

Oostenrijk tegen NAVO maar voor Europees leger

Johan van Beek

De komende zes maanden zijn de ogen op Oostenrijk gericht. Sinds 1 januari bekleedt het Alpenland het halfjaarlijks roulerende voorzitterschap van de Europese Unie. Vlak daarvoor trad de nieuwe commandant van de Oostenrijkse strijdkrachten, generaal-majoor Günter Höfler, aan. Meteen na zijn benoeming zette hij op 11 december 2005 in een vraaggesprek met de Oostenrijkse krant *Der Standard* de toon: “NAVO-toetreding is niet aan de orde, veeleer is een EU-leger Europa’s toekomstige doel.” Daarmee gaf de generaal-majoor geen blijk van een visie op Europa, maar verwoordde hij politiek behendig Oostenrijks decennialange houding als officieel neutraal land. Inofficieel geldt het land als een trouw ‘bondgenoot’ van Amerika *cum suis*.

Als voormalig plaatsvervangend hoofd van de Oostenrijkse militaire missie in Brussel en als gewezen militair attaché bij de NAVO kent Höfler als geen ander de balanceerkunst die de Oostenrijkers kenmerkt als het gaat om de neutraliteit en trouw aan het Westen. Oostenrijk, dat volgens de neutraliteitsmythe haar onafhankelijkheid op 15 mei 1955 verkreeg in ruil voor eeuwigdurende neutraliteit, kan namelijk neutraal zijn zonder neutraal te blijven. Zelfs toetreding tot de NAVO behoort tot de mogelijkheden. Het enige dat de Oostenrijkers ervan weerhoudt de neutraliteit over boord te gooien – wat met het EU-lidmaatschap in 1995 *de facto* al is gebeurd – is hun zelfverklaarde liefde aan de neutraliteit. Na decennia van ramspoed sinds de val van de Donaumonarchie; een ongelukkige en instabiele Eerste Republiek; een burgeroorlog; de Austro-fascistische standenstaat en de *Anschluss*, brengt neutraliteit de Oostenrijkers aanzien, voorspoed en vooral gemoedsrust.

De neutraliteitsmythe wordt dan ook breed gedragen; zowel politiek als maatschappelijk. Ook na de machtsval van de SPÖ – die na een jaar minderheidskabinet, twaalf jaar alleenmacht en vervolgens dertien jaar in coalitie met de ÖVP in de oppositie belandde – durft Oostenrijk geen afstand te nemen van de neutraliteit en verwerpt derhalve toetreding tot de NAVO. De omstreden rechts-populistische regering van ÖVP/FPÖ (inmiddels door intern geruzie tot BZÖ omgedoopt) onder leiding van bondskanselier Wolfgang Schüssel (ÖVP) houdt uit binnenlandspolitieke overwegingen stevig vast aan de neutraliteit. Daarmee sluit ook deze regering naadloos aan bij alle voorgaande regeringen sinds de Tweede Wereldoorlog.

Geallieerde bemoeienis

“Österreich ist frei!”, roept op 15 mei 1955, ten overstaande van een uitzinnige menigte, de dolblij minister van Buitenlandse Zaken Leopold Figl. In het Weense paleis Belvedere is zojuist het Staatsverdrag ondertekend. Echter, niet het Staatsverdrag staat aan de basis van de onafhankelijkheid van Oostenrijk, maar de Declaratie van Moskou van 1 november 1943 bepaalt de status van het naoorlogse Oostenrijk. Daarin stellen Stalin, Churchill en Roosevelt een soevereine staat in het vooruitzicht. Bovendien resulteert het Staatsverdrag niet in neutraliteit naar Zwitsers voorbeeld, zoals de sovjets veronderstellen, maar in neutraliteit met een Atlantische inslag.

Vóór de oorlog beschouwen de westelijke geallieerden de *Anschluss* van 12 maart 1938 als een vanzelfsprekendheid tussen twee Duitse volken of wensen dat zo te zien. Na de oorlog wordt dat een ander verhaal. Hoewel sommigen Oostenrijk deel willen laten uitmaken van een federaal Duitsland, hebben verreweg de meesten nu grote bedenkingen bij één groot Duitsland. Velen zien voor Oostenrijk een hernieuwde kans weggelegd om zijn traditionele rol in Centraal- en Oost-Europa op te pakken. De Engelse premier Churchill betreft zelfs Beieren bij een nieuwe Donaufederatie om één groot katholiek blok tegen Duitsland en Rusland te vormen. Daarentegen oppert de Amerikaanse Under-Secretary of State, Sumner

Welles, naar de idee van de laatste keizer van Oostenrijk, Karel von Habsburg (1887-1922), aansluiting bij Frankrijk. Na de dood van Karel opteert zijn zoon Otto, evenals de Engelsen later, voor een Donaufederatie zonder Beieren.

Het is dit krachtenveld dat Stalin er al in 1941 toe brengt een onafhankelijk Oostenrijk te herstellen. Vóór de samenkomst van de geallieerden in Moskou in oktober 1943 zijn de Engelsen en Amerikanen een Donaufederatie overeengekomen. Na de onderhandelingen blijken de Amerikanen hun prioriteiten te hebben verlegd. Een snelle Europese vrede en de toezegging van de sovjets een front tegen de Japanners te openen krijgen voorrang boven een schaakspel over Centraal- en Oost-Europa. Het door de sovjets gewenste herstel van een onafhankelijk Oostenrijk zegeviert. Een klein soeverein Oostenrijk en een groot aantal Oost-Europese staten is voor de sovjets eenvoudiger te manipuleren dan één grote Donaufederatie. Bovendien vermijden de sovjets daarmee een door Stalin gevreesd *cordon sanitaire* van westers georiënteerde landen.

Na de verdrijving van het Duitse leger uit Oostenrijk stelt Moskou voortvarend een regering in. Met een aantal Oostenrijkse ballingen uit Rusland en enkele ministers van conservatief-christelijke huize formeert de sociaal-democraat en kanselier van de Eerste Republiek Karl Renner een provisorische regering. De overlevingskunstenaar Renner – die in 1938 tijdens het door de nationaal-socialisten georganiseerde aansluitingsreferendum nog voor de *Anschluss* heeft gepleit en zich tijdens het nazi-bewind verder koest heeft gehouden – zoekt na de terugdringing van het Duitse leger spoedig contact met de sovjets. Onder meer in een persoonlijke brief aan Stalin dingt Renner naar de gunst van Moskou. Op zijn beurt heeft Stalin de sovjettroepen opdracht gegeven Renner op te sporen om hem met de formering van een regering te belasten. De westelijke geallieerden staan uiterst sceptisch tegenover deze door de sovjets gelegitimeerde regering. Pas na enkele personele toevoegingen uit het conservatief-christelijke blok en met de garantie van vrije verkiezingen erkennen alle vier de geallieerden de provisorische regering.

De eerste vrije naoorlogse verkiezingen van 25 november 1945 bezorgen de sovjets en de Oostenrijkse communisten een forse kater en betekenen de eerste grote klap voor Stalins plannen met het Alpenland. De conservatief-christelijke ÖVP behaalt met bijna 50 procent van de stemmen de absolute meerderheid, de sociaal-democraten valt ruim 44 procent van de stemmen ten deel en de communisten moeten het met een schampere 5,5 procent stellen. Slechts met vier volksvertegenwoordigers en één minister betreden de communisten de politieke arena. Voor de sovjets blijft het niet bij deze teleurstelling. Tijdens de verlening van de soevereiniteit, tien jaar later, blijkt zoals gezegd het uiteindelijke resultaat niet eeuwigdurende neutraliteit naar Zwitsers voorbeeld te zijn, maar neutraliteit met een Atlantische inslag.

Neutraliteit?

Na de dood van Stalin in 1953 en met Nikita Chroesjtsjov als opvolger, die een ontspanningspolitiek beoogt, nadert de kans op een onafhankelijk Oostenrijk. Chroesjtsjov is bereid goede wil te tonen naar het Joegoslavië van Tito, dat een aftocht van de Russische troepen in Oostenrijk als een vereiste beschouwt voor een herstel van de slechte relatie tussen beide landen. Het sinds 1948 door Tito neutraal verklaarde Joegoslavië, dat een eigen vorm van communisme met arbeiderszelfbestuur kent, vormt een probleem voor Moskou. Met een tegemoetkoming aan Joegoslavië hoopt Chroesjtsjov Tito voor zich te winnen. Tegenover het Westen bewijst Chroesjtsjov met een soeverein Oostenrijk daadwerkelijk ontspanning na te streven. Het zijn de Amerikanen die het initiatief nemen om hiervan gebruik te maken.

Er is echter één maar: de sovjets verbinden aan een onafhankelijk Oostenrijk de eis van neutraliteit. Zowel de Oostenrijkse als de Amerikaanse regering voelt hier niets voor.

Neutraliteit zou niet alleen uitsluiting van militaire bondgenootschappen en militaire steunpunten betekenen, waar de Oostenrijkers en Amerikanen wel toe bereid zijn, maar houdt ook politieke en economische neutraliteit in, en dat willen geen van beiden. En dus bedenken de Amerikanen een list. Tussen juli en september 1953 ontwikkelen het State Department en de Amerikaanse ambassade in Wenen een plan, waarin weliswaar tot neutraliteit wordt besloten, maar zonder politieke en economische consequenties.

De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken John Foster Dulles verklaart op de Conferentie van Berlijn in februari 1955, dat “het onmogelijk is de neutraliteit in een Staatsverdrag op te nemen aangezien alleen een vrije en soevereine staat zich neutraal kan verklaren. Neutraliteit is waardeloos als zij door vreemde mogendheden wordt uitonderhandeld. Na de terugtrekking van alle troepen van het Oostenrijkse grondgebied dient het land vrijwillig tot neutraliteit te besluiten.” En zo geschiedt.

In april 1955 wordt dit in het Memorandum van Moskou vastgelegd. Na de ondertekening van het Staatsverdrag spreekt het Oostenrijkse parlement zich uit voor eeuwigdurende neutraliteit naar Zwitsers voorbeeld. Deze ogenschijnlijke neutraliteit heeft echter geen volkenrechtelijke betekenis. Het parlement kan deze eeuwigdurende neutraliteit eenvoudigweg met een tweederde meerderheid ongedaan maken. Bovendien dient de neutraliteit door alle vier de geallieerden, als garantiemachten, erkend te worden; zij moeten de neutraliteit waarborgen. De benodigde wederzijdse erkenning blijft echter achterwege. Nadat de geallieerden zich uit Oostenrijk terugtrekken en het Oostenrijkse parlement zich braaf voor de neutraliteit uitspreekt, geeft elk van de westelijke geallieerden een gelijkkluidende verklaring uit waarin zij de onafhankelijkheid van Oostenrijk erkent, maar waarin zij met geen woord rept over een waarborg van de neutraliteit.

Ook de Sovjet-Unie geeft deze garantie niet af. Waarom het Kremlin daar niet toe overgaat, blijkt uit de bredere context. In februari 1955 staat West-Duitsland kort voor toetreding tot de NAVO. De Sovjet-Unie antwoordt daarop met het Warschaupact, dat stationering van sovjettroepen op het grondgebied van zijn satellietstaten beoogt. Daarmee heeft Oostenrijk als legitimatie voor troepen in Oost-Europa afgedaan. (De presentie van troepen in Oost-Europa is door de sovjets gelegitimeerd met het argument van bescherming van de aanvoerlijnen naar het sovjetleger in Oostenrijk). Aan sovjetzijde vreest men zelfs dat, indien het Staatsverdrag er niet snel komt, ook Oostenrijk tot de NAVO toetreedt. Bovendien zou een sovjetveto de door Chroesjtsjov voorgestane ontspanningspolitiek al meteen bij het eerste de beste praktijkgeval om zeep helpen. Kortom, Chroesjtsjov kiest eieren voor zijn geld.

Dat Oostenrijk, in weerwil van het beeld dat de regering naar buiten brengt, helemaal niet van plan is zich neutraal op te stellen en vanaf het begin een pro-westerse en pro-Amerikaanse houding aan de dag legt, blijkt uit de deelname aan het Marshallplan, het lidmaatschap van de Verenigde Naties en de Raad van Europa, troepenbijdragen aan verscheidene VN-vredesmissies, de toetreding tot de Europese Unie en het openstellen van het luchtruim voor transporten van het Amerikaanse leger tijdens de eerste en tweede Irakoorlog. Daarnaast houdt de regering al vóór het vertrek van de geallieerden en vanaf het begin van het onafhankelijke Oostenrijk heimelijk contact met westerse inlichtingendiensten om steunpunten tegen een eventuele sovjetinvasie in te richten. En de sociaal-democratische bondskanselier Bruno Kreisky, die dertien jaar het land regeert, stelt alles in het werk om Oostenrijk internationaal te laten meetellen.

Gemoedsrust

In Oostenrijks hardnekkig vasthouden aan de neutraliteit schuilt dan ook iets anders dan afkeuring van de NAVO of Amerika. Oostenrijk is een jonge natie die vóór haar bestaan als Tweede Republiek met tal van pijnlijke cesuren is geconfronteerd; dat maakt onzeker. Na de

val van de Donaumonarchie volgde de Eerste Republiek die na een korte burgeroorlog in de Austro-fascistische Standenstaat veranderde; die na de *Anschluss* opging in het Derde Rijk als aanvankelijk de *Ostmark* en later als *Donau- und Reichsgauen*. Vervolgens leefden de Oostenrijkers tijdens de Tweede Republiek tien jaar in een schemergebied onder toezicht van de geallieerden. Pas met het Staatsverdrag en de bijgeleverde neutraliteit kwam het land tot rust en verwierf het in de schaduw van de Koude Oorlog door afzijdigheid weer aanzien, welvaart en langzamerhand ook een eigen nationale identiteit.

Na de Tweede Wereldoorlog hervinden de Oostenrijkers zich. Niet langer worstelen zij met de vraag of ze Duisters of Oostenrijkers zijn. Deze vraag die hen sinds de opkomst van het nationalisme in het midden van de negentiende eeuw bezig hield, wordt beslecht in het voordeel van de Oostenrijkse identiteit. Deze identiteit is opgebouwd met de neutraliteit en de Alpendollar – de Schilling. Met de invoering van de euro rest de neutraliteit, die ervoor heeft gezorgd dat de Oostenrijkers afzijdigheid positief beoordelen en gelijk stellen met aanzien en voorspoed.

Dat verklaart de weerzin tegen NAVO-toetreding. In de naoorlogse traditie van afzijdigheid dienen de uitspraken van de nieuwe opperbevelhebber generaal-majoor Günter Höfler geplaatst te worden. Toch is de pro-westerse en pro-Amerikaanse opstelling van Oostenrijk eveneens een constante in de naoorlogse politiek van het land. Het pleiten voor een Europees leger, waardoor NAVO-toetreding overbodig wordt en de neutraliteit *de jure* overeind blijft, past uitstekend in de Oostenrijkse opvatting over neutraliteit. Als neveneffect, maar voor de Oostenrijkse politici en bevolking de hoofdreden, verschaft deze neutraliteit zonder neutraal te zijn gemoedsrust; nooit meer verkeerde keuzen!

Johan van Beek is historicus.

Geraadpleegde literatuur

- Alfred Ableitinger, Shiegfried Beer, *Österreich unter alliierter Besatzung 1945-1955* (Wenen 1998).
- Ernst Bruckmüller, *Nation Österreich. Kulturelles Bewußtsein und gesellschaftlich-politische Prozesse* (Wenen, Keulen, Graz 1996).
- Gordon Brook-Shepherd, *The Austrians. A Thousand-year Odyssey* (Hammersmith 1996).
- Herbert Dachs ed., *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die zweite Republik* (Wenen 1997).
- Friedrich Heer, *Der Kampf um die österreichische Identität* (Wenen 2001).
- Robert Menasse, *Das war Österreich* (Frankfurt am Main 2005).
- Anton Pelinka, Sieglinde Rosenberger, *Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends* (Wenen 2000).
- Anton Pelinka, Fritz Plasser, *Das österreichische Parteiensystem* (Wenen 1988).
- Hella Pick, *Und welche Rolle spielt Österreich? Vom besetzten Grenzland zum offenen EU-staat: Die Alpenrepublik im internationalen Blickfeld* (Wenen 1999).
- Hans Rauscher ed., *Das Buch Österreich. Texte, die man kennen muß* (Wenen 2005).
- Reinhard Sieder, Heinz Steinert, Emmerich Tálos eds., *Österreich 1945-1995, Gesellschaft – Politik – Kultur* (Wenen 1996).
- Rolf Steiniger, Michael Gehler eds., *Österreich im 20. Jahrhundert. Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart* (Wenen 1997).
- Armin Thurnher, *Das Trauma, ein Leben. Österreichische Einzelheiten* (Wenen 1999).