz der Marshallplan-Teilnehmer im Sommer 1947 zog sich Österreich schon nach kurzer Zeit von den Beratungen über eine europäische Zollunion zurück. Staatenübergreifende wirtschaftliche Kooperation, wie sie die Vereinigten Staaten zur Bedingung für die Inangasetzung ihres Hilfsprogramms für Europa machten, barg für das von den vier Siegermächten besetzte Land ein unkalkulierbar hohes staatspolitisches Risiko. Sie gefährdete die Rückgewinnung der gesamtstaatlichen Souveränität, die sich nur im Zusammenwirken aller vier Besatzungsmächte erreichen ließ. Als einzigem Teilnehmerland am Marshallplan, das – mit seinem östlichen Teil – im sowjetischen Herrschaftsbereich lag, mußte Österreich daran gelegen sein, das Verhältnis zur Sowjetunion, das ohnehin durch die Ausrichtung des politischen Systems auf die westlichen Demokratien hin belastet war, nicht durch eine dezidierte Politik der Westintegration nachhaltig zu stören¹. Was also das Projekt einer europäischen Zollunion anging, so war für den österreichischen Außenminister Karl Gruber „die Entscheidung als solche (...) eine politische“ und kam zudem im Sommer 1947 „wesentlich verfrüht“. Aus Paris bestätigte die österreichische Delegation, „daß wir überhaupt keine definitive Entscheidung treffen könnten, solange unsere Situation nicht durch den Abschluß eines [Staats-] Vertrages geklärt sei“².

Mit dem Hinweis auf diese Zwangslage und in Unterschätzung der außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten Wiens ist bisher weder die Marshallplan-Forschung noch

¹ Zur Besatzungssituation vgl. vor allem Österreich und die Sieger: 40 Jahre 2. Republik – 30 Jahre Staatsvertrag, hrsg. von Anton Pelinka/Rolf Steininger, Wien 1986; Die bevormundete Nation. Österreich und die Alliierten 1945–1949, hrsg. von Günter Bischof/Josef Leidenfrost, Innsbruck 1988; Manfred Rauchensteiner, Der Sonderfall. Die Besatzungszeit in Österreich 1945 bis 1955, hrsg. vom Heeresgeschichtlichen Museum/Militärwissenschaftliches Institut Wien, Graz/Wien/Köln 1979. Zur Marshallplan-Konzeption: John Gimbel, *The Origins of the Marshall Plan*, Stanford, Ca. 1976; Michael J. Hogan, *The Marshall Plan: America, Britain and the Reconstruction of Western Europe 1947–1952*, Cambridge, Ma. 1987, S. 26 ff.

² Konzept Grubers zu Fragen von Zollunionen im Rahmen der Marshallplan-Konferenz, 18. 8. 1947, in: Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik (ÖStA/AdR), Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (BMfAA) II pol 1947, Amerika 2, GZl. 107.651, Zl. 108.781. Alois Vollgruber an Gruber, 20. 8. 1947, in: Ebenda W-pol 1947, Konv. 22/9, Zl. 142.868. Bis 1959 war das Außenamt eine Sektion des Bundeskanzleramtes (Bundeskanzleramt, Auswärtige Angelegenheiten/BKA, AA). Die Bezeichnung des gesamten Bestandes im ÖStA/AdR lautet gemäß der Reform auf BMfAA.

die Forschung zur österreichischen Außenpolitik nach 1945 auf die Rolle Österreichs in den Anfängen des westeuropäischen Einigungsprozesses näher eingegangen³. Bislang liegen nur für die österreichische Europaratspolitik politikwissenschaftliche und völkerrechtliche Untersuchungen vor⁴. Dieser Aufsatz hat die österreichische Politik gegenüber der europäischen Wirtschaftsintegration zum Gegenstand. Er setzt ein mit der Entscheidung der Wiener Regierung für den Wiederaufbau im „Europa des Marshall-Plans“ und beschreibt für den Zeitraum bis 1957 zunächst die Mitwirkung Österreichs an den kooperativen Zusammenschlüssen im Committee of European Economic Cooperation (CEEC) und in der Organization for Economic European Cooperation (OEEC), dann die weitgehend erfolglose Annäherung an das supranationale „Europa der Montanunion“ und die schwierige Standortsuche zwischen klein- und großeuropäischer Integration, also zwischen EWG und Freihandelszone⁵.

Daß seit 1947 parallel dazu Vier-Mächte-Verhandlungen, seit 1954 unter Einschluß Österreichs, über einen Staatsvertrag geführt wurden, gab dieser Integrationspolitik ihr spezifisches Gepräge: Sie im Rahmen eines Zielkonfliktes mit der Politik der Rückgewinnung der Souveränität bzw. in den Jahren nach 1955 mit den Erfordernissen der vom Staatsvertrag auferlegten Neutralitätspolitik zu erfassen, ist das Anliegen dieses Aufsatzes. Wie war es möglich, die Attraktivität der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit dem Westen mit dem Gebot der Rücksichtnahme auf sowjetische Österreich-Interessen in Einklang zu bringen? Fand die Wiener Regierung einen Ausweg aus dem Dilemma, mit Erreichen des einen Politikzieles möglicherweise das Erreichen des anderen aufs Spiel zu setzen? Gab es also Strategien, die sowohl Staatsvertrag und Neutralität als auch der Wirtschaftskooperation mit dem Westen Rechnung trugen?

Die Beantwortung dieser Fragen ist durch das archivische Grundproblem jeder Forschung zur österreichischen Außenpolitik nach 1945 erschwert: der im Österreichischen Staatsarchiv/Archiv der Republik immer noch nicht zur vollen Anwendung gelangten 30-Jahres-Sperrfrist. Zugangsbeschränkungen gelten vor allem für die Aktenbestände des Außenamtes aus den fünfziger Jahren. Ist für den Bereich der Staatsvertragsfrage ein Ausweichen auf die mittlerweile doch schon reichhaltige For-

³ Vgl. Wilfried Mähr, *Der Marshallplan in Österreich*, Graz/Wien/Köln 1989; Arno Einwitschläger, *Amerikanische Wirtschaftspolitik in Österreich 1945–1949*, Wien/Köln/Graz 1986; Patricia B. Eggleston, *The Marshall Plan in Austria: A Study in American Containment of the Soviet Union in the Cold War*, Diss. University of Alabama 1980; siehe auch den Literaturbericht von Günter Bischof, *Der Marshallplan und Österreich*, in: *Zeitgeschichte* 17 (1989/90), S. 463–474, der zurecht auf die mangelnde Rezeption der anglo-amerikanischen Marshallplan-Forschung hinweist. Westbindung als Frage des politischen Systems bei Rudolf G. Ardelt/Hanns Haas, *Die Westintegration Österreichs nach 1945*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4 (1975), S. 379–399; vgl. auch Willibald I. Holzer, *Der Kalte Krieg und Österreich. Zu einigen Konfigurationsäquivalenten der Ost/West-Bipolarisierung in Staat und Gesellschaft (1945–1955)*, in: *Jahrbuch für Zeitgeschichte* 1982/83, Wien 1983, S. 133–209.

⁴ Hierzu vor allem *Österreich im Europarat 1956–1986. Bilanz einer 30-jährigen Mitgliedschaft*, hrsg. von Waldemar Hummer/Gerhard Wagner, Wien 1988.

⁵ Klassifizierung bei Wilfried Loth, *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939–1957*, Göttingen 1990.

schungsliteratur möglich, so lassen sich weite Bereiche der Integrationspolitik durch die Bestände anderer, an deren Formulierung beteiligter, dem Außenamt aber nachgeordneter Regierungsstellen erhellen, namentlich den Ministerien für Vermögenssicherung und Wirtschaftsplanung (bis 1949), für Handel und Wiederaufbau sowie für Verkehr und verstaatlichte Betriebe⁶.

I.

Bei der Entscheidung der Wiener Regierung für den Marshallplan spielte dessen integrative Konzeption, die unverkennbar dem „containment“-Denken der amerikanischen Außenpolitik entstammte, nur eine geringe Rolle. Damit blieb auch die staatspolitische Tragweite dieser Option weitgehend ausgeblendet, wenngleich die gleichzeitig einsetzende Neutralitätsrhetorik in eine andere Richtung deutete⁷. Über die grundsätzliche „Westorientierung“ Österreichs war offensichtlich bereits vorher entschieden worden: Nach der erfolglos verlaufenen ersten Verhandlungsrunde über einen Staatsvertrag auf der Moskauer Außenministerkonferenz im März/April 1947 hatten sich die enttäuschten Hoffnungen Österreichs in einem geheimen, in Kreisen der Regierungskoalition gehandelten Plan niedergeschlagen, der Sowjetunion durch die Bildung einer sowjetfreundlichen Regierung weit entgegenzukommen. Das Publikwerden dieser Erwägungen hatte eine schwere innenpolitische Krise ausgelöst und in der Frage „West- oder Ostorientierung“ Österreichs wie ein reinigendes Gewitter gewirkt⁸.

Nach der Harvard-Rede Marshalls vom 5. Juni 1947 ging es der Wiener Regierung zwar auch um die Frage, wie die Sowjetunion das amerikanische Hilfsangebot bewertete und ob an eine Kooperation mit Osteuropa, vor allem mit den österreichischen Nachbarstaaten, gedacht wäre⁹. Stärker wurde die Diskussion über den Marshallplan allerdings vom Aspekt der Wirtschaftshilfe bestimmt. Nur die Fortsetzung amerikanischer Hilfslieferungen schien einen Ausweg aus der Nachkriegskrise zu bieten, deren wichtigste Faktoren – wie Nahrungsmittelknappheit, Energiemangel, Produktionsausfälle, zerrüttete Verkehrsverbindungen und Außenwirtschaftsbeziehungen – ganz Europa

⁶ Zum Staatsvertrag: Gerald Stourzh, *Geschichte des Staatsvertrages 1945–1955. Österreichs Weg zur Neutralität*, Studienausgabe, Graz/Wien/Köln 3 1985; Audrey Kurth Cronin, *Great Power Politics and the Struggle over Austria, 1945–1955*, Ithaca/London 1986. Im Archivbestand „Verstaatlichten“-Ministerium befinden sich unter dem reichhaltigen „Ministerratsmaterial“ relativ vollständig die an die Kabinettsitzungen adressierten Berichte und Anträge aller Ressorts, nicht jedoch Beschlußprotokolle. Noch weitgehend unerschlossen ist die Überlieferung des mehrmals reorganisierten, bis 1949 dem Außenamt, dann dem Bundeskanzleramt unterstellten Zentralbüros für ERP-Angelegenheiten.

⁷ Hierzu vor allem Mähr, *Marshallplan in Österreich*, S. 47 ff.

⁸ Hierzu besonders Josef Leidenfrost, Karl Gruber und die Westorientierung Österreichs nach 1945, in: *Für Österreichs Freiheit. Karl Gruber – Landeshauptmann und Außenminister 1945–1953*, hrsg. von Lothar Höbelt/Othmar Huber, Innsbruck 1991, S. 101–119.

⁹ Gruber an den österreichischen Gesandten in Washington, Kleinwächter, 24. 6. 1947, in: *ÖStA/AdR, BMfAA II pol 1947, Amerika 2, GZl. 107.651, Zl. 107.679*. Auch Protokoll über die unter Vorsitz Grubers stattgefundene Sitzung betr. Marshall-Plan, 7. 7. 1947, in: *Ebenda*, Zl. 107.934.

trafen, in Österreich aber durch ökonomische Folgelasten der nationalsozialistischen Kriegswirtschaft, finanzielle Belastungen aus der alliierten Besetzung und sowjetische Eingriffe in die laufende Industrieproduktion besonders krass zutage traten¹⁰.

Am 8. Juli 1947 nahm die Wiener Regierung die französisch-britische Einladung zu der am 12. Juli beginnenden Pariser Marshallplan-Konferenz an¹¹. Auf die endgültige Absage der Sowjetunion, mit der eine massive Gegenpropaganda einsetzte, reagierte Österreich sehr vorsichtig. Für die österreichische Delegation gab das Außenamt folgende Instruktion aus: „Gesamtverhalten: Nicht sich in den Vordergrund stellen, degagiertes Hervortreten vermeiden, im allgemeinen mittlere Linie halten, in kritischen Situationen sich der Stimme enthalten. ‚Auf sanften Pfoten gehen‘, sich bewußt sein, daß das ganze ohnedies für uns mit großem Risiko verbunden ist, aber sich bietende Chancen ergreifen. (...) Bei Anträgen, die auf den Eintritt bzw. die Heranziehung der UdSSR gerichtet sind, mögliche Unterstützung gewähren, ebenso bei Anträgen, die auf Zusammenarbeit mit dem Osten gerichtet sind.“¹²

Als sich am 16. Juli 1947 Regierungsdelegationen aus 16 Staaten zum Committee of European Economic Cooperation zusammenschlossen, um ein auf vier Jahre befristetes, integriertes Wiederaufbauprogramm zu erstellen, agierte nicht nur die österreichische Delegation verhalten. Diese stellte in einer ersten Zwischenbilanz bei der Mehrheit der Westeuropäer „ein geradezu auffallendes Bemühen fest, die wirtschaftliche Ebene unter keinen Umständen zu verlassen und jede politische Diskussion zu vermeiden“¹³. Daß es den Teilnehmern in erster Linie um nationale Belange, also vor allem um den eigenen Anteil an der für den Wiederaufbau Westeuropas errechneten Bedarfssumme ging, und daß demzufolge ihre Integrationsbereitschaft nicht allzu weit reichte, kam den österreichischen Vorstellungen entgegen¹⁴. Zwar hatte die CEEC mit ihrem Schlußbericht vom 22. September 1947 einen Maßnahmenkatalog für eine engere wirtschaftliche Kooperation, vor allem bei der Liberalisierung des Handels- und

¹⁰ Bericht Grubers an den Ministerrat (MR) betr. Marshallplan vom 24. 6. 1947 (Sitzung am 28. 6.), in: Ebenda, Zl. 107.768. Die Berichte sind in der Regel einige Tage vor den Sitzungsterminen datiert. Vgl. auch Wilfried Mähr, Von der UNRRA zum Marshallplan. Die amerikanische Finanz- und Wirtschaftshilfe der Jahre 1945–1950 an Österreich, Diss. Wien 1985. Zur Krise der Nachkriegswirtschaft Fritz Weber, Österreichs Wirtschaft in der Rekonstruktionsperiode nach 1945, in: *Zeitgeschichte* 14 (1986/87), S. 267–298.

¹¹ Bericht Grubers an den MR betr. Marshallplan vom 7. 7. 1947 (Sitzung am 8. 7.), in: ÖStA/AdR, BMfAA W-pol 1947, Konv. Antrag an den MR, Zl. 135.548.

¹² Amtsvermerk über die Besprechung bei Gruber betr. die auf der Pariser Konferenz einzunehmende Haltung, 8. 7. 1947, in: Ebenda, Zl. 108.194.

¹³ Bericht über die Verhandlungen des Marshall-Planes in Paris, Ende Juli/Anfang August 1947, in: ÖStA/AdR, Bundesministerium für Vermögenssicherung und Wirtschaftsplanung (BMV.u.W.) III/20, Arbeitsunterlagen Schwarzenberger (Kt. 250), Konv. X. Zum CEEC Alan S. Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945–51*, London 1984, S. 69 ff.; Hogan, *Marshall Plan*, S. 60 ff.; Ernst H. van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership. European Integration as a Concern of American Foreign Policy*, Amsterdam/London/New York 1966, S. 168 ff.

¹⁴ Bericht Grubers an den Hauptausschuß des Nationalrates, o. D. (August/September 1947), in: ÖStA/AdR, BMfAA II pol 1947, Österreich 2, GZl. 110.089, Zl. 110.123.

Zahlungsverkehrs, aufgestellt. In der Frage der Organisationsform aber hatte man sich auf nicht mehr als eine lose Verbindung einigen können¹⁵. Erst die starken Kürzungen, die Washington im Winter 1947/48 an der Bedarfsliste der CEEC vornahm, scheinen in Wien die außenwirtschaftlich-integrative Komponente des Marshallplans stärker in das Blickfeld gerückt zu haben¹⁶. Wie auf allen CEEC-Teilnehmern lastete auch auf der Regierung in Wien der amerikanische Druck, für die Koordinierung der Marshallplanhilfe eine feste Organisation einzurichten und ein Mindestmaß an Integrationszielen verbindlich festzulegen.

Die langfristige Einbindung Österreichs in ein westeuropäisches Verbundsystem erforderte von den Wirtschaftsplanern allerdings eine Neuorientierung, die sich vor allem auf die traditionell engen, nunmehr aber blockierten Wirtschaftsbeziehungen mit den mittelost- und südeuropäischen Staaten beziehen mußte. In Wien war man skeptisch, ob sich der Trend der zunehmenden gegenseitigen Abschottung würde aufhalten lassen können. Die Tatsache, daß das österreichische Handelsvolumen mit den CEEC-Staaten bereits 1947 schneller stieg als mit den Oststaaten, stufte das Wirtschaftsplanungsministerium als Gefährdung der ohnehin hochdefizitären österreichischen Zahlungsbilanz ein. Da die westeuropäischen Märkte österreichische Produkte aber nur begrenzt aufnehmen konnten, mußte man wohl oder übel von der Notwendigkeit eines vollständigen Neuaufbaus des österreichischen Außenhandels ausgehen. Doch trotz begründeter Zweifel an einer Wiederbelebung des Ostgeschäftes „selbst bei intensiven Bemühungen Österreichs“ setzte Wien nicht nur aus wirtschaftlichem, sondern ebenso aus wohlverstandenen politischen Interesse gewisse Hoffnungen darauf, daß die Economic Commission for Europe (ECE) dieser Entwicklung entgegenwirken könnte¹⁷. Allerdings verlor diese im März 1947 gegründete, vom „one world“-Konzept Washingtons geprägte und für einen gesamteuropäischen Wiederaufbau eingerichtete Unterorganisation der UNO weitgehend ihre Funktion als Ost-West-Vermittlungsforum, als sich die wirtschaftliche Blockbildung Europas im Frühjahr 1948 mit der Errichtung der OEEC und des RGW verfestigte.

Die Bereitschaft der Regierung in Wien, trotz der prekären politischen Situation an der Schnittstelle zwischen Ost und West an der sich abzeichnenden Westblock-Bildung teilzunehmen, resultierte mehr noch als aus dem Zwang zur Einigung der Westeuropäer, der von den USA ausging, aus dem Schock, den der Sturz der bürgerlichen Regierung

¹⁵ Vgl. Die Wiedergesundung Europas. Schlußbericht der Pariser Wirtschaftskonferenz der sechzehn Nationen, Oberursel 1948.

¹⁶ Note der Bundesregierung an die Regierung der USA, 25.2.1948, in: ÖStA/AdR, BMfAA W-pol 1948, Wirtschaftsakten, Wirtschaft Europa Marshall Plan, GZL.130.376, Zl.140.007.

¹⁷ Stellungnahme Österreichs zu Country Studies, Chapter II – Austria, ausgearb. vom BMV.u.W., März 1948, in: Ebenda, Wirtschaftsakten, ERP, Zl.144.381. Auch Bericht Kraulands an die Interministerielle Planungskommission, 20.10.1948, in: Ebenda, BKA-UNRRA Interministerielle Planungskommission, GZL.5.200, Zl.5.200. Zur ECE Aktenvermerk des Bundesministeriums für Handel und Wiederaufbau (BMH.u.W.), 12.1.1948, in: Ebenda, BMH.u.W. V 1948, 101/2-2/9, GZL.85.261, Zl.87.323. Auch Ingrid Schütz-Müller, „Europa“ – in der österreichischen Nachkriegspolitik. 1945–1956, Diss. Wien 1974, S.47 ff.

in Prag Ende Februar/Anfang März 1948 durch kommunistische Kräfte hervorgerufen hatte¹⁸. In Österreich verstärkte sich nach Prag vor allem der Wunsch nach Garantien, die vor den im Lande stehenden sowjetischen Truppen sichern sollten. Dieses Bedürfnis klang im Frühjahr 1948 auch in dem – wenn auch leise geäußerten – Vorbehalt gegenüber einem Staatsvertrag zum damaligen Zeitpunkt an, als die Runde der Sonderbeauftragten bei ihren Verhandlungen in London (Februar bis Mai 1948) zeitweilig einem Abschluß ein Stück nähergekommen war. In Wien wurde im Zuge der Diskussion über eine österreichische Wiederbewaffnung auch darüber spekuliert, inwieweit eine verstärkte Zusammenarbeit der Westeuropäer, die mit der Errichtung des Brüsseler Paktes vom März 1948 zu ersten greifbaren Ergebnissen im militärischen Bereich geführt hatte, auch die Sicherheit Österreichs erhöhen würde. Gruber schoß mit seiner Sondierung beim britischen Außenminister Bevin, ob Österreich, da es nicht als unabhängiger „buffer state“ existieren könnte, nicht dem Verteidigungspakt beitreten könnte, freilich weit über die Möglichkeiten einer österreichischen Westbindung hinaus¹⁹. Er schreckte letztlich sogar selbst davor zurück, seine ursprünglich geäußerte Überzeugung, daß eine Konsolidierung der CEEC von äußerster Wichtigkeit sei, in der neuen Verhandlungsrunde der Marshallplan-Teilnehmer zur Debatte zu stellen²⁰.

Als sich die CEEC am 15. März 1948 an die Ausarbeitung eines Organisationsstatuts machte, das zugleich den Kern eines multilateralen Vertragswerkes bilden sollte, kam für Österreich nur ein Kooperationsorgan in Frage, das unter direkter Kontrolle der 16 Regierungen stehen würde und auf den Bereich der Wirtschaft begrenzt bliebe²¹. Diese Konzeption, die vor allem von der britischen Regierung vertreten wurde, konnte sich gegen den französischen Vorschlag, der Organisation eine weitgehende Unabhängigkeit von den nationalen Regierungen zu sichern und sie supranational zu gestalten, durchsetzen. Die zentrale Bedingung, unter der das Außenamt dem multilateralen OEEC-Gründungsvertrag vom 16. April 1948 seine Zustimmung geben wollte, war, daß die „politischen Prioritäten von Ländern in besonders bedrohter Stellung“ ausreichende Berücksichtigung fänden²². Gruber rechnete damit, daß „noch auf eine beträchtliche Zeit hinaus die Vorzugsbehandlung Österreichs im Rahmen des Marshall-Planes vor allem auf politischen Erwägungen beruhen (wird)“²³. Entsprechend

¹⁸ Hierzu Günter Bischof, „Prag liegt westlich von Wien“. Internationale Krisen im Jahre 1948 und ihr Einfluß auf Österreich, in: Die bevormundete Nation, S. 315–345.

¹⁹ Ebenda, S. 322.

²⁰ Erhardt an Marshall, 3. 3. 1948, in: FRUS 1948, vol. II, S. 1383.

²¹ Zur CEEC-Konferenz Bericht Grubers an den Ministerrat, o. D. (Ende März 1948), in: ÖStA/AdR, BMV. u. W. III/20, Arbeitsunterlagen Schwarzenberger (Kt. 252).

²² In diesem Fall hätte Wien, „um Sabotagen zu vermeiden“, sogar das Mehrheitsprinzip statt des Einstimmigkeitsprinzips in Kauf genommen: Stellungnahme des BKA, AA zur Marshallplan-Tagung, März 1948, in: Ebenda, BMfAA II pol 1948, Marshallplan, GZL 110.420, Zl. 111.986. Auch Bericht Grubers an den Ministerrat betr. OEEC-Vertrag, 6. 4. 1948, in: Ebenda, Bundesministerium für Verkehr und verstaatlichte Betriebe (BMV. u. v. B.) Präs., Ministerrats-Material (MR-Material) 1948, 106. Sitzung.

²³ Bericht Grubers an den MR betr. Gliederung der ERP-Organisation, 25. 5. 1948, in: Ebenda, 113. Sitzung.

restriktiv fiel die Order an den österreichischen Delegationsleiter aus, in Paris „keinen Beschlüssen zuzustimmen, die österreichische Stellungnahmen präjudizieren, nötigenfalls dagegeng zustimmen“²⁴. Diese Rechnung ging auf: Ende Mai 1948 wurde die besondere Lage Österreichs von der OEEC tatsächlich „anerkannt und betont“²⁵.

Als im Frühjahr 1948 die institutionellen Grundlagen der Wirtschaftszusammenarbeit geschaffen wurden, war also die Integrationsbereitschaft der Westeuropäer so schwach ausgeprägt, daß Österreich seine staatspolitischen Interessen nicht entscheidend beeinträchtigt sah, wenn es an der Errichtung der OEEC teilnahm. Zwar war die OEEC-Mitgliedschaft starker sowjetischer Kritik ausgesetzt²⁶. Solange die Zusammenarbeit in der OEEC jedoch auf kooperativen Formen aufbaute und auf den Bereich der Wirtschaft begrenzt blieb, lief man nicht Gefahr, die sowjetische Regierung ernstlich vor den Kopf zu stoßen. Um die „OEEC-Mitarbeit noch intensiver zu gestalten“, bewarb sich Österreich bereits in der Anfangsphase – erfolglos – um ein Amt im Generalsekretariat und übernahm von 1949 bis 1954 die prestigeträchtige Vizepräsidentschaft²⁷.

Mit dem „Sonderfall“-Status stand der Wiener Regierung ein Instrument zur Verfügung, das sie geschickt einzusetzen und auszunützen verstand. Gegenüber der Economic Cooperation Administration (ECA) etwa wirkte sich diese Sonderregelung – überspitzt formuliert – als „Blankoscheck“ für ERP-Hilfslieferungen und Kredite aus. Das „Sonderfall“-Argument hatte aber auch seine Wirkung, wenn es darum ging, politische und ökonomische Zwangslagen, die sich im Laufe des westeuropäischen Einigungsprozesses ergaben, zu umgehen. Dies war somit nicht nur der Fall, als es um die Auseinandersetzung mit den freihändlerischen Ordnungsvorstellungen der OEEC ging oder als militärische Integrationsinteressen die Rohstoffverteilung innerhalb der OEEC zu bestimmen drohten, sondern auch, als Washington das ERP mit einem gegen den Osten gerichteten Handelsembargo für strategisch wichtige Güter koppelte, als die politische Europabewegung Wien zu stärkerem Engagement aufforderte und als sich die österreichische Exportwirtschaft durch Handelsbarrieren des gemeinsamen Kohle- und Stahlmarktes der Montanunion diskriminiert sah. In allen diesen Fällen verstand die Regierung in Wien den „Sonderfall“-Status als eine Art Freibrief für die Entbindung von integrationspolitischen Verpflichtungen bzw. für die Beanspruchung einer Präferenzbehandlung durch ökonomisch stärkere Partner.

²⁴ Gruber an Taucher, 15. 5. 1948, in: Ebenda, BMfAA W-pol 1947/48, Telegramme und Akten ohne GZl., Zl. 155.035. Auch Beschlußprotokoll Nr. 112 der Ministerratssitzung, 18. 5. 1948, in: Ebenda, BMV. u. W. III, Arbeitsunterlagen (Kt. 300), Beschlußprotokolle.

²⁵ BKA, AA an BMH. u. W., 31. 5. 1948, in: Ebenda, BMH. u. W. V 1948, 101/2-2/23, GZl. 85.261, Zl. 102.685.

²⁶ Rede Grubers im Nationalrat, 2. 4. 1952, zit. nach Felix Ermacora, 20 Jahre österreichische Neutralität, Frankfurt a. M. 1975, S. 232.

²⁷ Bewerbung für das Generalsekretariat in: ÖStA/AdR, BMfAA W-pol 1947/48, Telegramme und Akten ohne GZl., Zl. 155.584. Zur Vizepräsidentschaft BKA, AA an BMH. u. W., 23. 4. 1949, in: Ebenda, BMH. u. W. V 1949, 101/2-2/6, GZl. 90.066, Zl. 104.613.

II.

Als die OEEC im Juli 1949 endlich damit begann, die bereits 1947 in Angriff genommene Liberalisierung des innereuropäischen Zahlungsverkehrs um den Abbau mengenmäßiger Importbeschränkungen zu ergänzen, erreichte Österreich eine Befreiung von der 50 %-Liberalisierungsquote, d. h. der Verpflichtung, nur noch höchstens 50 % der Einfuhren aus OEEC-Staaten zu kontingentieren. In einem Memorandum wies Wien auf ein Kernproblem jeder von Österreich durchgeführten Liberalisierung hin: Österreich könne seine Einfuhr nur in dem Maße freigeben, in dem es für die östlichen Staatshandelsländer Importquoten freihalten müsse, um so den eigenen Ost-Export zu sichern²⁸. Erst im Dezember 1953 hob die OEEC die Ausnahmebestimmung für Österreich, die auch für jeden weiteren Liberalisierungsschritt gegolten hatte, auf.

Während der 60 %-Liberalisierungsrunde Ende 1950 war die österreichische OEEC-Delegation allerdings darum bemüht, „die Sonderstellung Österreichs nicht allzu krass hervortreten zu lassen“²⁹. Denn die Errichtung der Europäischen Zahlungsunion (EZU) (19. September 1950), die die drei zwischen 1947 und 1949 abgeschlossenen Verrechnungsabkommen ablösen sollte, hatte gezeigt, daß sich die „Zubilligung eines Sonderfalles für Österreich“ auch nachteilig auswirken konnte³⁰. Österreich blieb trotz seines Beitrittswunsches aufgrund seiner Einstufung als strukturelles Schuldnerland die Vollmitgliedschaft verwehrt. Die EZU war – anders als die ECA – nicht bereit bzw. nicht in der Lage, das voraussehbare Zahlungsdefizit Österreichs vorzufinanzieren. Erst das Aktivum der österreichischen Zahlungsbilanz am Ende des Wirtschaftsjahres 1952/53 führte zur EZU-Mitgliedschaft. In der OEEC schlug die Nachricht, daß Österreich Überschüsse erzielte, „wie eine Bombe“³¹ ein, weil damit offenkundig geworden war, wie stark Österreich von seiner Sonderstellung profitiert hatte. Österreich war nunmehr gefordert, in puncto Liberalisierung zu den Westeuropäern aufzuschließen. Das angedrohte Junktim, bei ausbleibender Liberalisierung die EZU-Kreditquoten nicht zu

²⁸ Memorandum concerning the liberalisation of trade, 4.10.1949, in: Ebenda, BMH.u.W. V 1949, 101/2-2/12, GZl. 90.066, Zl. 113.892. Auch BKA, Zentralbüro für ERP-Angelegenheiten (ZERP) an BMH.u.W., 21.7.1950, in: Ebenda V 1950, 101/2-3/1, GZl. 100.121, Zl. 117.032. Allgemein Franz Heissenberger, *The Economic Reconstruction of Austria 1945–1952. A Report on Postwar Developments*, Washington, D. C. 1953, S. 76 ff.; *Zehn Jahre ERP in Österreich 1948/58. Wirtschaftshilfe im Dienste der Völkerverständigung*, hrsg. von der Österreichischen Staatsdruckerei unter Mitwirkung des Bundespressedienstes und Benützung von Unterlagen des Bundeskanzleramtes, Sektion für wirtschaftliche Koordination, Wien 1958, S. 95 ff.

²⁹ BKA, ZERP an BMH.u.W., 14.11.1950, in: ÖStA/AdR, BMH.u.W. V 1950, 101/2-3/1, GZl. 100.221, Zl. 123.062.

³⁰ Österr. ERP-Büro Paris an BKA, ZERP, 17.3.1950, in: Ebenda, 101/2-2/2, GZl. 100.728, Zl. 106.427. Auch Information des BKA, ZERP für die Besprechungen mit OEEC-Generalsekretär Marjolin, 5.6.1950, in: Ebenda, Zl. 116.678; Memorandum der Bundesregierung betr. die Festlegung von „Ausgangspositionen“ gegenüber der EZU, 17.6.1950, in: Ebenda, Zl. 112.600.

³¹ Österr. ERP-Büro Paris an BKA, ZERP, 11.8.1953, in: Ebenda IV 1953, 401/14, GZl. 73.553, Zl. 87.513.

erhöhen, trug entscheidend mit dazu bei, daß Österreich binnen kurzer Zeit 75 % (Mai 1954) und dann 90 % (Jan. 1956) seiner Importe freigab³².

Seit Anfang 1949 wurden in der OEEC immer wieder Pläne erörtert, die bei der Rohstoffverteilung die Brüsseler Pakt-Staaten bzw. NATO-Staaten zuungunsten bündnisfreier OEEC-Staaten bevorzugten³³. Lag diese Verquickung militärischer und rüstungswirtschaftlicher Interessen für die Mitglieder beider Organisationen auf der Hand, so mußte das Wiener Außenamt klarstellen, daß Österreich seine Industrie aus politischen Gründen „nicht in den Dienst der Rüstungsmaschine“ stellen könnte³⁴. Im Zuge des Koreakrieges und der sich verschärfenden Rohstoffkrise verstärkte sich vor allem das Interesse Großbritanniens, aber auch Frankreichs, an einer Schwerpunktverlagerung der OEEC in Richtung auf militärische Zusammenarbeit. „Der verschwommene Text“, mit dem der OEEC-Rat auch auf österreichische Intervention hin die Verteilungsfrage ansprach, konnte die Befürchtungen Wiens nicht ausräumen³⁵. Eine institutionalisierte Zusammenarbeit von OEEC und NATO, so die Einschätzung im amerikanischen Hochkommissariat in Wien, würde wahrscheinlich Österreichs Austritt aus der OEEC erforderlich machen³⁶.

Der ganz anders gearteten Politisierung der OEEC, wie sie dem im März 1951 von Schweden präsentierten Vorschlag eines Zusammenschlusses von OEEC und Europarat zugrundelag, wurde von österreichischer Seite aber „besondere Prominenz“ eingeräumt, da sie als Hintertüre zu einer intensiveren, prinzipiell längst erstrebten politischen Zusammenarbeit mit den Westeuropäern verstanden wurde³⁷. Österreich war – in dieser Frage in Übereinstimmung mit den Westalliierten – dem am 5. Mai 1949 gegründeten Europarat nicht beigetreten, um Moskau nicht zu reizen. Die Vertretung ihres Interesses an der politischen Integration Westeuropas hatte die Bundesregierung an den Nationalrat delegiert³⁸. Ende 1951 gab die Bundesregierung der Initiative des

³² Hierzu die Berichte an den MR, in: Ebenda, BMV. u. v. B. Präs., MR-Material 1953–1954, 23., 31.–33., 36. Sitzung; MR-Material 1954, 43. Sitzung; MR-Material 1954–1955, 68. Sitzung; MR-Material 1955, 97. Sitzung.

³³ Bereits während der Ausarbeitung des OEEC-Vertrags hatte Österreich die Einbeziehung einer Finanzverwaltung „von Mitteln für politisch-militärische Aufgaben“ in die OEEC abgelehnt: Stellungnahme des BKA, AA März 1948, in: Ebenda, BMfAA II pol 1948, Marshallplan, GZL 110.420, ZL 111.986. Vgl. auch Hogan, Marshall Plan, S. 336 ff.

³⁴ BKA, AA an BMH. u. W., 27. 1. 1949, in: ÖStA/AdR, BMH. u. W. V 1949, 101/2-2/14, GZL 90.066, ZL 94.245.

³⁵ Österr. ERP-Büro Paris an BKA, ZERP, 9. 12. 1950, in: Ebenda V 1950, 101/2-3/13, GZL 101.181, ZL 125.478; auch Österr. ERP-Büro Paris an BKA, ZERP, 28. 11. 1950, in: Ebenda, 101/2-3/1, GZL 123.762, ZL 124.375.

³⁶ Dowling an Acheson, 6. 3. 1952, in: FRUS 1952–1954, vol. VI/1, S. 7; vgl. auch Porter to Mutual Security Agency, 20. 3. 1952, in: Ebenda, S. 30–33.

³⁷ Gruber auf OEEC-Ratstagung, 9./10. 3. 1951, in: ÖStA/AdR, BMfAA II pol 1949, Konv. Marshallplan, GZL 131.674, ZL 133.886.

³⁸ Zur österreichischen Europaratspolitik vgl. v. a. Wolfgang Burtscher, Österreichs Annäherung an den Europarat von 1949 bis zur Vollmitgliedschaft im Jahre 1956, in: Österreich im Europarat 1956–1986, S. 37–52.

Europarates und dem Drängen österreichischer Parlamentarier auf einen Beitritt in gewisser Weise nach: Sie stimmte der Entsendung offizieller Beobachter aus dem Kreis des Nationalrates zu, nachdem es bis dato schon eine zeitweilige informelle Mitarbeit in Straßburg gegeben hatte. Die schwer auszurechnende „Balance der Vorteile, die sich bieten, gegenüber den Nachteilen, die vielleicht eintreten könnten“, legte diese Kompromißlösung nahe³⁹. Noch engere Bindungen an den Europarat, wie sie besonders die im Dezember 1953 eingebrachte parlamentarische Initiative für eine österreichische Vollmitgliedschaft forderte, blockte vor allem Bundeskanzler Raab ab, da zu diesem Zeitpunkt die Staatsvertragsfrage in ihrer entscheidenden Phase stand.

Eine Belastung für die österreichische Integrationspolitik war ohne Zweifel das Engagement der USA im Prozeß des europäischen Zusammenschlusses. Mehr noch als gegen das multilaterale OEEC-Abkommen richtete sich Mitte 1948 der Protest der sowjetischen Besatzungsmacht gegen das zwischen Österreich und den USA abgeschlossene „Bilaterale Abkommen“, das die Bedingungen des Erhalts von Marshallplan-Hilfe regelte⁴⁰. Es verpflichtete die Wiener Regierung, ihren nationalen Wiederaufbau nicht nur mit der OEEC, sondern auch mit ihrem Gegenstück, der ECA, abzustimmen. Trotz sowjetischer Kritik stellte das Außenamt Bedenken gegenüber einem Vertragsabschluß hintan: „Wir sind in einer besonderen Lage. Wir haben uns mit den Amerikanern immer gut verständigt. Sie haben sich unseren Bedürfnissen stets rasch und entgegenkommend angepaßt. Wir haben gegen die betreffenden Artikel nichts einzuwenden.“⁴¹ In neueren Forschungen zum Marshallplan in Österreich wird betont, daß die Tätigkeit der ECA-Mission in Wien tendenziell zur „Bevormundung“ und zum „wirtschaftspolitischen Nachhilfeunterricht“ führte, die österreichische Rolle bei der Planung und Durchsetzung der ERP-Politik einem „Tanz nach einer ausländischen Pfeife“ ähnelte⁴². Diese Äußerungen beziehen sich freilich nur auf die Binnenwirkung des Marshallplans. Der inhaltliche Schwerpunkt der amerikanischen Steuerungspolitik, die von der sowjetischen Besatzungsmacht als Instrument zur „Marshallisierung“ Österreichs gebrandmarkt wurde, lag zweifellos in der Herstellung eines binnenwirtschaftlichen Gleichgewichtes. Obschon Washington darüber hinaus an einer möglichst weitgehenden Westintegration Österreichs interessiert war, kam im Falle Österreichs die ERP-Strategie der Gleichzeitigkeit von nationalem Wiederaufbau und wirtschaftlicher Verflechtung nicht in dem Maße zum Tragen, wie es bei den führenden Industriestaaten Westeuropas der Fall war. Hierzu waren die ökonomischen Strukturschwächen des Landes zu

³⁹ Parlamentskorrespondenz: Anfragen an Gruber im Außenpolitischen Ausschuß des Nationalrates, 6. 11. 1951, in: ÖStA/AdR, Kabinett des Ministers Gruber 1952 (Kt. 15), Zl. 121.633.

⁴⁰ Mähr, Marshallplan in Österreich, S. 112–115.

⁴¹ BKA, AA an Österreichische Botschaft Paris, 8. 6. 1948, in: ÖStA/AdR, BMfAA W-pol 1947/48, Telegramme und Akten ohne GZL, Zl. 158.453. Auch Bericht Grubers an den Ministerrat betr. Abkommen zwischen Österreich und USA, 25. 6. 1948, in: Ebenda, BMV. u. v. B. Präs., MR-Material 1948, 118. Sitzung.

⁴² Vgl. v. a. die Aufsätze Wilfried Mährs: Der Marshallplan in Österreich: Tanz nach einer ausländischen Pfeife?, in: Die bevormundete Nation, S. 245–272; Der Marshallplan in Österreich: Wirtschaftspolitischer Nachhilfeunterricht?, in: Zeitgeschichte 15 (1987/88), S. 91–111.

groß. Anhand der zugänglichen Quellen läßt sich jedenfalls nicht entscheiden, in welchem Maße die ECA über ihre Rolle bei der Umstrukturierung der österreichischen Volkswirtschaft hinaus auch gezielten Einfluß auf die österreichische OEEC-Politik nahm. Als Wien 1953 seine „Sonderfall“-Stellung innerhalb der OEEC verlor und sein zurückhaltendes Agieren immer weniger behaupten konnte, hatten die USA ihr europapolitisches Engagement bereits gedrosselt. Die „revisionistische“ These, wonach „Österreich in zunehmenden Maße von den USA gezwungen und motiviert wurde, sich in den Westen zu integrieren: politisch zuerst, dann wirtschaftlich“, wird durch die österreichische Überlieferung jedenfalls nicht bestätigt⁴³.

Plausibilität besitzt diese These allenfalls im Hinblick auf die handelspolitische Abschnürung der westlichen Industriestaaten vom europäischen Osten. Denn fest steht: Der Brückenschlag Österreichs „mit allen unseren Nachbarstaaten, also auch den ostwärts gelegenen“, zu dem Bundeskanzler Leopold Figl anlässlich der Unterzeichnung des OEEC-Vertrags aufgerufen hatte, blieb aus – und das hatte nur zum Teil ökonomische Gründe⁴⁴. Zwar veränderte die Industrialisierungspolitik der Ostblockstaaten die Warenstruktur und das Volumen der bisherigen Austauschbeziehungen mit Österreich grundlegend. Die Versuche Österreichs, seine Exportleistung nach dem Osten zu steigern, wurden jedoch empfindlich dadurch gestört, daß Washington mit dem Foreign Assistance Act vom April 1948 das ERP mit einem Handelsembargo für strategisch wichtige Güter koppelte⁴⁵. So forderte die österreichische Beteiligung an diesem Handelskrieg gegen den Osten nicht selten den hohen ökonomischen Preis der Nichterfüllung von eingegangenen Handelsvertragsverpflichtungen. Schwieriger zu bemessen ist der staatspolitische Preis. Zwar bot die Einhaltung des Embargos der Sowjetunion Angriffsflächen, die Moskau erst propagandistisch, dann ab 1952 auch im Zusammenhang mit ihren Staatsvertragsinitiativen ausbeutete. Daß die sowjetische Führung jedoch nicht auf unmittelbare Sanktionen, auch politischer Natur, zurückgriff, dürfte eng mit Österreichs sogenanntem „Loch im Osten“ zusammenhängen: Denn von der sowjetischen Besatzungszone konnten jederzeit unkontrollierbar Embargo-Waren abfließen⁴⁶.

Obwohl Österreich dem Coordinating Committee (COCOM), das seit 1949 in enger Verbindung mit der OEEC die Einhaltung des Embargos überwachte, nicht beigetreten, sondern nur assoziiert war, gab es schon allein wegen der hohen Abhängigkeit von materieller US-Hilfe kaum eine Alternative, als das Embargo strikt zu befolgen. Erst 1952, als die Battle Bill den Handelskrieg verschärfte und das Auslaufen des ERP bevorstand, das Importgüter, die traditionell aus dem Osten bezogen wurden,

⁴³ Ardel/Haas, *Westintegration Österreichs*, S. 379.

⁴⁴ Rundfunkrede Figls (Auszug), 18. 4. 1948, in: *Der Weg zu Freiheit und Neutralität. Dokumentation zur österreichischen Außenpolitik 1945–1955*, hrsg. von Eva-Maria Csáky, Wien 1980, S. 174.

⁴⁵ Hierzu allgemein Gunnar Adler-Karlsson, *Western Economic Warfare 1947–1967. A Case Study in Foreign Economic Policy*, Stockholm 1968. Zu den Implikationen für Österreich vor allem Egon Matzner, *Trade between East and West. The Case of Austria*, Stockholm 1970; Mähr, *Marshallplan in Österreich*, S. 117 ff.; Einwitschläger, *Amerikanische Wirtschaftspolitik in Österreich*, S. 76 ff.

⁴⁶ Hierzu Otto Klambauer, *Die USIA-Betriebe*, 2 Bde., Diss. Wien 1979.

nach Österreich geliefert hatte, entschloß sich die Wiener Regierung, in Washington verstärkt wegen Ausnahmegenehmigungen zu intervenieren⁴⁷.

Parallel zur zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung mit Westeuropa steigerte sich in den fünfziger Jahren generell das Bemühen Wiens, den ökonomischen Bruch mit dem Osten nicht allzu groß werden zu lassen. Politisch hatte das Festhalten am Osthandel die Funktion eines Korrektivs zur Westbindung und ihrer Konsequenz einer einseitigen Außenhandelsorientierung⁴⁸. Diese erfuhr ab 1952 einen zusätzlichen Schub durch die engen Wirtschaftsbeziehungen Österreichs zur neu entstandenen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

III.

Dabei war die Aufnahme der Verhandlungen über den Schumanplan im Juni 1950 der Wiener Regierung nicht einmal einen Kommentar wert gewesen⁴⁹. Und das, obwohl die projektierte Kohle- und Stahlgemeinschaft 1. zwei Produktionsbereiche mit einem bedeutenden Anteil am österreichischen Außenhandel umfassen und 2. mit Westdeutschland und Italien zwei der wichtigsten Handelspartner Österreichs einschließen sollte. Die Supranationalität des Vorhabens und jedes engere Zusammengehen mit Westdeutschland waren jedoch außerhalb aller außenpolitischen Möglichkeiten Österreichs. Anders als der Schumanplan fanden dagegen weitere Integrationspläne, die etwa zeitgleich mit Schumans Initiative in der OEEC lanciert wurden, durchaus die Unterstützung Österreichs, wenn auch eher deshalb, weil man sich „einer Regelung, die von der überwiegenden Mehrzahl der europäischen Staaten anerkannt wird, nicht entziehen“ konnte⁵⁰.

⁴⁷ Vgl. Memorandum des BKA, AA betr. die Handhabung der österreichischen Exportkontrolle in Verbindung mit der Battle Bill, 27. 2. 1953, in: ÖStA/AdR, BMH. u. W. IV 1953, GZL. 71.899, Zl. 74.218. Auch Memorandum eines Gesprächs Grubers mit Perkins (Assistant Secretary of State for European Affairs), 10. 10. 1950, in: FRUS 1950, vol. IV, S. 411–415, hier S. 413; Acheson an US-Gesandtschaft in Wien, 14. 5. 1952, in: FRUS 1952–1954, vol. VII/2, S. 1749–1751; Entwurf einer Note des BMH. u. W. an den Bundeskanzler und das BKA, AA, März 1952, in: ÖStA/AdR, BMH. u. W. IV 1952, 408/1, GZL. 145.117, Zl. 137.481; Memorandum des BMH. u. W. für Figl, Mai 1952, in: Ebenda, Zl. 143.061.

⁴⁸ Von daher verwundert, daß die Bundesregierung noch im Februar 1956 die fortgesetzte Einhaltung des Embargos bekräftigte: Bericht Figls an den MR betr. Anwendung der wirtschaftlichen Embargobestimmungen, 15. 2. 1956, in: Stiftung Bruno Kreisky Archiv, Mappe Wirtschaft Ost-West-Handel.

⁴⁹ Zum Schumanplan vgl. v. a. Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51. Beiträge des Kolloquiums in Aachen, 28.–30. Mai 1986, hrsg. von Klaus Schwabe, Baden-Baden 1988. Zur Montanunion immer noch hilfreich William Jr. Diebold, *The Schuman Plan. A Study in Economic Cooperation 1950–1959*, New York 1959. Allgemein zum Aufbau der Sechsergemeinschaft Ludolf Herbst, *Option für den Westen. Vom Marshallplan bis zum deutsch-französischen Vertrag*, München 1989, S. 74 ff.; Loth, *Weg nach Europa*, S. 69 ff.

⁵⁰ BMH. u. W. an BKA, AA, 4. 7. 1950, in: ÖStA/AdR, BMH. u. W. V 1950, 101/2-2/5, GZL. 113.093, Zl. 113.093. Vgl. auch Österr. ERP-Büro Paris an BKA, ZERP, 25. 11. 1950, in: Ebenda, 101/2-3/13, GZL. 101.181, Zl. 125.186. Die Integrationspläne bei Milward, *Reconstruction*, S. 444 ff.

Außerdem zeigte sich im Verlauf der Erörterung dieser Pläne, daß „es sich hierbei vorläufig um mehr oder weniger akademische Arbeiten (handelt), die vornehmlich propagandistische Zwecke verfolgen“⁵¹. Sie sahen zwar zum Teil ebenfalls sektorale Integrationsschritte vor, verfolgten dabei aber im Gegensatz zum Schumanplan kein supranationales Prinzip. Wie das unterschiedliche Schicksal der einzelnen Pläne bestätigte, konnten sich innerhalb des lockeren OEEC-Rahmens Ansätze einer gemeinsamen westeuropäischen Außenwirtschaftspolitik nur schwer durchsetzen. Hatte sich somit der Zuschnitt des Schumanplans auf eine engere Staatengruppe aus der Sicht der sechs an der Errichtung der Montanunion beteiligten Länder als richtig erwiesen, so waren nunmehr außenstehende Länder wie Österreich mit einer kleineuropäischen sektoralen Integration konfrontiert, die nach dem Konzept, das hinter dem Schumanplan stand, nur als einer von vielen Teilschritten auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Einigung gedacht war⁵². Im Wiener Außenamt schätzte man Österreich neben Großbritannien sogar als das Nichtmitgliedsland ein, das von den „Auswirkungen (der Montanunion) am stärksten betroffen wird“⁵³. Die Wirtschaftsressorts sahen gar die Existenz der österreichischen Eisen- und Stahlindustrie gefährdet, wenn von der Montanunion nicht hinreichende Garantien zu erhalten waren, eine ausreichende Rohstoffversorgung auch in Mangelzeiten zu gewährleisten und den österreichischen Stahl export auch bei Überproduktion nicht zu diskriminieren⁵⁴. Die Lagebeurteilung fiel vor allem deshalb so dramatisch aus, weil die Eisen- und Stahlindustrie Österreichs mit den Verstaatlichungsgesetzen von 1946/47 und als Schwerpunkt des ERP-Investitionsprogramms zum Leitsektor der österreichischen Wirtschaft ausgebaut worden war.

Das Außenamt übernahm zwar diese düstere wirtschaftliche Lagebeurteilung; es hielt aber wenig von der daraus abgeleiteten Schlußfolgerung nach einem österreichi-

⁵¹ Österr. ERP-Büro Paris an BKA, ZERP, 14. 11. 1950, in: ÖStA/AdR, BMH. u. W. V 1950, 101/2-3/3, GZl. 102.724, Zl. 120.378.

⁵² Der Montanvertrag konnte am 18. 4. 1951 unterzeichnet werden, die Hohe Behörde nahm am 10. 8. 1952 in Luxemburg ihre Arbeit auf. Vgl. den kommentierten Kurzauszug des Schuman-Planes [richtig: des Montanvertrags, FW] vom 29. 3. 1951, in: Niederösterreichisches Landesarchiv, Nachlaß Leopold Figl, 0 130 (= BKA, AA, Zl. 167.146-Wpol/51).

⁵³ BKA, AA an Österr. ERP-Büro Paris, 9. 1. 1953, in: ÖStA/AdR, BMV. u. v. B. Präs. 1953, GZl. 10.040, Zl. 10.409.

⁵⁴ Vgl. v. a. Stellungnahme des BMH. u. W. zum Schuman-Plan für Gruber (3 Fassungen), 26. 9. 1951 bzw. undatiert (Oktober/November 1951), in: ÖStA/AdR, BMH. u. W. V 1951, 124/2-26, GZl. 90.738, Zl. 402.417; Bericht an Minister Waldbrunner betr. Änderung der Konkurrenzverhältnisse auf dem Stahlmarkt durch die Bildung des „gemeinsamen Marktes“ der Montanunion, 23. 1. 1953, in: Ebenda, BMV. u. v. B. Präs. 1953, GZl. 10.040, Zl. 11.772; Memorandum des BMH. u. W., Oberste Bergbehörde über die Kohlenversorgungslage in Österreich, April 1953, in: Ebenda, BMH. u. W. IV 1953, 401/14, GZl. 73.553, Zl. 76.932; Exposé des BMV. u. v. B. über die Auswirkungen des gemeinsamen Marktes für Stahl auf die österreichische Wirtschaft, unter Berücksichtigung der Rohstoff-Versorgung und der Exportinteressen der österr. Stahlindustrie nach den Mitgliedstaaten der Montanunion (2 Fassungen), 27. 5. 1953, in: Ebenda, BMV. u. v. B. Präs. 1953, GZl. 10.040, Zl. 13.454.

schen Beitritt, sondern machte sich nur die Minimalforderung nach einer Sonderbehandlung durch die Montanunion zu eigen. Als Modell hierfür diente die Sonderstellung Italiens innerhalb der Montanunion, die man freilich gleichsam informell, also ohne entsprechende Verankerung im Montanvertrag, anstrebte, wurde doch bereits beim Abschluß eines bloßen Zollabkommens mit der Hohen Behörde befürchtet, daß es Schwierigkeiten bei der Anerkennung durch die sowjetische Besatzungsmacht im Alliierten Rat geben könnte⁵⁵.

Interessenkonflikte zwischen dem Außenamt und den Wirtschaftsressorts konnten so nach Lage der Dinge nicht ausbleiben. Die Montanunion-Frage, so kritisierte im April 1953 etwa die Oberste Bergbehörde, würde sich „im Dschungel politischer Spekulationen“ verlieren. „In erster Linie ist die Montan-Union jedoch eine reale Tatsache auf wirtschaftlichem Gebiet (...)“⁵⁶. Da in der Regierung staatspolitische Erwägungen in der Regel den Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen hatten, hatte man sich zunächst auf das Angebot der Sechs konzentriert, nach Ratifizierung des Montanvertrags bilaterale Zollverhandlungen im Rahmen des GATT, dem Österreich im Oktober 1951 beigetreten war, zu führen⁵⁷. Diesen bilateralen Zugang zur Lösung des Zollproblems wollte man freilich dadurch flankieren, daß man die Sechs möglichst kooperativ in den größeren OEEC-Wirtschaftsraum einzubinden versuchte.

Diese vorsichtige Annäherung an die Sechsergemeinschaft schien staatspolitisch deshalb ratsam zu sein, weil Wien während der Jahre 1951 und 1952 in der Staatsvertragsfrage nichts unversucht lassen wollte, den Stillstand in den Österreich-Verhandlungen der vier Mächte zu überwinden, und dabei keinen Vorwand zur Verlängerung dieses Zustands liefern wollte. Der im März 1952 von den Westmächten präsentierte „Kurzvertrag“ schien dieser „Diplomatie der Insistenz“ zumindest vorübergehend rechtzugeben⁵⁸. Auch wenn der „Kurzvertrag“, da er im August 1952 von Moskau abgelehnt wurde, in der Staatsvertragsfrage keinen zählbaren Erfolg gebracht hatte, so hatte sich an ihn immerhin die Hoffnung knüpfen lassen, daß das Österreich-Problem von den Alliierten nicht ganz außer Acht gelassen werden würde.

Weitgehend erfolglos blieben auch die beiden gegenüber der Montanunion eingeschlagenen Strategien. Um überhaupt eine regionale Zollunion errichten zu können, mußten sich die Montanunion-Länder im GATT von der Anwendung der unbedingten Meistbegünstigungsklausel befreien lassen. Wien stimmte im November 1952 dem sogenannten „Waiver“ zu, in der Hoffnung, als Gegenleistung bereits vor Inkrafttreten

⁵⁵ Österr. Delegation bei der Hohen Behörde an BKA, AA, 19. 11. 1953, in: Ebenda, BMV. u. v. B. Präs. 1953, GZl. 10.040, Zl. 17.786.

⁵⁶ Memorandum „Die österreichische Wirtschaft und die Montan-Union“ des BMH. u. W., Oberste Bergbehörde (Ende April 1953), in: Ebenda, BMH. u. W. IV 1953, 401/14, GZl. 73.553, Zl. 78.892.

⁵⁷ Hierzu Bericht Grubers an den MR betr. GATT-Ergebnisse Torquay, 8. 6. 1951, in: Ebenda, Bundesministerium der Finanzen II 1951, Zl. 43.352; BKA, AA an BMH. u. W., 5. 11. 1951, in: Ebenda, BMH. u. W. V 1951, 128/1, GZl. 90.145, Zl. 402.563; Aktennotiz des BMH. u. W., 27. 6. 1952, in: Ebenda IV 1952, 428/1, GZl. 130.084, Zl. 149.299.

⁵⁸ Günter Bischof, Karl Gruber und die Anfänge des „Neuen Kurses“ in der österreichischen Außenpolitik 1952/53, in: Für Österreichs Freiheit, S. 143–183, hier S. 152.

des gemeinsamen Stahlmarktes in den Genuß niedriger Importzölle zu gelangen⁵⁹. Westdeutschland ausgenommen, stieß die Konzessionsbereitschaft der Montanunion-Staaten jedoch schnell an Grenzen. Bonn setzte Mitte 1953, kurz nach Eröffnung des Stahlmarktes der Sechszehn, unübersehbare Zeichen für eine möglichst ungehinderte Handelsintegration Westeuropas, indem es kurzfristig seine Einfuhrzölle auf diesem Sektor senkte⁶⁰. Da diese Zollsenkung vor allem dem österreichischen Export zugute kam, argwöhnte man in Frankreich, Bonn könnte „Anschlußpolitik“ betreiben⁶¹. Diese Polemik flaute zwar wieder ab, von nachhaltiger Wirkung aber war, daß auch die Hohe Behörde Bonn in diesem Zollstreit Zügel anlegte. Eine zollpolitische Übergangslösung half dem österreichischen Eisen- und Stahlexport allerdings nur wenig.

Analog zum GATT-„Waiver“ ließ sich auch nach den Grundsätzen der OEEC ein Präferenzsystem wie das der Montanunion nur über eine Ausnahmegenehmigung errichten, da die Diskriminierung des Marktzugangs für Drittländer dem OEEC-Liberalisierungskodex widersprach. Zwischen OEEC und Hoher Behörde drohte gar ein „Bruch“, als Drittländer Zusicherungen vor allem für die Kohleverteiler, die Preisgestaltung und die Einfuhrquoten der Montanunion forderten. Österreich schloß sich nur mit einer gewissen Zurückhaltung diesen Forderungen an, obwohl es sich für „das meist interessierte Drittland“ hielt⁶². Das Wiener Außenamt war vielmehr um Vermittlung bemüht und regte die Schaffung eines schiedsrichterlichen Verbindungskomitees an⁶³. Aus der Fortdauer dieser Interessenkonflikte mußte Wien die Lehre ziehen, daß man sich in Zukunft auch direkt mit der Hohen Behörde als außen(wirtschafts)politischem Akteur würde auseinandersetzen müssen, sollten die offenen Fragen gelöst werden.

Direkte Kontakte zur Hohen Behörde hatte Wien bereits im Oktober 1952 gesucht⁶⁴. Ihrem Präsidenten, Jean Monnet, war bei einer ersten Unterredung freilich nicht klar geworden, ob die Bundesregierung „une association avec la Communauté (...) ou seulement une place d'observateur“ anstrebte⁶⁵. Monnet sicherte Österreich jedenfalls vorerst nicht mehr als einen Beobachterstatus zu, da den Assoziierungsverhandlungen mit Großbritannien Vorrang eingeräumt worden war. Auf jeden Fall

⁵⁹ Presentation of Waiver, 18.11.1952, in: ÖStA/AdR, BMH.u.W. IV 1952, 428/1, GZl.130.028, Zl.168.406. Vgl. auch BMV.u.v.B. an BKA, AA, 18.3.1952, in: Ebenda, GZl.130.084, Zl.138.622.

⁶⁰ Hierzu die Akten zu österreichisch-deutschen Zollkonsultationen im Juni/Juli 1953, in: Ebenda, BMV.u.v.B. Präs., MR-Material 1953, 16. Sitzung.

⁶¹ Vgl. die Berichte der Österr. Delegation bei der Hohen Behörde an BKA, AA vom 21. und 30.7. sowie 7.9.1953, in: Ebenda Präs. 1953, GZl.10.040, Zl.15.066, Zl.15.227 und GZl.10.010, Zl.15.999.

⁶² Österr. ERP-Büro Paris an BKA, ZERP, 7.1.1953, in: Ebenda, BMH.u.W. IV 1953, 401/14, GZl.73.553, Zl.74.223; auch Österr. ERP-Büro Paris an BKA, ZERP, 30.12.1952, in: Ebenda.

⁶³ Berichte des Österr. ERP-Büro Paris an BKA, ZERP, vom 8. und 13.1.1953, in: Ebenda; BKA, AA an BMH.u.W., 21.1.1953, in: Ebenda; Aktenvermerk des BMV.u.v.B., 4.2.1953, in: Ebenda, BMV.u.v.B. Präs. 1953, GZl.10.040, Zl.10.828.

⁶⁴ Vgl. Aktennotiz über die Sitzung der Hohen Behörde, 7.10.1952, in: Institut für Zeitgeschichte München, Archiv (IfZ-Archiv), Microfiche-Teiledition der Akten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, MF 6, CEAB 5/47.

⁶⁵ Monnet an die Mitglieder der Hohen Behörde, 14.10.1952, in: Ebenda.

bat Österreich aber, um die „Vermeidung jeglicher Publizität“ bemüht, zumindest um eine „liaison ‚discrete‘“⁶⁶. Denn im Herbst 1952 waren, als Vorboten eines möglichen Klimaumschwungs gedeutet, in den österreichisch-sowjetischen Beziehungen „einige Schwalben (...) geflogen“, die man nicht durch zu enge Kontakte zur Montanunion vertreiben wollte⁶⁷. Diplomatengespräche hatten erstmals konkrete Aufschlüsse über die strategischen Zielvorstellungen Moskaus gebracht. Danach befürchtete der Kreml nach einer militärischen Räumung Österreichs den Beitritt des Landes zum „Atlantikpakt“ und suchte nunmehr nach Wegen, Österreich zu einer „Politik strikter Neutralität“ zu verpflichten, die es „auch in seinem Außenhandel (...) einhalten müsse“⁶⁸.

Nachdem diese Vorstellungen, wenn auch nicht offiziell präzisiert, so doch immerhin wiederholt worden waren, ließ Ende Mai 1953 ein substantiell neuer Vorschlag der sowjetischen Führung in der Verfahrensfrage das seit kurzem amtierende neue Bundeskabinett unter der Führung von Julius Raab aufhorchen. Moskau bot, losgelöst von den mühseligen Viermächteverhandlungen, direkte diplomatische Verhandlungen mit Österreich an, um dem Abschluß des Staatsvertrags näherzukommen. Auch wenn Wien dadurch Gefahr lief, in bilateralen Gesprächen mit Moskau über schon erreichte Positionen seiner Westintegration verhandeln zu müssen: Die staatspolitische Raison gebot es, sich nicht nur auf diesen sowjetischen Methodenwandel einzulassen, sondern die sich bietende Chance zu einem „do ut des“ auch wirklich zu ergreifen. In diesem Kontext sind etwa die „ernste Besorgnis“ der österreichischen Regierung über die Verschärfung der Exportkontrollen im West-Ost-Handel oder die Skepsis speziell Raabs gegenüber den „Europabastlern“ im eigenen Lande zu sehen⁶⁹. In der Montanunion-Frage ließen aber die wirtschaftlichen Interessen Österreichs ein weiteres Aufschieben einer Entscheidung kaum zu. Mit der Einrichtung einer ständigen Beobachterdelegation bei der Hohen Behörde am 19. Mai 1953, auf die sich das Bundeskabinett schließlich einigte, war freilich zunächst einmal die „Grenze des Möglichen“ gezogen⁷⁰.

Daß diese „Grenze“ tatsächlich erreicht war, schien ein Bericht der österreichischen Vertretung in Moskau zu bestätigen. Mit ihren Staatsvertragsinitiativen, hieß es darin,

⁶⁶ Der österr. Beobachter beim Europarat, Schlumberger, an Gruber, 20.2.1953, in: ÖStA/AdR, BMH. u. W. IV 1953, 401/14, GZL.73.553, ZL.75.708. Reichling an Spierenburg und Balladore, 9.12.1952, in: IfZ-Archiv, MF 6, CEAB 5/47.

⁶⁷ Stourzh, Geschichte des Staatsvertrages, S. 81; zum folgenden S. 81 ff.; vgl. auch Bischof, Karl Gruber und die Anfänge des „Neuen Kurses“, S. 143–183.

⁶⁸ Der österr. Gesandte in Washington, Löwenthal, an Gruber, 27.9.1952, in: Österreich und die Großmächte. Dokumente zur österreichischen Außenpolitik 1945–1955, hrsg. von Alfons Schilcher, Wien/Salzburg 1980, S. 167 ff., hier S. 168. Vgl. auch die weiteren Gesandtschaftsberichte aus Washington vom 23./26.9.1952 und vom 16.4.1953, S. 154–158 bzw. S. 164–167.

⁶⁹ Vgl. die Erinnerungen des späteren Außenministers Lujo Tončić-Sorinj, Erfüllte Träume. Kroatien – Österreich – Europa, Wien/München 1982, S. 201 ff. bzw. Thompson to Department of State, 30.7.1953, in: FRUS 1952–1954, vol. VII/2, S. 1876.

⁷⁰ Akkreditierungsansprache Bobleters, 19.5.1953, in: IfZ-Archiv, MF 6, CEAB 5/47.

ging es der Sowjetunion darum, „ein zu ausgeprägtes Interesse Österreichs an der Integration Europas (...) bzw. was noch schlimmer wäre, enge politische oder wirtschaftliche Bindungen an Deutschland“ zu verhindern⁷¹. Diese Befürchtungen etwa durch die Aufnahme engerer Beziehungen zur Montanunion zu bestätigen, erschien als politisch äußerst unklug, zumal die Regierung in Wien erst dabei war, über verschiedene diplomatische Kanäle auszuloten, was Moskau unter Neutralität genau verstand. Die schwedische Regierung etwa, so wurde aus Luxemburg gemeldet, betrachte „ein festes Verhältnis zur Montanunion (...) als mit ihrer Neutralitätspolitik unvereinbar“⁷². Zwar war Wien vorerst nicht bereit, die von der Sowjetunion ins Spiel gebrachte Formel der „Bündnisfreiheit“ Österreichs anders denn als militärpolitische Neutralisierung zu interpretieren. Zugleich konnte man aber weder Moskaus Positionen ignorieren, auch wenn sie mit anhaltender Uneindeutigkeit vertreten wurden, noch über die sich immer deutlicher abzeichnende Verknüpfung von „Bündnisfreiheit“ und Staatsvertrag hinwegsehen.

Die von Wien Ende 1953 gegenüber der Montanunion eingeschlagene neue Strategie, die in der Zollfrage endlich eine Einigung bringen sollte, durchkreuzten sowohl die Hohe Behörde, als auch die einzelnen Mitgliedstaaten der Montanunion und die übrigen Drittländer. Mit dem Plan eines „special waiver“, der bei allen Zollvereinbarungen der Montanunion mit Österreich die Meistbegünstigungsklausel außer Kraft setzen sollte, hatte man in Wien darauf abgezielt, zum einen der Montanunion Zugeständnisse zu erleichtern und zum anderen einen gewissen Ersatz für die bislang angestrebte, in welcher Form auch immer festgeschriebene Sonderstellung bei allen Kohle- und Stahlfragen zu erlangen⁷³. Dieses Kalkül ging aber nicht auf: Die Hohe Behörde war nicht bereit, die Zollverhandlungen mit Österreich vom Gesamtkomplex der Verhandlungen mit Drittländern abzukoppeln, und bestand zudem kategorisch auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit der Zugeständnisse⁷⁴. An diesem Grundsatz scheiterten die im Juni/Juli 1954 geführten drei Verhandlungsrunden über Edeldahlzölle⁷⁵.

⁷¹ Gmoser an BKA, AA, 15. 6. 1953, in: Österreich und die Großmächte, S. 174 ff., hier S. 175.

⁷² Österr. Delegation bei der Hohen Behörde an BKA, AA, 14. 8. 1953, in: ÖStA/AdR, BMV. u. v. B. Präs. 1953, GZL 10.040, Zl. 15.628.

⁷³ Stellungnahme der österr. Delegation in der GATT-Vollversammlung, 5. 10. 1953, in: Ebenda, GZL 10.010, Zl. 16.322. Österr. Delegation bei der Hohen Behörde an BKA, AA, 19. 11. 1953, in: Ebenda, BMH. u. W. IV 1953, GZL 72.885, Zl. 295.283. Die Forderung nach einem ‚special waiver‘ wurde mit dem argumentativen Winkelzug gestützt: „Les autres pays européens ont refusé d’adhérer à la C. E. C. A.; nous, nous le désirerions mais nous ne le pouvons pas, en raison de notre situation internationale.“ Aktennotiz für Giretti (Hohe Behörde), 2. 10. 1953, in: IfZ-Archiv, MF 6, CEAB 5/174.

⁷⁴ Vgl. v. a. MR-Beschluß betr. Verhandlungen mit der Montanunion, 22. 12. 1953, in: ÖStA/AdR, BMV. u. v. B. Präs. 1953, GZL 10.040, Zl. 18.332; Berichte Waldbrunners an den MR betr. Besprechung mit Vertretern der Montanunion, 19. 1. 1954, bzw. betr. Aufnahme der Verhandlungen mit der Montanunion, 6. 4. 1954, in: Ebenda Präs., MR-Material 1954, 34. bzw. 45. Sitzung; Bericht Figls an den Ministerrat betr. Montanunion-Verhandlungen, 1. 6. 1954, in: Ebenda, 52. Sitzung; Aufzeichnung der Hohen Behörde, 13. 2. 1954, in: IfZ-Archiv, MF 6, CEAB 5/186.

⁷⁵ Hierzu bes. die Berichte Figls an den MR betr. Montanunion-Verhandlungen, 1. und 15. 6. 1954, in: ÖStA/AdR, BMV. u. v. B. Präs., MR-Material 1954, 52. bzw. 54. Sitzung und das unter ebenda,

Auf österreichischer Seite spielte dabei überdies eine politische Fehlkalkulation eine entscheidende Rolle. Zwar hatte die Montanunion die „besondere Lage“ Österreichs prinzipiell anerkannt, ein Umstand, den die Wiener Regierung freilich in ihrer Konsequenz überschätzt und der sie so zum Verzicht auf eine „Blockbildung mit anderen Drittländern“ verleitet hatte. Wirtschaftspolitisches Kapital, das hatten die Verhandlungen gezeigt, war daraus aber nicht zu schlagen⁷⁶. Die Kritik Österreichs, daß sowohl die Angebote wie die Forderungen der Hohen Behörde im Widerspruch zur akzeptierten These von der „besonderen Lage“ stünden, griff nicht: Als es um Zölle, um Liberalisierungen und um Wettbewerbsbestimmungen auf dem Edelstahlsektor ging, stach der „Joker“, den Wien mit seinem „Sonderfall“-Anspruch ausspielen zu können glaubte, bei den Wirtschaftsbürokraten der Hohen Behörde nicht. Diese sahen im Fall Österreich eher einen Präzedenzfall für die folgenden Verhandlungen mit anderen Drittländern, den es nach Möglichkeit zu vermeiden galt.

Die Annahme dieser Verhandlungsergebnisse dürfte der Bundesregierung nicht zuletzt wegen des enttäuschenden Verlaufs der Berliner Außenministerkonferenz im Januar/Februar 1954 etwas leichter gefallen sein⁷⁷. In Berlin, wo Österreich zum ersten Mal als gleichberechtigter Verhandlungspartner auftrat, stand auch die inhaltliche Reichweite einer möglichen österreichischen Neutralisierung zur Debatte. Anders als gegen das nun im Prinzip akzeptierte Gebot der Bündnisfreiheit machte Wien gegen die über eine militärpolitische Interpretation offensichtlich hinausgehende Forderung der Sowjetunion, daß Österreich keine Koalitionen eingehen dürfe, Vorbehalte geltend. Unter der Bedingung, daß Verträge und Organisationen wirtschaftlicher Natur ausgeklammert blieben und die wirtschaftspolitische Handlungsfreiheit Österreichs nicht beeinträchtigt würde, war Wien aber gleichwohl bereit, sich auf Verhandlungen über diese Fragen einzulassen – vorerst aber ohne Ergebnis.

Wenn dann nach dem Scheitern der Konferenz, so etwa von Außenminister Figl, nach außen hin betont wurde, daß Österreich angesichts seiner politischen und wirtschaftlichen Lage unter keinen Umständen auf die Mitarbeit und Mitgliedschaft in den Organisationen, die ein vereintes Europa anstrebten, verzichten könnte, wurde dabei zweierlei verschwiegen: Zum einen die Erkenntnis, daß die Neutralität wohl *der* Schlüssel zum Staatsvertrag war, und zum anderen die eigene Bereitschaft, für den Vertrag auch einen hohen Preis zu zahlen. Wie sonst erklärt sich der im Dezember 1954 gefaßte Beschluß des Ministerrats, nach über zweijährigen Bemühungen, die Konkurrenzfähigkeit der heimischen Eisen- und Stahlindustrie gegenüber der Montanunion zu behaupten, auf eine Initiative zur Wiederaufnahme von Verhandlungen überhaupt zu verzichten und die Zollfrage ruhen zu lassen?

BMH. u. W. IV 1954, 401/10, GZl. 70.411, Zl.en 82.487, 83.930, 95.731 bzw. unter IfZ-Archiv, MF 6, CEAB 5/164, 1 und 1/1564 liegende Material.

⁷⁶ Vgl. Dienstschreiben des BMH. u. W., Oberste Bergbehörde, 16. 9. 1953, in: ÖStA/AdR, BMH. u. W. IV 1953, 401/14, GZl. 73.553, Zl. 89.178.

⁷⁷ Protokoll der Hohen Behörde, 5. 1. 1954, in: IfZ-Archiv, MF 6, CEAB 5/174. Zur Berliner Konferenz Stourzh, Geschichte des Staatsvertrages, S. 120 ff.

Im Februar 1955 sah das Außenamt sogar in diesem, fraglos auf einem Tiefpunkt angelangten Verhältnis zur Montanunion eine Gefährdung der mittlerweile enorm gestiegenen Chancen für einen Staatsvertrag⁷⁸. Moskau hatte Österreich angesichts der Remilitarisierung Westdeutschlands zur Mithilfe aufgefordert, um die – in der Perzeption Moskaus – wiederauflebende Anschlußgefahr zu bannen. Daß „man auf russischer Seite darunter auch (...) wirtschaftliche internationale Institutionen wie die OEEC oder die EPU verstehen könnte“, wurde ebenfalls befürchtet⁷⁹. Zu Unrecht, denn im April 1955 handelte eine österreichische Regierungsdelegation in Moskau eine Kompromißlösung aus: Wien verpflichtete sich im „Moskauer Memorandum“, immerwährende Neutralität nach Schweizer Muster zu wahren. Im Gegenzug stimmte Moskau dem unverzüglichen Abschluß der Viermächteverhandlungen zu. Der „Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich“ konnte am 15. Mai 1955 unterzeichnet werden. Die Neutralitätserklärung, die nicht Bestandteil des Staatsvertrags war, folgte am 26. Oktober 1955.

IV.

Die Neutralitätserklärung war – zumindest vorläufig – die Auflösung des Zielkonflikts, der zwischen der Politik der Rückgewinnung der staatlichen Souveränität und der Politik der Westintegration bestanden hatte. Daß die schließlich gefundene Lösungsformel für den Staatsvertrag keine explizite Korrektur der außenpolitischen Orientierung Österreichs forderte, nahm Wien als rückwirkende Bestätigung für seinen Integrationskurs. Das Maximalziel der Wiener Regierung, bis zum Abschluß des Staatsvertrags eine stabile Balance zwischen beiden Politikzielen zu halten, war damit erreicht. Eine Voraussetzung dafür lag darin, daß die Chancen wie die Grenzen der Integrationspolitik immer in Hinblick auf den jeweiligen Stand der Staatsvertragsfrage definiert wurden. So wurden im wirtschaftlichen Bereich mit der OEEC-Mitgliedschaft nur kooperative Integrationsformen eingegangen, während man sich von supranationalen Formen und im militärischen Bereich von allen Formen der Integration fernhielt. Im Bereich der politischen Integration hatte man zwar ein deutliches Interesse an weitreichenden europäischen Zusammenschlüssen gezeigt, jedoch nicht mehr als eine begrenzte Kooperation riskiert.

Seit die Wiener Regierung ab 1952/53 mit der Bedingung des Kreml konfrontiert war, einen eigenen Beitrag zum Staatsvertrag zu leisten, seit also die unmittelbare Verantwortlichkeit für den erfolgreichen Abschluß auf eine fünfte Schulter verteilt war, sind die integrationspolitischen Entscheidungen Wiens – vor allem die Distanz zur

⁷⁸ Vgl. das Protokoll des BKA, AA über eine Besprechung Figls, Kreiskys u. a. mit den österreichischen Botschaftern in Moskau, Washington, London, Paris, 28. 3. 1955, in: Österreich und die Großmächte, S. 250–254, hier S. 253.

⁷⁹ Amtsvermerk des BKA, AA betr. die Erklärung Molotows über Österreich, 17. 2. 1955, in: Ebenda, S. 236 f.

Montanunion – immer auch als „Vorleistung“ gegenüber Moskau zu bewerten. Der „Neue Kurs“ Österreichs in der Staatsvertragspolitik hatte somit unmittelbare Konsequenzen für die Integrationspolitik. Einen einschneidenden Bruch mit der bis dahin verfolgten Integrationspolitik bewirkten diese Zugeständnisse gleichwohl nicht, war doch die Bundesregierung bereits seit 1947 wegen des Vorrangs der Staatspolitik darum bemüht gewesen, ihre Annäherung an Westeuropa so zu gestalten, daß dabei immer ein gewisses Maß an „Neutralität“ mitschwang.

Die zweite Voraussetzung der österreichischen Westintegration hing mit der Anerkennung des politisch exponierten Landes als „Sonderfall“ innerhalb der europäischen Zusammenschlüsse zusammen. Dieser Sonderstatus entschärfte multilaterale und integrationspolitische Sachzwänge, die sich aus der Marshallplan-Option ergaben, und machte so die Teilnahme Österreichs am westeuropäischen Einigungsprozeß möglich. Indem er besonders auf ökonomische Strukturschwächen Rücksicht nahm, beschleunigte er die ökonomische Verflechtung mit Westeuropa entscheidend.

V.

Wie das Zustandekommen des Staatsvertrags bewiesen hatte, waren Westintegration und Neutralität miteinander vereinbar. Für die Regierung in Wien bestand so nach 1955 kein Anlaß, von der bisherigen Integrationspolitik abzugehen. Andererseits war man sich aber bewußt, daß das „do ut des“ zwischen Wien und Moskau leicht zu einer Belastung für die Gestaltung der zukünftigen Außenpolitik werden konnte. Auch wenn der Neutralitätsstatus Österreichs explizit nur bündnispolitisch definiert war, konnte Wien sich doch nicht darüber hinwegsetzen, daß die Verhinderung einer zu ausgeprägten Westintegration Österreichs ein strategisches Hauptziel war, das die sowjetische Signatarmacht mit ihrer Österreich-Politik verfolgt hatte. Speziell die österreichische Europapolitik durfte nicht den Konsens gefährden, der im Interesse der beiderseitigen Beziehungen zwischen der eigenen Lesart der Neutralität und dem, was Moskau dem souveränen Österreich außenpolitisch zugestand, angestrebt werden mußte.

So war denn auch der österreichische Beitritt zum Europarat im Februar 1956 im Vorfeld von beträchtlichen politischen Irritationen begleitet⁸⁰. Ein Abweichen vom „Schweizer Muster“ – die Schweiz trat dem Europarat erst 1963 bei – konnte Interventionen durch die UdSSR provozieren, die nur wenige Monate nach der Erlangung der Souveränität allzu schmerzlich vor Augen führen würden, wie beschränkt die Handlungsspielräume Österreichs in der internationalen Politik waren. Zudem konnte der Beitritt die Chance verringern, Moskau noch zur Rücknahme bzw. Kürzung bestimm-

⁸⁰ Hierzu Burtscher, *Annäherung an den Europarat*, S. 46–52; Thomas Nowotny, *Immerwährende Neutralität, der Europarat und Österreichs Europapolitik – Überlegungen aus Anlaß der 30-jährigen Mitgliedschaft Österreichs beim Europarat*, in: *Österreich im Europarat 1956–1986*, S. 89–110, hier S. 92ff.

ter wirtschaftlicher Lasten, die sich aus dem Staatsvertrag ergaben, zu bewegen. Der innenpolitische Druck auf Raab war jedoch stärker als diese Bedenken. Da die von Raab veranlaßte Prüfung der Frage, ob der Europarat aufgrund seines früheren Engagements für die militärische Integration Westeuropas nicht selbst einen partiell militärischen Charakter besaß, negativ ausfiel, gab der Bundeskanzler grünes Licht zur österreichischen Vollmitgliedschaft im Europarat.

Im Falle der Montanunion reagierte Wien zunächst nicht auf Signale aus Luxemburg, die auf eine gewisse Öffnung gegenüber Drittländern hindeuteten, wie etwa das zwischen der Montanunion und Großbritannien abgeschlossene Assoziationsabkommen oder die mit der Schweiz aufgenommenen Verhandlungen über ein Rohstoff-Konsultationsabkommen⁸¹. Wien entschied sich aufgrund der Erfahrungen von 1954 gegen eine erneute „verhandlungstaktische Isoliertheit“ und für den GATT-Rahmen, der „den Kleinststaaten ermöglicht, den wirtschaftlichen Großmächten ebenbürtig gegenüber zu treten“⁸². Dadurch sollte zweierlei sichergestellt werden: daß zum einen durch die Begrenzung der Verhandlungsmaterie auf Zölle die Fortsetzung der gescheiterten Verhandlungen von 1954 unterblieb, und daß zum anderen unter Ausnützung des Meistbegünstigungsmechanismus bilateral mit einzelnen Mitgliedstaaten verhandelt werden würde⁸³. Wegen der inneren Kompetenzstruktur der Montanunion war dieses Vorhaben aber zum Scheitern verurteilt. Verhandlungspartner Österreichs während der 10. GATT-Tagung, die 1955 in Genf begann, war erneut die Hohe Behörde, und die Verhandlungen waren inhaltlich nichts anderes als eine Neuaufnahme der Verhandlungen von 1954⁸⁴. Mit den Zolltarifen, die Österreich im Abkommen vom 8. Mai 1956 schließlich billigte, war kaum eine Verbesserung gegenüber den alten Angeboten erzielt worden. Im Gegenzug mußte Wien einer Anti-Dumping-Klausel und der Einrichtung einer Schlichtungskommission für umstrittene Preisbildung zustimmen.

⁸¹ Vgl. BKA, AA an BMH. u. W., 27. 5. 1955, in: ÖStA/AdR, BMH. u. W. IV 1955, 401/10, GZl. 200.079, Zl. 210.464. Ebenso BKA, AA an BMH. u. W., 17. 12. 1955, in: Ebenda, Zl. 221.172. Auch Österr. Delegation bei der Hohen Behörde an BKA, AA, 16. 6. 1955, in: Ebenda, Zl. 213.535 und BKA, AA an Österr. Delegation bei der Hohen Behörde, 11. 7. 1955, in: Ebenda; Österr. Delegation bei der Hohen Behörde an BKA, AA, 18. 11. 1955, in: Ebenda, Zl. 220.327.

⁸² Aktenvermerk der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft über die am 21. 4. 1954 beim GATT-Exekutivsekretär durchgeführten Vorgesprächen, in: Ebenda IV 1954, 401/10, GZl. 70.411, Zl. 80.074 und Bericht Figls an den MR betr. Revision des GATT-Abkommens, 26. 6. 1956, in: Ebenda, BMV. u. v. B. Präs., MR-Material 1956, 136. Sitzung. Figl bezeichnete hier das GATT neben der OEEC als „das wichtigste internationale Wirtschaftsforum“ für Österreich. Auch Bericht Figls an den MR betr. 9. GATT-Tagung, 15. 3. 1955, in: Ebenda MR-Material 1955, 84. Sitzung.

⁸³ Hierzu BKA, AA an BMH. u. W., 10. 11. 1955, in: Ebenda, BMH. u. W. IV 1955, 401/10, GZl. 200.079, Zl. 219.379. Verbalnote der Österr. Delegation bei der Hohen Behörde an die Hohe Behörde, 14. 11. 1955, in: Ebenda, Zl. 219.885. Österr. Delegation bei der Hohen Behörde an BKA, AA, 21. 11. 1955, in: Ebenda, Zl. 220.232. Österr. GATT-Delegation an BKA, AA, 23. 11. 1955, in: Ebenda, Zl. 220.293.

⁸⁴ GATT-Tariff Negotiations 1956: List of Requests which Austria presents to the High Authority of the EGKS, 26. 1. 1956, in: Ebenda IV 1956, 426/6, GZl. 150.004, Zl. 151.967.

Dies wurde von der Wiener Regierung aber offenbar nur als ein Zwischenergebnis akzeptiert: Denn während der im September 1956 aufgenommenen Transporttarif-Verhandlungen mit Luxemburg, die Österreich mit der Frage der Rohstoffversorgung verknüpfte, wartete Figl Ende Oktober mit der Ankündigung – von Raab tags darauf in Bonn bestätigt – auf, daß die Bundesregierung den Beitritt zur Montanunion erwäge⁸⁵. Das überraschte, denn Österreich hatte bislang strikte Distanz zur kleineuropäischen Integration gehalten und auch keine Anzeichen eines Konzeptionswandels in dieser Frage erkennen lassen.

Bereits im Juni 1955, nachdem die Außenminister der Montanunion-Staaten in Messina weitere Teilintegrationsschritte ins Auge gefaßt hatten, sprach sich das Bundeskabinett in Wien dagegen aus, daß die OEEC-Kompetenz für die in Frage kommenden Sektoren, Energie und Verkehr, dadurch beschnitten würde⁸⁶. Dem österreichischen Interesse an einer ungehinderten wirtschaftlichen Kooperation kam der im Dezember 1955 vorgelegte OEEC-Plan einer europäischen Zusammenarbeit auf dem Atomenergie-Sektor entgegen. Deshalb verzichtete man auch darauf, „der Verwirklichung von Euratom im Hinblick auf die engen Wirtschaftsbeziehungen Österreichs mit der Montanunion Schwierigkeiten zu bereiten“⁸⁷. Nach dem Scheitern dieses Projektes interessierte sich Wien kurzfristig für die Verhandlungen der Sechs zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes, der nach dem Modell der Montanunion ebenfalls supranational organisiert sein sollte. Den unmittelbaren Anstoß hierzu lieferte die Außenministerkonferenz von Venedig im Mai 1956, die diese Verhandlungen in Gang gebracht und dabei den Beitritt bzw. die Assoziation von Drittländern als erwünscht bezeichnet hatte⁸⁸. Österreich, mit der Schweiz als das Land eingeschätzt, das die Beitrittsvoraussetzungen am ehesten erfüllen würde, zog aber nur vorübergehend in Erwägung, einen Beobachter zu den Verhandlungen, die im März 1957 mit der Paraphierung der Römi-

⁸⁵ Figls Erklärung in: 10 Jahre österreichische Integrationspolitik 1956–1966. Eine Dokumentation des Bundesministeriums für Handel und Wiederaufbau, Wien 1966, S. 14; siehe auch Die Presse und Wiener Zeitung jeweils vom 24. 10. 1956. Raabs Erklärung bei Hanns Jürgen Küsters, Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982, S. 486 f. Zu den Transporttarifverhandlungen vgl. den Bericht Figls an den MR betr. Transporttarifverhandlungen mit der Hohen Behörde, 29. 8. 1956, in: ÖStA/AdR, BMV. u. v. B. Präs., MR-Material 1956, 5. Sitzung. Auch Aktennotiz des BMH. u. W. betr. Frage eines evtl. Konsultativabkommens, 3. 9. 1956, in: Ebenda, BMH. u. W. IV 1956, 401/10, GZL 150.018, Zl. 161.756; Aktennotiz des BMH. u. W., 7. 9. 1956, in: Ebenda, Zl. 161.969.

⁸⁶ MR-Beschluß, 1. 6. 1955, in: Ebenda, BMV. u. v. B. Präs., MR-Material 1955, 94. Sitzung. Eine Stellungnahme des MR zum Projekt des Gemeinsamen Marktes ist hier nicht überliefert.

⁸⁷ Bericht Figls an den MR betr. OEEC-Ministerrat am 17./18. 7. 1956, 4. 7. 1956, in: Ebenda, MR-Material 1956, 2. Sitzung. Auch Bericht Figls an den MR betr. OEEC-Ministerrat Febr. 1956, 2. 3. 1956, in: Ebenda, 124. Sitzung. Zum OEEC-Plan vgl. Peter Weilemann, Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von EURATOM 1955–1957, Baden-Baden 1983, S. 59–62.

⁸⁸ Zur Erweiterung der Montanunion siehe Herbst, Option für den Westen, S. 159–193 und Loth, Weg nach Europa, S. 113–133. Vgl. BKA, AA an BMH. u. W., 23. 6. 1956, in: ÖStA/AdR, BMH. u. W. IV 1956, 401/10, GZL 150.018, Zl. 159.297.

schen Verträge enden sollten, zu entsenden⁸⁹. Wien, das sich in dieser Frage mit Schweden und der Schweiz absprach, blieb bei seiner Politik des Brückenschlags und versuchte, zwischen der fortschreitenden Integration der Sechs und den übrigen Ländern Westeuropas zu vermitteln. Im Juni 1956, also kurz nach dem Abkommen mit der Montanunion, stellte das Außenamt klar, daß „im Hinblick auf den politischen Status Österreichs an einen Beitritt zum Gemeinsamen Markt nicht gedacht werden kann“⁹⁰.

Die Idee der großeuropäischen Integration gewann dann im Juli 1956 erneut an Attraktivität. Der Vorschlag der Schaffung einer europäischen Freihandelszone schien nicht nur von seiner Konzeption her, sondern auch, was seine überwiegend positive Aufnahme in der OEEC betraf, geeignet zu sein, die von den Sechs angebotene Assoziierung von Drittländern auf möglichst breiter Basis zu verwirklichen⁹¹. Konkret sah der Plan die Überwölbung des kleineuropäischen Marktes der Sechs durch eine den gesamten OEEC-Raum umfassende Zollunion vor. Die Richtungsentscheidung der Bundesregierung, ausschließlich auf das Projekt der Freihandelszone zu setzen, alle anderen Optionen dagegen nicht weiter zu verfolgen, fiel zwar in der Sache nicht unerwartet aus, sie wurde freilich Ende 1956 unerwartet rasch getroffen. Die zwischen Herbst 1956 und Frühjahr 1957 in österreichischen Wirtschaftskreisen erstellten Studien, die die österreichische Wirtschaft auf ihre jeweilige „Tauglichkeit“ für einen Beitritt zur Montanunion, zur EWG bzw. in Hinblick auf eine Teilnahme an der Freihandelszone untersuchten, ergaben im ganzen kein einheitliches Bild⁹². Eine gründliche Diskussion dieser Fragen innerhalb der Bundesregierung verhinderten in den letzten Oktobertagen 1956 der ungarische Aufstand und seine Niederschlagung durch Truppen der Roten Armee, die gerade in Österreich alle Aufmerksamkeit auf sich zogen, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil Moskau das vor allem humanitäre Engagement Österreichs während der Ungarn-Krise als Verletzung der Prinzipien der österreichischen Neutralität kritisierte⁹³. Obschon derartige Vorwürfe zurückgewiesen wurden, schien es der Regierung ratsam zu sein, auf integrationspolitische Experimente, wie etwa der Erwägung eines Beitritts zur Montanunion, zu verzichten. Andererseits wollte man durch die Option für die Freihandelszone die im Zuge der Ungarn-Krise in Österreich laut gewordenen Befürchtungen auffangen, wie die Schweiz ganz ohne blockpolitische Anlehnung zu sein. Mit ihrer Entscheidung für die Freihandels-

⁸⁹ Vgl. BKA, AA an BMH. u. W., 11.6.1956, in: Ebenda, 401/3, GZl. 150.084, Zl. 157.841.

⁹⁰ Erlaß vom 5.6.1956, in: Österr. Delegation bei der Hohen Behörde an BKA, AA, 7.7.1956, in: Ebenda, Zl. 160.191.

⁹¹ Vgl. Bericht Figls an den MR betr. OEEC-Ministerrat 17.–19.7.1956, 20.7.1956, in: Ebenda, BMV. u. v. B. Präs., MR-Material 1956, 4. Sitzung, Zum Freihandelszonen-Projekt immer noch Karl Kaiser, EWG und Freihandelszone. England und der Kontinent in der europäischen Integration, Leiden 1963; auch Küsters, Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, S. 280–294.

⁹² Hierzu 10 Jahre österreichische Integrationspolitik 1956–1966, S. 15 ff.

⁹³ Vgl. Rainer Eger, Krisen an Österreichs Grenzen. Das Verhalten Österreichs während des Ungarnaufstandes 1956 und der tschechoslowakischen Krise 1968. Ein Vergleich, Wien/München 1981, bes. S. 31–72; Manfred Rauchensteiner, Spätherbst 1956. Die Neutralität auf dem Prüfstand, Wien 1981.

zone hielt sich die Bundesregierung an die integrationspolitischen Koordinaten, wie sie in einer Vorlage des Handelsministeriums gezeichnet worden waren: „Ein Anschluß Österreichs an den Sechserblock, der doch noch immer als Waffenschmiede der westlichen Hemisphäre gilt, (wäre) wegen der Reaktion Rußlands vom politischen Standpunkt wohl zu überlegen.“⁹⁴ Gleichzeitig wurde aber auch eine Steigerung des Osthandels abgelehnt, da damit die Abhängigkeit der österreichischen Exportwirtschaft vom Osten über ein politisch wünschenswertes Maß hinaus erhöht würde. Die Teilnahme an der Freihandelszone könnte dagegen über einen ökonomischen Aufschwung, der sich aus den verbesserten Produktions- und Absatzmöglichkeiten innerhalb eines größeren Wirtschaftsraums erwarten ließ, auch die politisch krisenanfällige Lage Österreichs stabilisieren.

Im Januar 1957 nahm die Bundesregierung mit der Mehrheit der OEEC einen Expertenbericht an, der die Schaffung einer Freihandelszone unter Einschluß der Zollunion der Sechs als technisch machbar einschätzte⁹⁵. Zum Auftakt der diesbezüglichen Verhandlungen im Februar griff Figl auf ein bewährtes Instrument der Integrationspolitik Wiens zurück, als er für sein Land einen „Sonderfall“-Status beanspruchte⁹⁶. Die Forderung nach europäischer Solidarität mußte nun aber ohne staatspolitische Begründung auskommen, da ein österreichisches Engagement für die Freihandelszone nicht auf neutralitätsrechtliche Bedenken Moskaus stieß. Ende 1958 scheiterte der Brückenschlag zwischen der Sechsergemeinschaft und den übrigen westeuropäischen Staaten aber ohnehin. Nachdem bereits am 1. Januar 1958 die Römischen Verträge in Kraft getreten waren, zählte nach Unterzeichnung der EFTA-Konvention am 4. Januar 1960 Österreich zusammen mit Großbritannien, der Schweiz, Schweden, Norwegen, Dänemark und Portugal zur Notlösung der sogenannten „Outer Seven“.

⁹⁴ Information Augenthalers (Sektionschef im BMH. u. W.) für Raab, 29. 10. 1956, in: Archiv des Karl von Vogelsang-Instituts, Bundesparteileitung der ÖVP, BPL 164/20.

⁹⁵ Vgl. Bericht Figls an den MR betr. Schaffung einer europäischen Freihandelszone, 17. 1. 1957, in: ÖStA/AdR, BMV. u. v. B. Präs., MR-Material 1956–57, 23. Sitzung.

⁹⁶ Bericht Figls an den MR betr. Ergebnisse der OEEC-Ratstagung am 12./13. 2. 1957, 16. 2. 1957, in: Ebenda, 27. Sitzung, Rede Figls vor dem OEEC-Ministerrat, 12. 2. 1957, in: Ebenda.