

# Das neutrale Österreich als Sitz internationaler Organisationen: Entstehung und Veralterung politischer Narrative

Sarah Knoll<sup>1\*</sup>, Elisabeth Röhrlich<sup>2\*\*</sup>

1 Institut für Geschichte, Universität Graz

2 Institut für Geschichte, Universität Wien

\* sarah.knoll@uni-graz.at

\*\* elisabeth.roehrlich@univie.ac.at

## Zusammenfassung

Die Ansiedlung internationaler Organisationen in Österreich bildet ein zentrales Element der Außenpolitik der Zweiten Republik. Diese Amtssitzpolitik wurde und wird nicht nur von der österreichischen Politik als wichtige Stütze und Absicherung des neutralen Kleinstaats dargestellt, sondern auch von der Öffentlichkeit als Ergebnis der österreichischen Neutralität betrachtet. Der Beitrag blickt auf argumentative Zusammenhänge zwischen der österreichischen Neutralität und der Ansiedlung internationaler Organisationen in zwei weit verbreiteten politischen Narrativen. In den Blick genommen wird erstens das Narrativ, dass die Neutralität ein entscheidender Pull-Faktor für die Ansiedlung internationaler Organisationen sei, und zweitens, dass die Anwesenheit internationaler Organisationen für den neutralen Kleinstaat Österreich einen wichtigen Sicherheitsfaktor darstelle. Die geschichtswissenschaftliche Perspektive zeigt dabei, dass die Neutralität nur einer von mehreren Faktoren war, der internationale Organisationen nach Österreich zog. Die gezielte Verfestigung des Sicherheitsnarratives hatte weniger außenpolitische als innenpolitische Relevanz.

## Schlüsselwörter

Amtssitzabkommen, UNO-City, Wien, Kreisky, Sicherheit

## Neutral Austria as the Site of International Organizations: Creation and Evolution of Political Narratives

### Abstract

The establishment of international organizations in Austria is a central element of the Second Republic's foreign policy. While Austrian politicians present the policy to host headquarters of international organizations as central for the small and neutral state, the Austrian public widely regards this policy as a result of Austria's neutrality. The article looks at argumentative connections between Austrian neutrality and the establishment of international organizations in two widespread political narratives. We focus, firstly, on the narrative that neutrality was and is a decisive pull factor for international organizations to move to Vienna, and secondly, that the presence of international organizations represents an important security factor for Austria. The historical perspective, however, shows that neutrality was only one of several factors that attracted international organizations to Austria. The security narrative about international organizations was mostly framed to sell this policy to domestic audiences.

### Keywords

Headquarters Agreement, UNO-City, Vienna, Kreisky, Security

The authors have declared that no competing interests exist.

## Einleitung

Die Ansiedlung internationaler Organisationen war und ist ein zentrales Element der Außenpolitik Österreichs. Diese Amtssitzpolitik wurde von der österreichischen Politik immer wieder als wichtige Stütze und Absicherung des neutralen Kleinstaates dargestellt. Zugleich gilt die Neutralität bis heute in weiten Teilen der österreichischen Bevölkerung als Voraussetzung für die Ansiedlung internationaler Organisationen im Land (Senn et al. 2024). In diesem Beitrag blicken wir auf zwei verbreitete Narrative, die solche argumentativen Zusammenhänge zwischen österreichischer Neutralität einerseits und Beherbergung internationaler Organisationen andererseits herstellen. Wir zeigen exemplarisch auf, wann diese Narrative entstanden, wie sie politisch eingesetzt wurden und auf welche Weise sie sich schließlich in der Debatte verselbständigten. Gleichzeitig hinterfragen wir die in diesen Narrativen enthaltenen Vereinfachungen kritisch.<sup>1</sup>

Bereits vor dem Abschluss des Staatsvertrags im Mai 1955 und der Erklärung der Neutralität im Oktober desselben Jahres kam die erste internationale Organisation nach Österreich. 1951 eröffnete das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) ein Büro in Wien und war damit die erste VN-Organisation mit einer eigenen Abteilung in Österreich. 1957 errichtete erstmals eine zum VN-System gehörende Organisation ihren Amtssitz in Wien: die neugegründete Internationale Atomenergieorganisation (IAEO). Sie ist damit die älteste und bis heute auch größte der in Österreich ansässigen internationalen Organisationen. Die Eröffnung der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) 1966 in Wien bereitete den Weg, um die österreichische Hauptstadt neben New York und Genf zum dritten offiziellen Amtssitz der Vereinten Nationen zu machen (1996 kam Nairobi hinzu). 1979 wurde das Vienna International Centre (VIC) – im allgemeinen Sprachgebrauch meist kurz als „UNO-City“ bezeichnet – feierlich eröffnet. Seit seiner Gründung sind weitere Organisationen in das VIC eingezogen, darunter etwa das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) und die Vorbereitende Kommission für die Organisation des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBTO). Doch auch Organisationen außerhalb des VN-Systems haben sich in Österreich niedergelassen. So befindet sich in Wien unter anderem seit 1965 der Hauptsitz der Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) und seit 1995 das Generalsekretariat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), welche aus

der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hervorgegangen ist.

Bis heute scheint es einen politischen Konsens zu geben, dass die Ansiedlung internationaler Organisationen im Interesse Österreichs liegt. Dies legen zumindest auch die – letztlich gescheiterten – österreichischen Versuche nahe, die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) nach Österreich zu holen, nachdem diese infolge des britischen EU-Austritts London verlassen musste (Brocza 2017), oder jüngst Österreichs Bemühen, Sitz der neuen Behörde zur Bekämpfung der Geldwäsche der Europäischen Union zu werden (Die Presse 2023).

Die konkreten Arbeitsgebiete und Tätigkeiten der in Österreich ansässigen internationalen Organisationen sind in der Bevölkerung wenig bekannt und auch kein viel diskutiertes öffentliches Thema. Anlässlich des 40-jährigen Jubiläums der Wiener UNO-City schrieb die auf VN-Themen spezialisierte Journalistin Stephanie Liechtenstein daher vom „übersehenen Jubiläum“ (Liechtenstein 2019). Deutlich verbreiteter sind hingegen Narrative über Wien als „Begegnungsort der Weltpolitik“ sowie über die Gründe für (und Vorteile von) Wiens Entwicklung zu einem Zentrum internationaler Organisationen.

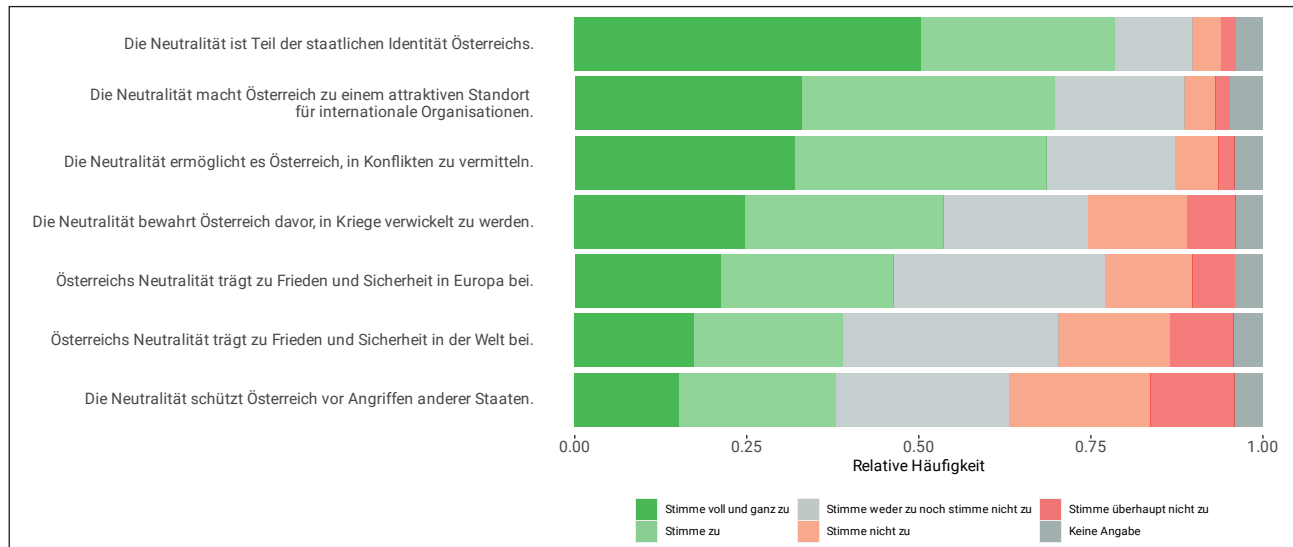
### Narrativ 1: Die Neutralität ist ein entscheidender Pull-Faktor für die Ansiedlung internationaler Organisationen

Wer an einer offiziellen Führung durch das Vienna International Centre (VIC) – die sogenannte UNO-City – teilnimmt, wird mitunter die Frage gestellt bekommen, warum die Vereinten Nationen denn überhaupt einen Sitz in Österreich haben. In unserem Fall gab der Guide selbst rasch die Antwort: der Grund sei die österreichische Neutralität. Das Narrativ, dass die Neutralität Österreich zu einem attraktiven Amtssitz für internationale Organisationen mache, ist damit sogar in die Selbstdarstellungen dieser Organisationen übergegangen. Wie eine repräsentative Umfrage, die vom Foreign Policy Lab der Universität Innsbruck in Zusammenarbeit mit dem österreichischen Außenministerium durchgeführt wurde, belegt, ist diese Darstellung auch in der österreichischen Bevölkerung stark verbreitet (Senn et al. 2024). Doch woher kommt dieses Narrativ und hält es einer genaueren Betrachtung der Gründe, warum sich Organisationen aus dem VN-System – aber auch andere internationale Organisationen – in der österreichischen Hauptstadt Wien angesiedelt haben, stand?

Ein Blick auf die Geschichte der Eröffnungen konkreter internationaler Organisationen in Österreich offenbart ein differenzierteres Bild. Zweifelsohne spielte Österreichs neutraler Status bei den Ansiedlungen eine Rolle, dieser war jedoch bei weitem nicht der einzige Grund für die Amtssitzwahl.

<sup>1</sup> Dieser Text basiert in Teilen auf einem unveröffentlichten Projektbericht (Röhrlich 2011).

Abbildung 1



Quelle: Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3; Senn et al. 2024).

Als etwa 1965 die OPEC ihren Sitz nach Wien verlegte, lag das nicht nur am österreichischen Pull-Faktor. Es gab ebenso einen wichtigen Push-Faktor, der die Organisation ihren Sitz in Genf aufgeben ließ: Die Schweiz gewährte der OPEC nicht die gleichen Privilegien wie anderen internationalen Organisationen und deren Mitarbeiter\*innen. Wien, das seit der Eröffnung der IAEO im Jahr 1957 Erfahrung mit Amtssitzabkommen hatte, war bereit, der OPEC ein deutlich besseres Angebot zu machen als die Schweiz (Arbeiter-Zeitung 1965).

Bereits bei den Verhandlungen zum Amtssitzabkommen mit der IAEO spielte auf österreichischer Seite die Perspektive, zukünftig als möglicher Sitz für weitere internationale Organisationen zu dienen, eine Rolle. In enger Zusammenarbeit zwischen der Wiener Stadtregierung, dem Außenamt (insbesondere der Völkerrechtsabteilung) und dem Finanzministerium wurde in der Folge das Amtssitzabkommen vorbereitet. Es wurde am 11. Dezember 1957 unterzeichnet und trat am 1. März 1958 in Kraft. Zum österreichischen Angebot an die Atomenergiebehörde gehörten neben Gebäuden und deren Instandhaltung auch Steuerbefreiungen und günstige Rahmenbedingungen für Sozialversicherung und Pensionen (Amtssitzabkommen IAEO 1958).

Die damalige Bundesregierung, eine ÖVP-SPÖ Koalition unter Bundeskanzler Julius Raab (ÖVP), sah das Abkommen auch als mögliche Blaupause, falls in Zukunft weitere Organisationen ihren Hauptsitz in Wien einrichten wollen würden. Die Privilegien, welche mit dem Amtssitzabkommen der IAEO eingeräumt wurden – am bekanntesten ist darunter wohl das steuerfreie Einkommen für internationale Beamt\*innen im sogenannten Commissary – sollten in gewisser Weise auch ein Anreiz sein, weitere internationale Organisationen in Wien zu

etablieren. Dabei garantierte die Bundesregierung der IAEO eine besondere Stellung: Für den Fall, dass Österreich in Zukunft anderen zwischenstaatlichen Organisationen günstigere Bedingungen einräumen würden, sollten diese auch in einem Zusatzabkommen auf die IAEO übertragen werden (Amtssitzabkommen IAEO 1958, Artikel XIX, Abschnitt 49c).

Für die Sowjetunion war die österreichische Neutralität tatsächlich ein Hauptgrund gewesen, um Wien als möglichen Amtssitz für die IAEO erstmals ins Gespräch zu bringen. Sie war allerdings nicht auf Wien festgelegt und hätte beispielsweise auch Genf akzeptiert. Bereits in der ersten Hälfte des Jahres 1956 hatte Österreich gegenüber den Vereinten Nationen offiziell das Interesse bekundet, die neu zugrundeliegende Organisation in Wien zu etablieren. In der amerikanischen Regierung fand der Vorschlag zunächst jedoch kaum Unterstützung. Noch 1955 hatte die amerikanische Regierung den sowjetischen Vorschlag, ein Gipfeltreffen zwischen Dwight D. Eisenhower und Nikita Chruschtschow in Wien zu veranstalten, abgelehnt – die noch frische österreichische Neutralität sollte dadurch nicht außenpolitisch aufgewertet oder gar zu einem attraktiven Beispiel mit internationaler Strahlkraft werden (Bischof/Maurer 2016, 62; Bischof/Ruggenthaler 2022, 173). Auch von Seiten Großbritanniens bestanden Zweifel an der noch jungen Neutralität Österreichs und wurde das Abdriften in den Neutralismus oder die Blockfreiheit befürchtet (Rathkolb 1997, 36–38). Doch im amerikanischen State Department setzten sich schließlich die Unterstützer für Wien – das sehr am Sitz der IAEO interessiert war – durch. Österreich wurde zwar militärisch als neutral, politisch-ideologisch jedoch als westlich gesehen. In der Logik des State Departments wäre es daher riskant gewesen, Österreich

jene Unterstützung zu verwehren, die die Sowjetunion bereit war zu geben, schließlich musste sich die Neutralität erst bewähren und sollte in ihrer ideologischen Westbindung nicht gefährdet sein (Roehrlich 2022, 65).

Auch wenn die österreichische Regierung sehr daran interessiert war, die IAEO nach Wien zu holen, war man sich während der internationalen Verhandlungen zu diesem Thema nicht klar, wie sich die noch junge österreichische Neutralität auf die Ansiedlung internationaler Organisationen im Land auswirken würde. So fürchtete die Regierung noch im Herbst 1956, als Österreich im Rahmen der Ungarnkrise Flüchtlinge aufnahm – und damit nach Ansicht der Weltöffentlichkeit prowestlich agierte –, dass die Sowjetunion ihre Unterstützung für den Wiener IAEO-Amtssitz wieder zurückziehen würde. Dies geschah jedoch nicht. Der internationale Konsens über einen Wiener Amtssitz war seit Sommer 1956 stabil und blieb auch trotz der internationalen Herausforderungen um die Aufnahme ungarischer Flüchtlinge bestehen (Roehrlich 2022, 66).

Als sich ein Jahrzehnt später, im Jahr 1966, die ÖVP-Alleinregierung unter Josef Klaus (ÖVP) offiziell für den Hauptsitz der am 17. November 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gegründeten UNIDO interessierte, führte sie in ihrem Bewerbungsschreiben gegenüber dem Generalsekretariat der Vereinten Nationen aus, dass sich Österreich aufgrund seiner Neutralität als Kandidat eignen würde. Die Neutralität war jedoch nicht das einzige Argument, das von österreichischer Seite ins Feld geführt wurde. Die Regierung warb ebenso mit dem hohen Grad der österreichischen Industrialisierung, der einen wichtigen Beitrag zur Industrialisierung von Entwicklungsländern leisten könne (Austria to United Nations 1966).

Ähnlich wie im Falle der IAEO spielte auch bei der Ansiedlung der UNIDO das gute Angebot, das die Regierung in Wien den Vereinten Nationen machte, eine wichtige Rolle bei der Entscheidung der internationalen Gemeinschaft für Wien. Das am 13. April 1967 zwischen Österreich und den Vereinten Nationen unterzeichnete Amtssitzabkommen beinhaltete Vergünstigungen, die von Steuererleichterungen für Mitarbeiter\*innen bis hin zu begünstigten Pensions- und Sozialversicherungsregelungen reichten (Amtsabkommen UNIDO). Zudem übernahm Österreich die Finanzierung des gesamten Baus des VN-Sitzes in Wien, dem neuen Hauptsitz der UNIDO und IAEO (Errichtung definitiver Amtssitz UNIDO und IAEO 1967). Gerade das österreichische Entgegenkommen bei den Baukosten wurde von den Vereinten Nationen wohlwollend aufgenommen (UNIDO permanent headquarters 1971).

Das Interesse der österreichischen Bundesregierung, in diesen Punkten gegenüber den Vereinten Nationen großzügig aufzutreten, war dabei von Anfang an groß. Im Sinne einer außenpolitischen Profilierung war die

Regierung bereit, wenn nötig auch viel Geld zu investieren. Dass die Ansiedlung einer VN-Organisation nicht kostengünstig sein werde, war allen beteiligten Regierungsmitgliedern von Beginn an klar (Ministerrat, 20. Dezember 1966).

Nicht nur aus Sicht der UNIDO, sondern auch aus Sicht der österreichischen Regierung spielte die Neutralität des Landes eine untergeordnete Rolle. Mit der Ansiedlung der UNIDO verband die Regierung neben einer stärkeren Wahrnehmung in der Welt vor allem auch ökonomische Interessen. Das Zusammenspiel der UNIDO mit der heimischen Wirtschaft sollte den lokalen Markt und Österreich als Industriestandort zugutekommen (Ministerrat, 20. Dezember 1966). Daneben erhoffte sich die Regierung generell durch die Ansiedlung internationaler Organisationen Impulse für den Fremdenverkehr, wenn Wien und Österreich international mehr im Rampenlicht stehen und als Kongressort wahrgenommen werden würden. Um die Abhaltung internationaler Konferenzen in Österreich zu fördern und die Errichtung neuer Hauptsitze im Land zu unterstützen, wurde bereits am 7. Juni 1966 die Einrichtung einer eigenen Arbeitsgruppe im Ministerrat beschlossen (Ministerrat, 7. Juni 1966).

Gerade im Fall der UNIDO spielte die Neutralität als Pull-Faktor sogar eine eher untergeordnete Rolle. Dass Österreich sich schließlich in der Wahl um den UNIDO-Hauptsitz im Dezember 1966 gegen New York, Genf, Athen, Istanbul, Nairobi und Paris durchsetzen konnte, ging insbesondere auch auf Österreichs enorme Lobbytätigkeit zurück. Insbesondere bei Ländern des globalen Südens und in Europa intervenierte Österreich massiv, um den Zuschlag für den Amtssitz der UNIDO zu erhalten und betonte anstatt der Neutralität vielmehr gemeinsame politische Interessen und strategische Partnerschaften (Ministerrat, 20. Dezember 1966). Hier zeigt sich auch, dass die Ansiedlung einer internationalen Organisation ein diplomatischer Akt ist, dessen Grundlage umfangreiche bilaterale und multilaterale Verhandlungen sind. Dabei werden Interessen abgewogen, politische Allianzen geschmiedet und um Feinheiten in den Verträgen gerungen (Cede/Prosl 2015, 51). Gerade die Suche nach politischen Unterstützer\*innen ist bei der Vergabe eines Sitzes einer VN-Organisation zentral, folgt die Abstimmung doch einem strengen Prozedere in den jeweiligen Ausschüssen der Vereinten Nation (UN Headquarter of the UNIDO 1966).

Im Falle der OPEC lässt sich ein ähnliches Motivbündel wie bei der UNIDO beobachten. Als Anfang der 1980er Jahre die Übersiedlung der OPEC in einen neuen Gebäudekomplex anstand, reflektierte man im Außenministerium über die Gründe, warum diese ursprünglich überhaupt an einem Amtssitz in Österreich interessiert gewesen war. Neben der aktiven Neutralitätspolitik wurden die Verkehrslage, die erwartete Besserstellung

im Amtssitzabkommen, die Nähe zur IAEO sowie eine Reihe von Vorteilen von Wien gegenüber Genf (das ja ebenfalls in einem neutralen Staat lag) genannt.

Die Ansiedlung von internationalen Organisationen in Österreich rein über die Neutralität zu erklären, ist folglich eine verkürzte Darstellung, die allerdings – wie auch das eingangs gewählte Beispiel und Umfrageergebnisse belegen – weit verbreitet ist. Zwar war die österreichische Neutralität während des Kalten Krieges insofern ein Vorteil, als die Entscheidung für Wien eine Konkurrenzsituation zwischen Amtssitzanwärtern in Ost und West vermied. Auch brachte die österreichische Neutralität gewisse praktische Vorteile, was etwa die Reisemöglichkeiten aus Ost und West zu internationalen Konferenzen betraf. In der rückblickenden österreichischen Eigenwahrnehmung wird die Bedeutung der österreichischen Neutralität für die Ansiedlung internationaler Organisationen aber weit größer eingeschätzt, als diese aus Sicht der anderen beteiligten Staaten tatsächlich war.

## **Narrativ 2: Die Anwesenheit internationaler Organisationen stellt für den neutralen Kleinstaat Österreich einen wichtigen Sicherheitsfaktor dar**

Anlässlich der Eröffnung des Vienna International Centre am 22. August 1979 erklärte der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky, dass eine große Armee dem Land und seiner Sicherheit weniger bringen würde als ein VN-Sitz – und dass diese zudem noch mehr kosten würde. Österreichs bereits schon vorher etablierte außenpolitische Linie, sich als „Treffpunkt der Weltpolitik“ zu positionieren, wurde somit als wichtiger Sicherheitsfaktor für den neutralen Kleinstaat präsentiert. Nach anderen Überlieferungen formulierte Kreisky diesen Vergleich gelegentlich noch plakativer und erklärte, dass die Eröffnung der UNO-City mehr zu Österreichs Sicherheit beitragen werde als zwei Panzerdivisionen. Die einschlägigen Texte, die sich mit der Geschichte Wiens als Sitz internationaler Organisationen beschäftigen, verweisen auf dieses Kreisky-Zitat (Frey et al. 2011; Frey 2011; Schmidl 2013). Keiner dieser Texte führt aber zum Originalzitat, sie verweisen alle lediglich auf spätere Presseberichte oder Aussagen von Kreiskys ehemaligen Mitarbeiter\*innen. Es sieht so aus, als habe sich das Narrativ, dass die Anwesenheit internationaler Organisationen einen wichtigen Sicherheitsfaktor für den neutralen Kleinstaat darstelle, über die Zeit so sehr verselbständigt, dass es die genauen Kontexte seiner Entstehung nicht mehr braucht.

Neben dem Vergleich zur Rolle der Armee setzte Kreisky zudem auf ein autobiographisches Motiv, um internationale Organisationen als Sicherheitsfaktor für den neutralen Kleinstaat zu präsentieren. Im Zusammenhang mit der Sicherheitspolitik erklärte Kreisky

wiederholt, dass Österreich 1938 von der Welt vergessen worden sei und dass dies in Zukunft nicht mehr passieren dürfe. Er spielte damit auf den sogenannten Anschluss des Jahres 1938 an, anlässlich dessen lediglich Mexiko vor dem Völkerbund offiziell protestiert hatte. Als Zeitgenosse, der 1938 aufgrund seiner politischen Tätigkeit als Sozialist und seiner jüdischen Herkunft inschwedische Exil fliehen musste, konnte Kreisky diese Argumentation besonders glaubhaft machen (Röhrlich 2009, 369). Wie schon Eric Frey betont hat, gibt es allerdings kaum Belege dafür, dass dieses „Mexiko-Syndrom“ Basis einer echten politischen Leitlinie war (Frey 2011, 152). Es scheint in Kreiskys Politik vor allem als außenpolitisches Narrativ eine zentrale Funktion gehabt zu haben.

Die Verfestigung des Narrativs zur Amtssitzpolitik als Sicherheitspolitik geht eng mit den vier Regierungszeiten Bruno Kreiskys (1970–1983) einher. Sie ist dabei vor allem mit der von Kreisky forcierten „aktiven Neutralitätspolitik“ verbunden. Allerdings gehen die Anfänge dieses Narratives sowohl in die Ära der Großen Koalition als auch besonders der ÖVP-Alleinregierung unter Josef Klaus (1966–1970) zurück. Über die Bedeutung der Ansiedlung internationaler Organisationen herrschte zwischen der SPÖ und ÖVP Einigkeit.

So eröffnete beispielsweise Außenminister Lujo Tončić-Sorinj (ÖVP) am 21. Februar 1967 mit einem Plädoyer für Österreich als Ort der internationalen Begegnung einen Vortrag an den Ministerrat. Darin verband er argumentativ die Ansiedlung internationaler Organisationen mit der österreichischen Neutralität und der Sicherheit des Landes:

Eine der wesentlichen Zielsetzungen der Bundesregierung ist es, Österreich im internationalen Denken immer stärker zu verankern und damit die Sicherheit und Unabhängigkeit des Landes zu festigen. In der Erkenntnis, dass die Niederlassung internationaler Organisationen ebenso wie die Abhaltung großer internationaler Konferenzen diesen Bestrebungen entgegenkommt, war es seit jeher die Politik der Bundesregierung, alle sich in dieser Hinsicht ergebenden Möglichkeiten zu nutzen. Es liegt auch in der Funktion des neutralen Staates, als Ort der Begegnung zu dienen. (Tončić-Sorinj 1967)

Die Rede, die im Kontext der UNIDO-Eröffnung gehalten wurde, ist zum einen bemerkenswert, weil sie zeigt, dass dieses Narrativ bereits in den 1960er Jahren politisch genutzt wurde. Zum anderen zeigt sie aber auch, wie politisch versucht wurde, dies als eine die gesamte Geschichte Nachkriegsösterreichs kennzeichnende, durchgehende Haltung zu stilisieren („seit jeher“). Anfang der 1970er Jahre – also noch vor der Eröffnung der UNO-City – übertrug Kreisky das Argumentationsmuster auch auf die OPEC. Diese deutete zu dieser Zeit

mehrfach an, nach Genf zurückkehren zu wollen. Kreisky, mittlerweile Bundeskanzler, betonte im Ministerrat, welche Nachteile dies für Österreich bedeuten könne: „Eine Verlegung des Sitzes in einen anderen Staat wäre von Österreich sehr zu bedauern, da die Etablierung der OPEC in Wien für uns eine im höchsten Maß politische Sicherheitsmaßnahme ist“ (Dahlke 2011, 269).

Interessant ist, dass die in diesen Narrativen festgehaltene Kausalität, dass die Ansiedlung internationaler Organisationen zur Sicherheit des Landes beitrage, gar nicht so eindeutig war. Zeitgenössisch gab es durchaus auch die Diskussion, dass internationale Organisationen ein Sicherheitsrisiko darstellen könnten. Als Risiko wurden dabei sowohl die Terrorgefahr als auch vermehrte geheimdienstliche Aktivitäten angeführt. Beides würde das Risiko für Anschläge erhöhen. Schon als es in den 1950er Jahren um die Ansiedlung der IAEO in Österreich ging, gab es etwa die Befürchtung der US-Regierung, dass die damals noch geplante Lagerung spaltbaren Materials („pool of fissile materials“) der Sowjetunion ein Anlass geben könnte, einzumarschieren. Die österreichische Regierung versuchte diese Bedenken schnell aus der Welt zu räumen und meinte, dass wenn dieses Material von der IAEO verwaltet werden sollte, es ja nicht unbedingt am Amtssitz gelagert werden müsse. Sicherheitsrisiken, die mit der Ansiedlung von internationalen Organisationen verknüpft wurden, waren also durchaus gegeben oder wurden zumindest diskutiert (Roehrlich 2022, 65).

Der OPEC-Überfall, der in einer Geiselnahme endete und während der drei Menschen erschossen wurden (Riegler 2010), zeigte zudem, dass dies eine nicht bloß imaginierte, sondern auch eine tatsächliche Gefahr war. Aus österreichischer Sicht ist die Frühgeschichte der OPEC vor allem mit der Erinnerung an diesen Überfall durch eine Terroristengruppe im Dezember 1975 verbunden. Die Geschichte der OPEC in Wien ist damit auch ein wichtiges Beispiel für den – neben den positiven Stimmen ebenfalls bestehenden – negativen Diskurs über die Internationalisierung des Landes. Zuviel Internationalisierung, so kann ein Argumentationsmuster dieser Zeit zusammengefasst werden, stärke nicht die Sicherheit des Landes, sondern stelle insbesondere in Zeiten des wachsenden internationalen Terrorismus eine Gefahr für den österreichischen Staat dar. Dieses negative Bild der OPEC verband sich dabei mitunter auch mit kritischen Stimmen zu Bruno Kreiskys Nahostpolitik (Röhrlich 2009, 230).

Die gezielte Verfestigung des Sicherheitsnarratives hatte daher weniger eine außenpolitische als vor allem eine innenpolitische Dimension. Zwar war die Entscheidung für den Bau der UNO-City schon von der Alleinregierung unter Josef Klaus getroffen worden – entsprach also den außenpolitischen Interessen von SPÖ und ÖVP – doch entzündete sich ein innenpolitischer Machtkampf

um die Frage des mit dem VIC verbundenen Konferenzentrums. Die Kosten waren innenpolitisch schwer vermittelbar und die ÖVP nutzte dies zudem, der Regierung vorzuwerfen, sie stecke zu viele Finanzmittel in das rot regierte Wien. Es folgte ein von der ÖVP initiiertes Volksbegehren. Die SPÖ entwickelte darauf eine Gegenstrategie, die das Sicherheitsnarrativ zentral spielte. Ein von der SPÖ erstelltes Flugblatt, das „Tatsachen und Argumente“ für die Notwendigkeit eines großen Kongresszentrums zusammenstellte, verwies neben wirtschaftlichen Motiven an oberster Stelle auf das Sicherheitsnarrativ: „Kongresszentrum – ein Sicherheitsfaktor“ lautete die Überschrift des Folders (SPÖ 1982). Darunter hieß es:

Österreich liegt an der Demarkationslinie Europas. Von einer Auseinandersetzung der Supermächte wären wir auf jeden Fall betroffen. Als kleines Land können wir der Kriegsgefahr nur eine Waffe entgegensetzen, die Entspannungspolitik.

Interessanterweise wurde das Narrativ, dass die Ansiedlung internationaler Organisationen der Sicherheit Österreichs diene, damit vor allem in jener Zeit groß, als das Risiko des internationalen Terrorismus in Europa und auch in Wien stieg. Die Argumentation, dass die Ansiedlung internationaler Organisationen eine gute Sicherheitspolitik sei, wurde also nicht als Erfahrungswert aus einer sich bereits bewährten Politik abgeleitet, sondern als Erwartungshaltung formuliert und genutzt. Es hat sich in Folge dann verselbständigt und wird auch von der politikwissenschaftlichen Literatur zum Thema bis heute nicht wesentlich hinterfragt (Troy 2022).

## Fazit

Die geschichtswissenschaftliche Perspektive auf gängige Narrative zur österreichischen Neutralität und den im Land ansässigen internationalen Organisationen verdeutlicht, dass die Prozesse der Ansiedlung und die Frage nach der Sicherheit für den neutralen Kleinstaat durchaus komplexer waren, als es diese Narrative vorgeben. Statt einer monokausalen Erzählung offenbart die multiarchivalische Quellenarbeit ein differenzierteres Bild hinsichtlich der österreichischen Interessen sowie der Interessen der betroffenen Organisationen selbst.

Es zeigt sich, dass die Ansiedlung internationaler Organisationen nicht nur auf die außenpolitische Aufwertung des Landes und die aktive Gestaltung der Neutralitätspolitik abzielte, sondern vielmehr auch wirtschaftliche, innenpolitische, finanzielle, und touristische Überlegungen eine Rolle spielten – sowohl aus Sicht der österreichischen Politik als auch aus jener der Vertreter\*innen der internationalen Gemeinschaft, die

mit der Amtssitzsuche betraut waren. Die Neutralität war dabei ein Aspekt unter vielen, der den Standort Österreichs für die Niederlassung internationaler Organisationen attraktiv machte oder von der Bundesregierung ins Treffen geführt wurde.

Fragen nach dem Zusammenhang von Sicherheit und internationalen Organisationen wurden wiederum mitunter bewusst von der Politik in die Öffentlichkeit getragen, um die österreichische Amtssitzpolitik zu legitimieren – etwa, als diese aufgrund hoher Baukosten des VIC-Konferenzentrums zum Gegenstand öffentlicher Kontroverse wurde. Die dabei geformten Narrative fanden raschen (und bleibenden) Eingang in die öffentlichen Wahrnehmungen der österreichischen Neutralitätspolitik und wurden von Politiker\*innen, der Bevölkerung aber auch teils von Mitarbeiter\*innen der jeweiligen Organisationen rezipiert und weitergetragen – bis sie ein zentraler Aspekt des österreichischen politischen Selbstverständnisses wurden.

Der Verweis auf die Neutralität als zentralem Bestandteil der österreichischen Identität ist dabei nicht nur Analyse, sondern zugleich ein eigenes wirkungsmächtiges Narrativ, das in aktuellen Debatten genutzt wird, um ein nostalgisch-verklärtes Bild vergangener österreichischer Außenpolitik politisch nutzbar zu machen. Diese Darstellung gilt es in zukünftigen Debatten über die österreichische Neutralität weiter faktenbasiert zu dekonstruieren sowie zu erklären, in welchen Kontexten und mit welchen Intentionen diese Narrative geprägt wurden. Dafür braucht es weitere zeithistorische Forschung zum nur vermeintlich erschöpfend untersuchten Thema der österreichischen Neutralität. Welche Rolle spielte etwa die österreichische Neutralität im Agieren österreichischer Diplomaten\*innen im Genfer und New Yorker VN-Kontext? Welchen Einfluss hatte sie auf diplomatische Verhandlungen bei den Vereinten Nationen?

Für eine ergebnisoffene Debatte über die Zukunft der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik in einer veränderten Welt, welche auch die österreichische Bevölkerung einbeziehen soll, ist es notwendig, gängige Erzählungen, wie jene über Österreichs Amtssitzpolitik, durch den historischen Blick zu hinterfragen. Nur so kann das Hemmnis der alten Narrative von der Unwandelbarkeit der österreichischen Neutralität überwunden werden.

## Literatur

- Bischof, Günter/Stefan Maurer* (2016), "One Hour East of Vienna . . .": At the Crossroads of Europe: Vienna-Bridgehead and Bridge in the Cold War, in: *Pizzi, Katia/Marjatta Hietala* (eds.), *Cold War Cities: History, Culture and Memory*, Bern: Peter Lang, 45–73.
- Bischof, Günter/Peter Ruggenthaler* (2022), *Österreich und der Kalte Krieg: Ein Balanceakt zwischen Ost und West*, Graz/Wien: Leykam.
- Brocza, Stefan* (2017), EU-Agenturen für Wien: Aus der Traum!, in: *Der Standard*, 21.11.
- Cede, Franz/Christian Prosl* (2015), *Anspruch und Wirklichkeit: Österreichische Außenpolitik seit 1945*, Innsbruck/Wien/Bozen: Studienverlag.
- Dahlke, Matthias* (2011), *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus: Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972–1975*, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Frey, Eric* (2011), Konferenzplatz Wien: Vienna as an International Conference Site, in: *Contemporary Austrian Studies* (Global Austria: Austria's Place in Europe and in the World), 147–160.
- Liechtenstein, Stephanie* (2019), Happy-Birthday UNO-City: Das übersehene Jubiläum, in: *Die Presse*, 31.5.
- Pleiner, Horst/Andreas W. Stupka* (2011), Einsam und doch gemeinsam: Zur Militärstrategie des neutralen Nationalstaates in Europa am Beispiel Österreichs, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 1, 16–29.
- Rathkolb, Oliver* (1997), *Washington ruft Wien. US-Großmachtspolitik und Österreich 1953–1963*, Wien: Böhlau.
- Riegler, Thomas* (2011), *Im Fadenkreuz: Österreich und der Nahost-Terrorismus 1973–1985*, Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht/Vienna University Press.
- Roehrich, Elisabeth* (2022), *Inspectors for Peace: A History of the International Atomic Energy Agency*, Johns Hopkins University Press.
- Röhrlich, Elisabeth* (2011), Die Frühgeschichte der internationalen Organisationen in Wien bis 1979. Unter besonderer Berücksichtigung der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA). Abschlussbericht an die Magistratsabteilung 7 der Stadt Wien. Unpublizierter Forschungsbericht.
- Röhrlich, Elisabeth* (2009), *Kreiskys Außenpolitik: Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm*, Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht/Vienna University Press.
- Schmidl, Erwin* (2013), Wien als internationales Zentrum, in: *Dippelreiter, Michael* (ed.), *Wien: Die Metamorphose einer Stadt (= Geschichte der österreichischen Bundesländer seit 1945; Schriftenreihe des Forschungsinstitutes für politisch-historische Studien der Dr.-Wilfried-Haslauer-Bibliothek, Salzburg, Band 6/9)*, Wien/Köln/Weimar: Böhlau, 703–730.
- Troy, Jodok* (2022), Amtssitzpolitik, in: *Senn, Martin et al.* (eds.), *Berlin: Springer*, 241–267.

## Quellenverzeichnis

- Lujo Tončić-Sorinj (1967), Errichtung der definitiven Amtssitze der UNIDO und der IAEO im Rahmen eines UN-Zentrums. Vortrag an den Ministerrat, 21.2.1967. Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik/Bundeskanzleramt, Ministerratsprotokolle.
- SPÖ (1982), Tatsachen und Argumente: Konferenzentwurf.
- Senn, Martin/Dominik Duell/Franz Eder (2024), Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3). Austrian Social Sciences Data Archive, AUSSDA. <https://doi.org/10.11587/UJJWTG>.
- o. A. (1965), OPEC übersiedelt nach Wien, in: Arbeiter-Zeitung, 24.6.
- o.A. (2023), Sitz der EU-Geldwäschebehörde: Tursky sieht „gute Chancen“ für Wien, in: Die Presse, 14.2.
- Bundesgesetzblatt 82/1958, Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Internationalen Atomenergie-Organisation über den Amtssitz der Internationalen Atomenergie-Organisation.
- Activities in the field of Industrial development, Austrian permanent mission to the United Nations, 12.10.1966. United Nations General Assembly, A/6468, 14.10.1966.
- Bundesgesetzblatt 245/1967, Abkommen zwischen der Republik Österreich und den Vereinten Nationen über den Amtssitz der Organisation der Vereinte Nationen für Industrielle Entwicklung samt Notenwechsel.
- Errichtung eines definitiven Amtssitzes der UNIDO und der IAEO im Rahmen eines UN-Zentrums, Vortrag an den Ministerrat, 21.2.1967. Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik/Bundeskanzleramt, Verfassungsdienst, VD/S 6/5 R 85, 670.233, Kt. 152, GZ. 20226/67.
- UNIDO – permanent headquarters, 22.11.1971, S-0290-0024-02. United Nations Archives and Record Management, UNIDO – new headquarters, 1971–1973.
- Verhandlungsniederschrift Ministerrat am 20.12.1966. Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik/Bundeskanzleramt, Ministerratsprotokolle.
- Ministerkomitee für die Etablierung weiterer internationaler Organisationen in Wien, Vortrag an den Ministerrat, 7.6.1966. Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik/Bundeskanzleramt, Ministerratsprotokolle.
- Wahl Wiens zum Amtssitz der neuerrichteten UN-Organisation für Industrielle Entwicklung, Vortrag an den Ministerrat, 20.12.1966. Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik/Bundeskanzleramt, Ministerratsprotokolle.

Headquarter of the United Nations Industrial Development Organization, 22.12.1966, S-0290-0023-08. United Nations Archives and Record Management, UNIDO – correspondence, 1966-1967.

## Autorinnen

Elisabeth Röhrlich ist Assoziierte Professorin am Institut für Geschichte der Universität Wien und Vizedekanin der Historisch-Kulturwissenschaftlichen Fakultät. Sie forscht insbesondere zur Zeitgeschichte Österreichs in den internationalen Beziehungen, zur Geschichte internationaler Organisationen sowie zum nuklearen Nichtverbreitungsregime.

Sarah Knoll ist Post-Doc am Institut für Geschichte, Arbeitsbereich Zeitgeschichte der Universität Graz. Sie forscht zur Zeitgeschichte Österreichs in internationalen Kontexten, zur Flucht und Migration im Kalten Krieg sowie zur Geschichte von Humanitarismus und internationalen Organisationen.