

14

G r u n d s ä t z e  
für das  
weitere Vorgehen Österreichs.

(17.3.55)

I. Der Staatsvertrag ist trotz der enormen Hypotheken, die er Österreich auferlegt, auch mit seinem jetzigen Text zu unterzeichnen.

Dabei soll österreichischerseits nichts unver- sucht gelassen werden, besonders drückende Bestim- mungen des Staatsvertragsentwurfes (St.V.E.) ein- schliesslich des für Österreich kaum tragbaren 3. Absatzes der Präambel zu beseitigen.

II. Österreich bringt seine Bereitschaft zum Ausdruck, seine Erklärung keinen Militärbündnissen beizutreten und keine fremden militärischen Stütz- punkte auf seinem Gebiet zuzulassen, in der von den vier Mächten, insbesondere der Sowjetunion, gewünsch- ten Form zu wiederholen.

III. Österreich wird sich im Sinn der sowjetischen Anregungen bemühen, eine Garantieerklärung der vier Grossmächte für seine Unabhängigkeit zu erlangen.

Hiefür würde folgende Verpflichtungserklärung der vier Grossmächte genügen:

"Die vier Grossmächte - Grossbritannien, Frank- reich, Sowjetunion und Vereinigte Staaten von Amerika - garantieren Österreich die Unversehrtheit und Un- verletzlichkeit seines Gebietes innerhalb der Gren- zen des Staatsvertrages von St.Germain vom 10. Sep- tember 1919."

I. Der Staatsvertrag ist trotz der enormen Hypotheken, die er Österreich auferlegt, auch mit seinem jetzigen Text zu unterzeichnen.- Dabei sollte österreichischerseits nichts unversucht gelassen werden, besonders drückende Bestimmungen des Staatsvertragsentwurfes einschliesslich des für Österreich kaum tragbaren 3. Absatzes der Präambel zu beseitigen.

Gründe:

Nach fast 9-jährigem unausgesetztem Begehren nach Abschluss des Staatsvertrages wäre die Weigerung Österreichs, im jetzigen Zeitpunkt den Staatsvertrag zu unterschreiben, innerpolitisch und aussenpolitisch untragbar.

Die Räumung Österreichs von allen fremden Truppen stellt die österreichische Unabhängigkeit und Souveränität in den Augen der österreichischen Bevölkerung und des Auslandes erst wieder her. Sofern diese Räumung von Garantien der Grossmächte begleitet wird, die über die über die bisherigen Bestimmungen des St.V.E. hinausgehen müssen, stellt sie für die österreichische Regierung an innenpolitischem und aussenpolitischem Prestige und eine Sicherung der österreichischen Eigenstaatlichkeit dar, was die drückenden Bestimmungen des Staatsvertrages aufwiegt.

So unangenehm der Verlust der unmittelbaren Verfügung über die österreichischen Verbindungslinien zwischen Süddeutschland und Italien sowie Jugoslawien für die westeuropäische Verteidigungsgemeinschaft und für die NATO sein mögen, ist nicht zu übersehen, dass der Osten sich mit der Räumung Österreichs auf die Südgrenze der CSR und die Westgrenze Ungarns zurückzieht. Es

würde das erste Mal sein, dass die sowjetischen Truppen sich aus ihren 1945 erreichten Stellungen zurückziehen. Eine Weigerung der Westmächte, das gleiche in ihren Besatzungszonen zu tun, könnte leicht den Anschein erwecken, die Westmächte seien es, die ihre 1945 erreichten Stellungen trotz aller Versicherungen, den österreichischen Staatsvertrag jederzeit zu unterschreiben, nunmehr nicht aufgeben wollen. Man wird ihnen vorwerfen können, dass sie selbst auf einen kleinen politisch und strategisch gar nicht besonders wichtigen Sektor wie Österreich eine Entspannung nicht wünschen, die zur gesamteuropäischen Entspannung beitragen könnte.

II. Österreich bringt seine Bereitschaft zum Ausdruck, seine Erklärung, keinen militärischen Bündnissen beizutreten und keine fremden militärischen Stützpunkte auf seinem Gebiet zuzulassen, in der von den vier Mächten insbesondere der Sowjetunion gewünschten Form zu wiederholen.

Form:

Dies kann durch eine gesonderte feierliche Erklärung der österreichischen Bundesregierung geschehen, die vom Parlament gebilligt wird; allenfalls in Verbindung mit der Garantieerklärung der vier Grossmächte, die von Österreich gleichzeitig mit Dank entgegengenommen wird.

Andererseits könnte die österreichische Erklärung mit der Garantie der Grossmächte in den Staatsvertrag aufgenommen werden. Am ehesten würde das in einen erweiterten Artikel 2 hineinpassen oder in einen eigenen Artikel, wobei die

Präambel sinngemäss geändert werden müsste. Damit würde zugleich die Änderung des Staatsvertragstextes eingeleitet.

Nötigenfalls könnte diese Verpflichtung Österreichs auch innerstaatlich in einem Verfassungsgesetz absolut verankert oder ein Abgehen von dieser Verpflichtung an eine Beschlussfassung des Nationalrates mit besonders qualifizierter Mehrheit gebunden werden.

Desgleichen könnte nötigenfalls das in Artikel 4 St.V.E. niedergelegte Verbot einer politischen und wirtschaftlichen Vereinigung Österreichs mit Deutschland allenfalls durch ein spontan eingebrachtes österreichisches Verfassungsgesetz von österreichischer Seite innerstaatlich bekräftigt werden.

Inhalt:

Über diese bereits abgegebene Erklärung wäre österreichischerseits nicht hinauszugehen. Österreichs politische, wirtschaftliche und kulturelle Zugehörigkeit zum Westen wird durch eine derartige Erklärung ebensowenig in Frage gestellt wie die Schwedens, Finnlands und der Schweiz.

Demgemäss wäre österreichischerseits weder der Ausdruck Neutralität oder gar Neutralisierung zu verwenden. Dass Österreich seinen wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Verkehr mit dem Westen weder einschränken kann noch einschränken will, sollte klar gesagt werden.

Die österreichische Wehrmacht:

Die österreichische Wehrmacht wird als primärer Garant der österreichischen Unabhängigkeit aber keine näheren Verbindungen mit den Armeen anderer Staaten einschliesslich seiner Nachbarn pflegen können, ausser mit der der Schweiz. Diese befindet sich in ähnlicher wehrpolitischer Lage, kann sich aber als kapitalkräftiger Gläubigerstaat eine weitergehende wirtschaftliche und politische Unabhängigkeit leisten als es Österreich zunächst möglich sein wird. Für ein Militärbündnis mit Österreich wird die Schweiz wohl kaum zu haben sein, selbst wenn die Grossmächte ein solches ausdrücklich zulassen würden, was an und für sich sinnvoll wäre. Auf jeden Fall ist zu erwarten, dass gegen eine Fühlungnahme mit der Schweiz keine der Mächte etwas einzuwenden haben werden. Eine Zusammenarbeit mit der Schweiz - auch ohne jedes Bündnis - kann sich für Österreich in seinem zu schaffenden neuen internationalen Status politisch und wirtschaftlich günstig auswirken; es dürfte auch von der Schweiz begrüsst werden und für sie fruchtbar sein.

III. Österreich wird sich im Sinne der sowjetischen Anregungen bemühen, eine Garantieerklärung der vier Grossmächte für seine Unabhängigkeit zu erlangen, die etwa lauten würde:

"Grossbritannien, Frankreich, die Sowjetunion und die USA garantieren Österreich die Unversehrtheit und Unverletzbarkeit seines Gebietes innerhalb der Grenzen des Staatsvertrages von Saint-Germain vom 10. September 1919."

Die Formel ist der Garantieerklärung der fünf Mächte (Grossbritannien, Frankreich, Russland, Österreich und Preussen) für die Schweiz vom 20. November 1815 nachgebildet, die einen Annex zum Zweiten Pariser Frieden vom gleichen Tage bildet. Sowjetischerseits werden "effektive Garantien" verlangt. Eine effektive, d.h. wirksame Garantie, bietet aber nur eine derartige Erklärung der interessierten Grossmächte. Ihre Garantieerklärung muss allerdings von dem andauernden Willen und der steten Bereitschaft und Fähigkeit der garantierenden Grossmächte begleitet sein, das Garantieverprechen jederzeit einzulösen. Im Falle der Schweiz hat sich diese Garantie nunmehr durch 140 Jahre als wirksam und effektiv erwiesen. Dies könnte und sollte auch bei der Garantie der österreichischen Eigenstaatlichkeit der Fall sein. Eine solche effektive Garantie können aber nur die vier Grossmächte durch ihre andauernde Garantiebereitschaft und Garantiefähigkeit auf Grund ihrer Garantieerklärung prästieren.

Genau gesehen garantieren die vier Grossmächte bisher die Eigenstaatlichkeit Österreichs effektiv durch dessen vierteilige Besetzung. Diesem Zustand, der ohne Rechtsgrundlage, ja völkerrechtswidrig ist, soll nun ein Ende gesetzt werden. In Artikel 2 des St.V.E. erklären die Mächte aber nur, dass sie nach Abzug ihrer Truppen "die Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit Österreichs achten werden." Das ist keine Garantieerklärung. Zum Staatsvertrag muss also eine Erklärung effektiver Garantie durch die Grossmächte treten.

Von 1918 an hatten die Grossmächte die Unabhängigkeit Österreichs auch nur "für unabänderlich erklärt" und die allgemeinen Zusicherungen der Völkerbundsatzung für die politische Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit jedes Völkerbundmitgliedes daran geschlossen. Österreichs Unabhängigkeit war von 1918 bis 1938 daher ebenso wenig effektiv garantiert, wie sie bei blossem Abschluss des Staatsvertrages garantiert wäre.

Eine Garantieerklärung der vier Grossmächte würde daher das internationale Statut Österreichs ergänzen und die Unabhängigkeit Österreichs soweit effektiv sichern, als die vier Grossmächte als Garanten effektiv wirksam bleiben. Eine darüber hinaus effektive Garantie ist - ausser der Fortdauer der völkerrechtswidrigen Besetzung des Landes - nicht vorstellbar.

Die Erfahrungen Österreichs - aber auch Äthopiens, der Tschechoslowakei und Albanien

mit dem Völkerbund lassen eine Garantie der Vereinten Nationen (UN) für Österreich problematisch erscheinen. Keinesfalls sollte die unmittelbare Garantie der vier Grossmächte vom Beschluss des Sicherheitsrates oder der Generalversammlung der UN abhängig gemacht werden. Dagegen könnte eine zusätzliche Garantie der UN in Erwägung gezogen werden, sofern deren Mitglieder sich hiezu bereit erklären sollten, was fraglich ist. Sollte Österreich der UN beitreten, gelangt es ohnehin in den Genuss der durch die Satzung der UN vorgesehenen gegenseitigen Garantien der einzelnen Mitglieder, wie es seit 1920 durch seine Aufnahme in den Völkerbund in den Genuss des Schutzes dieser Organisation kam. Mit seinem Beitritt zur UN würde sich Österreich vom Beispiel der neutralen Schweiz entfernen. Bei Abstimmungen in der UN könnte es sich wohl meist mit den in ähnlicher wehrpolitischer Lage befindlichen Schweden abstimmen, um über seine militärische Bündnislosigkeit seine politische Selbständigkeit darzutun.

Das Beispiel der Garantie für die Schweiz ist für die Frage einer weiteren Garantie der Unabhängigkeit Österreichs - etwa durch seine Nachbarn oder durch europäische Staaten - von Bedeutung. In der Garantieerklärung für die Schweiz von 1815 fehlen als Garantien der schweizerischen Unabhängigkeit ihre damaligen Nachbarn Baden, Württemberg, Bayern und Sardinien-Piemont. Im europäischen Interesse haben die weitentfernten Grossmächte Grossbritannien, Preussen und Russland die Unabhängigkeit der Schweiz garantiert.

Es ist heute politisch kaum vorstellbar, dass etwa die Bundesrepublik Deutschland (BRD) oder ein wiedervereinigtes Deutschland die Unabhängigkeit Österreichs mitgarantiert. Gerade die BRD wird als der Rechtsnachfolger des Aggressors von 1938 noch heute von der Sowjetunion und nach mehreren Artikeln des StVE auch von den anderen Grossmächten für fähig gehalten, einen neuen Anschluss Österreichs anzustreben. Dagegen würde es politisch von Nutzen sein, wenn die Westmächte, soferne sie sich zur Garantie der österreichischen Unabhängigkeit entschliessen, bei der BRD dahin wirken, dass diese noch vor der friedensvertraglichen Regelung über Deutschland, die wohl ein Anschlussverbot enthalten wird, wenigstens eine Erklärung abgibt, die österreichische Unabhängigkeit zu achten. Wenn die Sowjetunion eine solche Erklärung der BRD nach den Erfahrungen von 1938 kaum als eine zusätzliche "effektive Garantie" der Unabhängigkeit Österreichs ansehen dürfte, würde sich die BRD durch eine solche Verpflichtung dem Verdacht, weiterhin Anschlussintendenzen zu verfolgen, entziehen; denn bisher fehlt eine solche Verpflichtungserklärung der BRD, worauf sowjetischerseits nicht ganz mit Unrecht immer wieder hingewiesen wird. Das hiemit dargetane Ausscheiden der BRD, aber auch eines wiedervereinigten Deutschlands, aus dem Kreis der möglichen Garanten der österreichischen Unabhängigkeit lässt auch die Mitgarantie anderer Staaten - etwa der Tschechoslowakei, Ungarns, Jugoslawiens, oder Italiens - als entbehrlich und vermutlich unerwünscht erscheinen.

Die Schweiz dürfte sich einem Begehren auf die Mitgarantie der österreichischen Unabhängigkeit auf Grund ihrer traditionellen, absoluten Neutralität ohnehin versagen. Derzeit könnte eine Mitgarantie Jugoslawiens und Italiens für beide weltpolitische Lager tragbar erscheinen; ein politischer Kurswechsel in beiden Staaten könnte sich aber für die Eindeutigkeit der Garantie der österreichischen Unabhängigkeit ungünstig auswirken.

Dagegen könnte in Erwägung gezogen werden, die Garantieerklärung der vier Grossmächte allenfalls noch durch zusätzliche bilaterale Freundschafts- und Nichtangriffsverträge Österreichs mit allen seinen Nachbarn einschliesslich der Schweiz zu ergänzen.

Der St.V.E. räumt der Sowjetunion durch eine Überlassung der ostösterreichischen Ölfelder und der DDSG einseitige beträchtliche Machtpositionen in Österreich und damit partielle, aber effektive Garantien einseitig ein. Die Westmächte könnten ähnliche Beteiligungen an der österreichischen Volkswirtschaft fordern, um die einseitige Privilegierung der Sowjetunion auszugleichen, wenn diese sicherlich auf die "Dienstbarmachung der westösterreichischen Industrie und Energie für die Rüstung des Westens" hinweisen dürfte. Damit könnte sich die Perspektive eröffnen, bei Eingehen der Sowjetunion auf die Vier Mächte-Garantie der österreichischen Unabhängigkeit zum Aufgeben dieser Faustpfänder (und zusätzlichen effektiven Garantien)

- allenfalls unter Hingabe einer erhöhten Ablösesumme und Abschluss eines Handelsvertrages unter Einbeziehung österreichischer Öllieferungen - zu bewegen.

IV. Sofortige Anfrage bei den Westmächten, ob sie zur Abgabe einer Garantieerklärung bereit sind.

Damit sich Österreich nicht bei Missslingen der jetzigen Gespräche den Vorwurf zuziehe, sich zu Gunsten der sowjetischen Propaganda ausnützen zu lassen, wäre unter Darlegung der wesentlichsten Argumente zu I bis III sofort bei den Westmächten - am besten im Wege über die Botschaften in Wien - anzufragen, ob sie bereit sind, die unter III formulierte Garantieerklärung abzugeben.

Fällt die Antwort bejahend aus, könnte im Einverständnis mit ihnen die Aussprache mit der Sowjetunion mit dem Ziele Garantieerklärung und Staatsvertrag (wenn möglich modifiziert) fortgesetzt werden.

Fällt die Antwort unter Angabe von Gründen, deren Stichhaltigkeit sich die österreichische Regierung nicht entziehen zu können glaubt, negativ aus, wäre eine Garantieerklärung der drei Westmächte für die Unabhängigkeit Österreichs und die Integrität des gesamten österreichischen Staatsgebietes einschliesslich der sowjetischen Besatzungszone und Wiens zu verlangen. Die Westmächte können nämlich billigerweise Österreich wohl nicht zumuten, hoffnungsvolle und vielleicht aussichts-

reiche Verhandlungen mit der Sowjetunion in unbedankter Selbstaufopferung im Sande verlaufen zu lassen. Verlangen sie dies aber, müssten sie unbedingt ihrerseits eine eindeutige effektive Garantieerklärung im Wortlaut der angegebenen Formel abgeben, womit Österreich wenigstens von ihrer Seite sowohl gegen einen Anschluss an die BRD aber auch gegen sowjetische Massnahmen nach erfolglosem Abbruch der gegenwärtigen Gespräche erhalten würde, die schliesslich in der Abtretung der sowjetischen Besatzungszone unter Abwürgung Wiens enden könnten.

Damit würden die Westmächte nur eine Garantie abgeben, die sie für Westberlin längst ausdrücklich übernommen haben. Es ist nicht auszuschliessen, dass bei einem solchen nachdrücklichen österreichischen Verlangen die Westmächte veranlasst würden, aus ihrer bisherigen Rolle eines in einer bequemen Loge sitzenden Zuschauers hervorzutreten, nicht weiter einen möglichen, wenn nicht sogar wahrscheinlichen Propagandaerfolg der Sowjetunion gerade bei negativem Verlauf der Besprechungen abzuwarten und hinzunehmen, sondern durch die ihrerseits erfolgende Abgabe einer Garantieerklärung für ganz Österreich die ihnen entglittene politische Initiative wieder an sich bringen.