

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 60 (1980)
Heft: 10

Artikel: Österreichische und schweizerische Neutralität : zwei Leitbilder konvergieren
Autor: Bonjour, Edgar
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-163660>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.01.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Österreichische und schweizerische Neutralität

Zwei Leitbilder konvergieren

Vor fünfundzwanzig Jahren, am 26. Oktober 1955, erklärte der österreichische Nationalrat die Neutralität der jungen Republik Österreich. Der einige Monate vorher abgeschlossene österreichische Staatsvertrag erwähnt die Neutralität mit keinem Wort; aber zwischen den beiden konstituierenden Akten besteht ein sehr enger Zusammenhang. Die Neutralitätserklärung war nämlich Voraussetzung zum Abschluss des Staatsvertrags, zum Abzug der alliierten Besatzungstruppen und damit zur Erlangung der Unabhängigkeit der Republik Österreich. Denn die Sowjetregierung willigte in die Neukonstituierung Österreichs nur ein, wenn Gewähr dafür geboten werde, dass Österreich keine Militärbündnisse eingehe und nicht etwa zum Militärstützpunkt der NATO werde, mit anderen Worten, wenn Österreich sich nicht in den Block der Westmächte integriere. In den Verhandlungen mit Russland fiel der Vorschlag einer zukünftigen Neutralität Österreichs. Aus noch nicht ganz durchschaubaren Gründen stimmte die Sowjetunion zu, wenn – wie sie schrieb – Österreich sich verpflichte, «immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird». Natürlich war auch den Westmächten daran gelegen, dass das österreichische Zwischenland neutral und damit selbständig bleibe.

Und so erliess denn der österreichische Nationalrat am 26. Oktober 1955 folgendes Bundesverfassungsgesetz: «Art. I, 1. Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach aussen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen. 2. Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen.»

Man vergleiche damit die wesentlichen Bestimmungen der schweizerischen Neutralitätsurkunde vom 20. November 1815: «Les Puissances signataires de la déclaration de Vienne du 20 mars font, par le présent

acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites . . . Les Puissances signataires de la déclaration du 20 mars reconnaissent authentiquement par le présent acte que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière.»

Etwas haben Österreich und die Schweiz gemein: ihre Neutralität ist, wie fast jede Neutralität, im Gegensatzfeld der Grossmächte entstanden, welche das zwischen ihnen liegende Land in die eigene Interessensphäre einbeziehen wollen. Auch ihre Neutralitätsakten laufen letzten Endes auf dasselbe hinaus; aber im einzelnen bestehen zwischen ihnen deutliche Unterschiede. Sie ergeben sich hauptsächlich aus ihrer verschiedenen Entstehungsgeschichte. Die Deklaration der acht Mächte von 1815 erfolgte auf ausdrückliches Ersuchen der Schweiz. Die Mächte anerkannten einen bereits seit Jahrhunderten bestehenden gewohnheitsrechtlichen Zustand, sie schufen ihn nicht. Dieser hatte sich gleichsam organisch aus den alt-eidgenössischen Gegebenheiten herausgebildet, aus dem Föderativsystem, der Glaubensspaltung, der wirtschaftlichen Situation, den Soldverträgen, der kriegerischen Niederlage. Das waren nicht die Gründe, warum Österreich neutral wurde. Wohl legen heute österreichische Politiker und Völkerrechtler grossen Wert auf die Feststellung, Österreich habe nicht äusserem Druck nachgegeben, sondern freiwillig, aus eigener Überzeugung sich zur Neutralität bekannt; die Initiative sei von Österreich ausgegangen; der Beschluss sei ja erst gefasst worden, nachdem der letzte Besatzungssoldat den österreichischen Boden verlassen habe. Das mag formal schon stimmen. Aber Österreich handelte eben doch aus einer Notsituation heraus, es sah in der Neutralität das zweckdienlichste Mittel, seine Eigenstaatlichkeit und Unabhängigkeit zurückzugewinnen. Es bekannte sich zur Neutralität, weil es mit dem so formulierten aussenpolitischen Prinzip der Sowjetunion die Garantien geben konnte, die sie verlangte. Die Westmächte hatten zunächst gefürchtet, durch Österreichs Neutralität könnte für sie ein gefährliches Vakuum entstehen, beruhigten sich aber bald und waren froh, dass das Zwischenland nicht an den Ostblock fiel.

Garantie- und Allianzfragen

Was ferner beim Vergleich der beiden Dokumente ins Auge fällt, ist der Altersunterschied. Der aussenpolitische Grundsatz der Schweiz ist einige hundert Jahre alt, hat sich tief ins Volksbewusstsein hinabgesenkt und den

Nationalcharakter fest geprägt, ist zu einer Art nationalem Mythos geworden. Für Österreich dagegen, das in seiner Vergangenheit die Neutralität nicht gekannt hatte, war diese Maxime neu. Regierungsvertreter und Massenmedien gaben sich redlich Mühe, das österreichische Selbstverständnis in dieser neuen Richtung zu fördern und dem Volk die bisher fremde und neuartige politische Doktrin nahezubringen.

Eine weitere Differenz zwischen der schweizerischen und österreichischen Neutralitätsurkunde liegt darin, dass 1815 die Mächte der Schweiz ausdrücklich die Neutralität und die Unversehrtheit ihres Gebietes garantierten. Das verpflichtet die Garanten, gegen Verletzung des eidgenössischen Gebietes einzuschreiten. Aber sie können militärische Hilfe nicht leisten, wann es ihnen beliebt. Der Bundesrat hat 1917 grundsätzlich erklärt: «Die Eidgenossenschaft nimmt für sich allein das Recht in Anspruch, darüber zu entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen es ihr angezeigt erscheinen würde, die Hilfe fremder Mächte anzurufen.»

Demgegenüber fehlt im österreichischen Neutralitätsdokument eine Garantieerklärung. Wohl heisst es im Moskauer Memorandum über die Ergebnisse der Besprechungen zwischen den Regierungsabordnungen Österreichs und Russlands vom 15. April 1955 in Art. 5: «Die Sowjetregierung ist bereit, an einer Garantie der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österreichischen Staatsgebietes durch die vier Grossmächte – nach dem Muster der Schweiz – teilzunehmen.» Ein entsprechender Passus ist aber in die österreichische Neutralitätserklärung nicht aufgenommen worden, und auch seither hat keine Macht eine Garantie des österreichischen Staatsgebietes ausgesprochen. Das wiegt aber in bezug auf Österreichs Sicherheit nicht schwer, da eine Garantieerklärung im klassischen Sinn innerhalb der UNO kaum möglich und sinnvoll gewesen wäre. Die Österreicher trösten sich denn auch damit, dass Art. 39 der Satzung der Vereinten Nationen den Sicherheitsrat verpflichtet, jede Angriffshandlung festzustellen und die geeigneten Mittel dagegen zu ergreifen.

Ein Unterschied zwischen den beiden Neutralitätsakten liegt auch in der Allianzfrage. Für Österreich ist die Rechtslage in bezug auf Militärbündnisse klar. Es hat sich 1955 urkundlich verpflichtet, in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beizutreten. Für die Schweiz ist dieser Fall weniger eindeutig. Als völlig souveräner Staat besitzt die Schweiz das unbeschränkte Bündnisrecht. In Art. 8 der schweizerischen Bundesverfassung steht ausdrücklich, der Bund sei befugt, «Bündnisse und Staatsverträge einzugehen». Und in Art. 85, Ziff. 5, heisst es, dass in die Befugnisse der Legislative der Abschluss von «Bündnissen und Verträgen» mit dem Ausland falle. Diesem Bündnisrecht scheint der ebenfalls in der Bundesverfassung niedergelegte Grundsatz der Neutralität entgegen zu stehen.

Schränkt er die Souveränität ein? Doch wohl nur insoweit, als heute in einer Welt der gegenseitigen Abhängigkeiten die Souveränität jedes Staates, auch einer Grossmacht, eingeschränkt ist, so dass er seine Entscheidungen im Hinblick auf seine Paktsysteme nie ganz autonom fällen kann. Die Allianzfrage blieb in der Schweiz offen, wurde bundesrechtlich nie entschieden, ebensowenig wie die Frage nach der Ordnung des militärischen Oberbefehls. Sie haben denn auch beide in der Praxis zu verschiedenen Auslegungen geführt.

In der Zeit des Wettrüstens im 20. Jahrhundert fürchtete man in der Schweiz, der helvetische Boden könnte zum Kriegstheater werden. Allein, auf sich gestellt, durfte der Kleinstaat nicht hoffen, einem mächtigen Eindringling auf die Dauer zu widerstehen. Deshalb hat Generalstabschef von Sprecher mit dem deutschen und österreichischen Generalstab sogenannte Punktationen festgesetzt, das heisst Verträge über militärische Zusammenarbeit für den Fall eines Angriffs auf die Schweiz durch eine dritte Macht. Sprecher scheute sich sogar nicht, im Fall einer Grenzverletzung durch Italien eine Offensive gegen Süden ins Auge zu fassen: Wenn es die militärische Lage erfordere, müsse man die lästigen Neutralitätsfesseln sprengen. Bekanntlich hat auch General Dufour im Neuenburger Konflikt 1856/57 geplant, über die Nordgrenze hinaus in badisches Gebiet vorzustossen. Mit seiner Auffassung der Allianzfreiheit der Schweiz stand der Militär Sprecher nicht allein. Politiker wie Bundesrat Emil Frey und Völkerrechtler wie Carl Hilty erklärten, ein Bündnis sei dann geboten, wenn ein übermächtiger Staat eine erhebliche Neutralitätsverletzung begangen habe.

General Guisan, der als junger Offizier die Generalstabskurse Sprechers besucht hat, handelte wie sein Lehrer, als er vor dem Zweiten Weltkrieg geheime Punktationen mit Frankreich abschloss. Er betrachtete eben als seine oberste Aufgabe die Aufrechterhaltung der schweizerischen Unabhängigkeit, nicht der Neutralität. Wie sehr sich aber die offizielle Neutralitätsauffassung inzwischen verengert hatte, zeigt sich schon darin, dass sich Guisan nach dem Kriege nicht zu seinen Abmachungen zu bekennen wagte, wie es Sprecher nach dem Ersten Weltkrieg mit grossem Freimuth getan hatte. Was in beiden Punktationen, denjenigen von Sprecher und denjenigen von Guisan, der traditionellen schweizerischen Neutralitätspolitik widersprach, ist der Umstand, dass sie nur mit der einen Kriegspartei zur Abwehr der anderen abgeschlossen wurden. Alter eidgenössischer Grundsatz jedoch lautet: gleichmässige Begünstigung beider Parteien, *aequalitas amicitiae*. Ob heute noch Abmachungen mit ausländischen Generalstäben bei der jetzt geltenden Neutralitätsauffassung möglich wären, ist eine Frage, die nicht vom Historiker beantwortet werden muss.

Militärs pflegen in Notsituationen völkerrechtliche Bindungen dem strategischen Interesse zu opfern.

Wie bei den Praktikern, so herrscht auch bei den Theoretikern, den Völker- und Staatsrechtlern, Uneinigkeit darüber, ob der immerwährend neutrale Staat überhaupt berechtigt sei, Bündnisse abzuschliessen, wobei zwischen militärischen und politischen Allianzen nicht unterschieden wird. Einige verneinen radikal die Allianzfähigkeit, weil damit der Grund zu kriegerischen Konflikten gegeben sein könnte. Wir schliessen uns diesen Vertretern völliger Abstinenz nicht an, solange die Bündnisartikel Teil der Bundesverfassung sind. Wenn der Neutralstaat auf Allianzen verzichtet, so tut er das nicht aufgrund einer Rechtspflicht, sondern aus freiwillig geübter Zurückhaltung. Er will durch diese Enthaltensamkeit ausserhalb der Interessenkonflikte der Grossmächte bleiben, er will seiner Neutralität grösstmögliche Glaubwürdigkeit verleihen.

Bewaffnete Neutralität

Wenn auch Österreich und die Schweiz in der Frage der Bündnisfähigkeit differieren, in der Bejahung der bewaffneten Neutralität stimmen sie überein. Im Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 verpflichtet sich Österreich zur Verteidigung seiner immerwährenden Neutralität «mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln». In der Schweiz ist die Auffassung, dass ihre Neutralität nur dann glaubwürdig bleibt, wenn sie eine bewaffnete ist, nie ernstlich in Frage gestellt worden. Man ist überzeugt, dass die militärische Verteidigungsbereitschaft zur allgemeinen Stabilität in Europa beiträgt. Aber während der Wehrwille in der Schweiz tief im Volke wurzelt, ist die Wehrgesinnung in Österreich mit der historischen Hypothek der sinnlos gebrachten Opfer im Zweiten Weltkrieg und der darauf folgenden zehnjährigen Besetzung des Landes belastet. Die Gespenster der Vergangenheit irrlichterten noch lange in den Diskussionen über die Verteidigungspflicht, das Wehrgesetz und den Aufbau des Bundesheeres. Offenbar wird der bewaffneten Landesverteidigung als einem Neutralitätsschutz in Österreich nicht der gleiche Wert beigemessen wie in der Schweiz. Es ist fraglich, ob in der Schweiz der Primat der Aussenpolitik vor der militärischen Landesverteidigung ebenso entschieden betont würde, wie es Aussenminister Kreisky 1971 mit der Feststellung tat, dass die Neutralität und Sicherheit in Friedenszeiten «am besten durch eine erfolgreiche Aussenpolitik gewährleistet werden kann». In der Schweiz neigt man dazu, bei Erörterungen der Sicherheitspolitik der militärischen Landesverteidigung die Priorität vor der Aussenpolitik zu geben, wenn schon auch hier von

der jungen Generation überlieferte Institutionen als anachronistisch empfunden und in Frage gestellt werden.

Eine der wichtigsten Bestimmungen der schweizerischen Neutralitätsakte ist der von Pictet de Rochemont eingefügte Satz, dass die Neutralität sowie die Unverletzlichkeit und Unabhängigkeit der Schweiz in den wahren Interessen ganz Europas liegen. Darauf hat man sich in der Schweiz immer mit Nachdruck berufen. Die österreichische Neutralitätserklärung enthält keine derartige Feststellung. Das mag von Österreich als Mangel empfunden werden und wird der Grund dafür sein, dass die österreichischen Staatsmänner bei jeder Gelegenheit die Nützlichkeit der österreichischen Neutralität für das allgemeine europäische Interesse hervorheben, und mit Recht. Denn tatsächlich gewährt das Verständnis der Grossmächte für die friedenerhaltende Funktion, für die Notwendigkeit der Neutralität der jungen Republik mehr Sicherheit als noch so feierliche, schriftlich niedergelegte Garantien. Das hat die europäische Politik im 19. und 20. Jahrhundert zur Genüge bewiesen. Voraussetzung für die Neutralität beider Staaten ist – das galt gestern und gilt heute – ein optimales Spannungsverhältnis zwischen den Grossmächten. Nicht entspannte Mächtigkeitsgleichheit, sondern spannungsvolles Gleichgewicht bloss annähernd gleich starker Staatengruppen, die sich gegenseitig binden, schafft die Luft, in der die Neutralität gedeiht. Früher war das klassische europäische Gleichgewichtssystem Bürge für die Neutralität der Schweiz, heute ist es – für die Schweiz wie für Österreich – das planetarische Äquilibrium zwischen den im Osten und Westen bestehenden Bündnissystemen, zwischen dem Warschauer Pakt und der Nordatlantischen Verteidigungsgemeinschaft (NATO). Träten in diesem Verhältnis Änderungen ein, das heisst verschöbe sich das nukleare Kräfteverhältnis und würde dadurch die Stabilität des Gleichgewichts gestört, so würde das auf die sicherheitspolitische Lage beider Länder zurückwirken.

Verschiedene Wege

Wenn in der österreichischen Neutralitätserklärung auf das Schweizer Muster verwiesen wird, so ist damit zweifellos die im völkerrechtlichen Sinn klassische Neutralität gemeint. Dieses Muster bezieht sich aber nicht auf die Neutralitätspolitik. Hier haben die beiden Staaten seit dem Ende des Krieges nicht die gleichen Wege eingeschlagen. Das erklärt sich ebenfalls aus der Entstehungsgeschichte der beiden Neutralitätsurkunden und aus den Lebensinteressen der beiden Staaten. Die Schweiz verhielt sich zunächst gegenüber dem allgemeinen Integrationsstreben viel reservierter. Erfahrungen aus früheren Jahrhunderten und aus der jüngsten Vergangen-

heit warnten sie davor, sich zu tief in internationale Organisationen einzulassen. Nach dem abschreckenden Erlebnis mit der differentiellen Neutralität hatte man nur mit grösster Mühe und gleichsam in der letzten Minute, kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges, die absolute Neutralität zurückerlangt, um sich möglichst vor Verstrickungen in den Weltkonflikt freizuhalten. Noch gab es keine NATO, deren Gliedstaaten 1949 schweizerisches Gebiet dann ganz umschlossen, was zur Überprüfung früherer Auffassungen führen sollte. Zudem hatte sich die geopolitische Situation der Schweiz infolge der Kräfteverschiebung in Mitteleuropa verändert. Früher in der Konfliktzone zwischen Frankreich, Deutschland, Österreich, Italien gelegen, ist sie jetzt von westlichen Demokratien umringt und glaubte auch aus diesem Grunde des Schutzes durch internationale Sicherheitsorganisationen entraten zu können.

Die Frage des Beitritts zu den Vereinten Nationen stellte sich 1945 ähnlich wie 1919 beim Eintritt in den Völkerbund, wurde aber anders entschieden. Zwar erklärte die vom Bundesrat eingesetzte Konsultativkommission, «dass die Schweiz sich nicht von einer weltumfassenden Organisation fernhalten dürfe, die, wie die Vereinten Nationen, darauf abzielt, einen Zustand dauernden Friedens zu schaffen». Hier wurde also die Bündnislosigkeit durchaus nicht als unabdingbares Kriterium der Neutralität betrachtet. Der Bundesrat jedoch eröffnete mit der UNO keine Verhandlungen, da er aus ihren Kreisen vernahm, man halte dort die immerwährende Neutralität mit der Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen für unvereinbar. Auch nach dem eiligen Beitritt der immerwährend neutralen Republik Österreich im Jahre 1955 blieb der Bundesrat bei seiner Meinung, dass der Eintritt der Schweiz in die UNO nur unter der Voraussetzung vollzogen werden dürfe, dass diese die immerwährende Neutralität der Schweiz ausdrücklich anerkenne, hielt aber in der Folgezeit die Frage offen. In den Geschäftsberichten heisst es wiederholt, die Frage eines allfälligen Beitritts der Schweiz sei weiterhin fortlaufend zu prüfen.

Daran haben sich die schweizerischen Behörden gehalten wie auch an das Versprechen, eine weltoffene Neutralitätspolitik zu üben. Schon 1948 trat die Schweiz dem Statut des internationalen Gerichtshofes bei und erklärte die Anerkennung der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes in allen Rechtsstreiten. Eine Schweizer Delegation gehört seit 1953 der Neutralen Kommission zur Überwachung des Waffenstillstandes in Korea an. Die Schweiz begrüsst es, dass die UNO ihren zweiten Sitz in Genf nahm, eröffnete 1966 daselbst eine ständige Vertretung und akkreditierte im gleichen Jahr am Hauptplatz der UNO, in New York, einen ständigen Beobachter. Im Dienste der UNO fungierten Schweizer als Hoch-

kommissäre und Sondervertreter des Generalsekretärs. Im Suezkonflikt 1956/57 transportierte die Schweiz auf eigene Kosten 3800 Mann Friedenstruppen der UNO von Neapel nach Ägypten, 1960/61 Waren und Personen in den Kongo, leistete beträchtliche finanzielle Beiträge an die Kosten der Intervention in Zypern; im Rhodesien-Konflikt erliess sie ein Waffenausfuhrverbot und beschränkte den Warenexport auf den *courant normal*. Ferner beteiligte sich die Schweiz an einer Reihe von Spezialorganisationen der UNO.

Die Frage, wie weit die Schweiz an wirtschaftlichen, also primär nicht politischen Allianzen teilnehmen solle, beantwortete sie von Fall zu Fall; dabei behielt sie als Ziel die engere wirtschaftliche Verbindung mit Europa im Auge, vermied aber jede Bindung, die sie in ihrer wirtschaftlichen und politischen Beweglichkeit hätte beschränken können. Sie trat 1958 nach anfänglichem Zögern als Vollmitglied dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) bei. Der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) blieb sie fern, weil sie es mit ihrer Neutralität für unvereinbar hielt, sich auf ein politisch so weitgehendes Integrationskonzept zu verpflichten, schloss sich aber der Europäischen Wirtschaftsorganisation (EFTA) 1959/60 an. Diese Mitgliedschaft liess sie an einem umfassenden Handel mit Westeuropa teilnehmen, ohne dass sie ihre aussenpolitische Eigenständigkeit aufzugeben brauchte.

Österreichs Integrationspolitik

Im Vergleich zur Schweiz führte Österreich eine hemmungslosere, flexiblere, lebhaftere Integrationspolitik. Zwar erklärte man 1956 im Nationalrat: «Wenn wir im Lauf des letzten Jahres mit besonderer Aufmerksamkeit die Entstehung und Geschichte der Schweizer Neutralität studiert haben, so geschieht dies, weil wir sie in vieler Hinsicht für uns als beispielgebend betrachten.» Aber schon bald darauf emanzipierte sich die junge Republik Österreich vom alten schweizerischen Lehrmeister. In viel exponierterer geopolitischer Lage als die Schweiz und von deren traditionellen Neutralitätsrücksichten frei, suchte sie schon früh den Anschluss an weltweite Sicherheitsorganisationen. In den erläuternden Bemerkungen zum Neutralitätsgesetz steht: «Die dauernde Neutralität ist mit der Zugehörigkeit zu internationalen Staatsorganisationen durchaus vereinbar, sofern diese nicht militärischen Charakter haben.» So trat denn die Republik Österreich, ungeachtet ihrer immerwährenden Neutralität, sofort den Vereinten Nationen bei, später dem Europarat und wurde schliesslich 1973 Mitglied des Sicherheitsrates.

Aus ähnlichen Gründen wie die Schweiz blieb Österreich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft fern, schloss sich jedoch, wiederum wie die Schweiz, mit anderen Staaten zur Europäischen Wirtschaftsassoziatiön zusammen, die weniger ehrgeizige politische Fernziele verfolgt. Und wie Genf, so stellte auch Wien den Vereinten Nationen und ihren internationalen Organisationen grosse Büroräumlichkeiten zur Verfügung, so dass Wien ebenfalls, neben New York und Genf, zu einem Sitz der UNO wurde. Schliesslich hat Österreich auch die altschweizerische Tradition aufgenommen und ausgebaut, der ganzen Welt als Begegnungsort von internationaler Tragweite zu dienen und damit den Frieden zu fördern. Die Schweiz tut das, ohne sich als Vermittler aufzudrängen, nur wenn sie darum ersucht wird und wenn beide Parteien zustimmen; Österreich dagegen, als Mitglied des Sicherheitsrates, sieht darin so etwas wie ein Obligatorium, was seiner Vermittlungstätigkeit den Charakter eines neutralen Sendungseifers verleiht. Unter anderem werden schon seit vielen Jahren in der österreichischen Metropole die Gespräche über Truppenabbau zwischen Westen und Osten geführt. Und wie die Schweiz ist die Republik Österreich seit ihrem Bestehen ein Asyl der Verfolgten und hat sich durch ihre grossherzige und opferwillige Aufnahme von Flüchtlingen während des Aufstandes in Ungarn 1956 und beim Einmarsch der Russen in die Tschechoslowakei 1968 weltweites Ansehen erworben.

Gerade anlässlich dieser Volksaufstände, die überall Sympathien mit den Unterdrückten aufflammen liessen und zu Protestaktionen gegen offenkundige barbarische Rechtsverletzungen führten, tritt eine weitere Übereinstimmung in der Neutralitätsauffassung der beiden Länder zutage: Nur der Staat ist neutral, der Bürger darf seine Gesinnung frei äussern. Dieser Grundsatz ist in der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges in Wort und Tat so überzeugend verfochten worden, dass darüber völlige Klarheit herrscht. Auch österreichische Staatsmänner haben mehrfach gerade mit Hinweis auf die Schweiz die Gesinnungsneutralität verworfen. Kreisky bekannte sich zu diesem Prinzip mit lapidarer Deutlichkeit: «Neutrality commits the state, but not the individual.»

Die Parallelitäten zwischen der schweizerischen und der österreichischen Neutralitätsauffassung haben auf politischem und militärischem Gebiet zur Zusammenarbeit geführt: Beide Staaten sind bei ihrem ersten Versuch zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen mit der EWG gemeinsam vorgegangen; auch in der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit haben sie kooperiert, ebenso auf dem Felde der technischen Entwicklungshilfe. Im militärischen Bereich finden dauernd Konsultationen über grundsätzliche Probleme statt, was neutralitätsrechtlich durchaus zulässig, neutralitätspolitisch erwünscht ist.

Neutralität im Wandel

Gewiss hat Österreich, im Spannungsfeld zweier grosser Machtsysteme gelegen, die Neutralität zunächst aus Gründen der Staatsraison gewählt, wie die Schweiz sich ja auch aus Gründen des Selbsterhaltungstriebes aus den Händeln der Grossmächte zurückgezogen hat. Welches aussenpolitische Prinzip diene nicht in erster Linie staatsexistenziellen Zwecken, der Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit und Unversehrtheit des nationalen Staatsgebietes? Jetzt aber will Österreich neben diesem wichtigsten Zweck noch einer anderen Aufgabe dienen. Immer lebhafter bemühen sich die österreichischen Staatsmänner, der Neutralität eine erweiterte Funktion zu geben, ihr einen übernationalen Sinn einzuhauchen. Man sucht sie mit der sowjetischen Doktrin der friedlichen Koexistenz von Staaten unterschiedlicher ideologischer Grundlage und sozialer Struktur in Einklang zu bringen: sie solle zur Entspannung und damit zum Frieden beitragen. Chruschtschew hat schon 1960 in Wien erklärt, die Neutralen erweiterten die «Friedenszone». Und der Präsident der Republik, Rudolf Kirchschläger, damals noch Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten, sagte 1970: «Die Aussenpolitik von heute und von morgen muss daher mehr, als dies in der Vergangenheit notwendig war, über die blosse Existenzsicherung des eigenen Gemeinwesens hinausgehen und muss sich, ohne Vernachlässigung der Bemühungen um die Erhaltung des Friedens im eigenen Land, mit der Erhaltung des Friedens und der Sicherheit der ganzen Welt befassen.» Wenn der österreichische Aussenminister die Neutralität vor Verengung bewahren möchte – «wir sind als Binnenstaat schon introvertiert genug» –, wenn er in ihr eine «Verpflichtung zu einer konstruktiven Aussenpolitik» sieht, die zwar der Interessenlage Österreichs entspreche, «dabei aber auch in der Vertretung ihrer Ziele die berechtigten Interessen anderer Staaten in einer wohlabgewogenen europäischen und universellen Politik in Rechnung stellt», so tönt diese Definition fast wie eine Abkehr vom herkömmlichen völkerrechtlichen Neutralitätsprinzip der Unparteilichkeit und klingt wie eine Parteinahme für den Frieden, wie eine Verpflichtung zur Stärkung des Friedens in der Staatengemeinschaft. Die Verlautbarungen der schweizerischen Landesregierung zur Aussenpolitik sind gemessener, temperierter: Neutralität sei für ein Land wie die Schweiz mit ihrer komplizierten innerstaatlichen Struktur nicht nur ein überaus zeitgemässes Prinzip, sondern verschaffe ihr zudem die Möglichkeit, als Anwalt der Menschlichkeit ihre Hilfsbereitschaft zu betätigen und als Agent des Friedens in den Spannungen der Weltpolitik zu wirken.

Auch in der Schweiz sieht man das Endziel aller Entwicklung darin,

dass aus dem Konflikt der Mächte schliesslich doch eine völkerrechtliche Gemeinschaft hervorgehe. Man kann es nicht übersehen: Die klassische Neutralität im Sinne des früheren schweizerischen Modells ist im Abbau begriffen. In dem Masse, in dem die internationale Kooperation und Interdependenz zunimmt, schrumpft der alte Wirkungsbereich der Neutralität ein. In einem künftigen goldenen Zeitalter des Friedens würde die Neutralität nicht nur an Bedeutung verlieren, sie würde wohl überflüssig. Aber das sind utopische Visionen. Vorderhand stellen die Schweiz und Österreich in der gegenwärtigen Staatenwelt, die ihnen noch keine zuverlässige Sicherheit gewährt, mit ihrer Neutralität Sonderfälle dar, aber solche, die sich weithin in grössere Staatenverbände integrieren lassen und die gerade wegen ihres Sonderstatuts, wegen ihrer Andersartigkeit dort bestimmte Aufgaben übernehmen und belebend wirken können.

Beim Besuch von Bundesrat Graber 1971 in Wien sagte Aussenminister Kirchschräger: «Jeder von unseren beiden Staaten wird seine Neutralitäts-, Unabhängigkeits- und Friedenspolitik in jener Weise führen, die den geographischen, historischen, wirtschaftlichen und soziologischen Gegebenheiten des Landes entspricht.» Damit wird auf Differenzen zwischen der schweizerischen und der österreichischen Neutralitätsauffassung hingewiesen. Sie sind aber nicht so sehr prinzipieller als gradueller Natur: die österreichische ist risikofreudiger und dynamischer. Man liebt zwar in der Schweiz dieses Epitheton nicht und spricht lieber von aktiver Neutralität, meint aber fast das gleiche. Die seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges betriebene Erweiterung und Auflockerung der Neutralitätspolitik wird heute konsequent fortgesetzt. In einem Zeitalter weltweiter Verflechtung und völkerrechtlicher Verantwortlichkeit verändern sich sowohl in den Behörden als auch im Volke verankerte Vorstellungen vom Werte absoluter, isolierender Neutralität. Die Bereitschaft zu intensiverer internationaler Zusammenarbeit verstärkt sich. In diesem Sinn könnte man sagen, dass die schweizerische Neutralitätsauffassung und Neutralitätspolitik, ursprünglich Leitbild der österreichischen, sich in jüngster Zeit dem Charakter und Tempo der österreichischen zu nähern beginnt.