

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Michael Gehler

Finis Neutralität?

Historische und politische
Aspekte im europäischen
Vergleich: Irland, Finnland,
Schweden, Schweiz und
Österreich

Discussion Paper

C 92
2001

Michael Gehler, geboren 1962, ist seit 1999 Professor am Institut für Zeitgeschichte an der Universität Innsbruck. Studium der Geschichte und Germanistik an der Universität Innsbruck, Promotion 1987, Habilitation 1999. Von 1992-1996 Research Fellow des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung in Wien. Gastprofessor beim International Cultural Centre und am College for New Europe in Krakau. Er ist Senior Fellow am Zentrum für Europäische Integrationsforschung in Bonn und Mitglied des erweiterten Vorstands der Leopold von Ranke-Gesellschaft Kiel-Hamburg.

Publikationsauswahl: (gemeinsam mit Rolf Steininger), *The Neutrals and the European Integration 1945-1995*, Vienna-Cologne-Weimar 2000; (in cooperation with Wolfram Kaiser and Helmut Wohnout), *Christdemokratie in Europa im 20. Jahrhundert/Christian Democracy in 20th Century Europe/La Démocratie Chrétienne en Europe au XXe siècle*, Vienna-Cologne-Weimar 2001; *Zeitgeschichte im dynamischen Mehrebenensystem: Zwischen Regionalisierung, Nationalstaat, Europäisierung, internationaler Arena und Globalisierung*, Bochum 2001.

Michael Gehler

Finis Neutralität?

Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich

I. Terminologien, Funktionen und Dimensionen

Neutralitäts-Begriffsinhalt und -Recht entstanden Ende des 14. Jh.¹ Im 15. Jh. wurden Ausdrücke wie „neutralitet“ und „neutralité“ erstmals verwendet. Im deutschen Sprachgebrauch taucht das Wort zeitgleich auf.² Sein Ursprung ist lateinisch: „ne uter“ = „keiner von beiden“. Die Semantik blieb unverändert. Unter Neutralität verstand man im 14. Jh. dasselbe wie im 20. Jh.: Nichtbeteiligung am Krieg zwischen zwei oder mehreren Staaten. Unterschiede in Vorstellung und Erfassung des Inhalts erwachsen erst

- 1 Bei Dietrich Engelhusen 1394; in den Verträgen zwischen Bern und Leopold III. 1382, Zürich und Leopold IV. 1393, Bern und Solothurn einerseits und Markgraf Rudolf von Hochburg 1399 andererseits: Darin tauchen die Bezeichnungen "still sitzen" und "unpartysches Verhalten" auf, was ein Unterstützungsverbot des jeweiligen Feindes zum Ausdruck brachte. Im Vertrag zwischen England und Dänemark von 1463 ist von "guerrarum abstinentia" die Rede; "Libre de Consolat de Mar" (Costums de la Mar = Seegewohnheitsrecht, Behandlung neutraler Schiffe und Priesenrecht). Michael Schweitzer, Völkerrechtliche Begriffsbildung und Ausgestaltung, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 317-337, hier S. 318 f.
- 2 In "Frankfurts Reichsrespondenz" von 1446 wird "neutralitet" erwähnt; in der Erklärung Lüttichs von 1478 heißt es "bonne et vraie Neutralité", d.h. die Verpflichtung Karls VIII. von Frankreich, diese Neutralität zu achten; ein ähnliches Dokument bezüglich der Niederlande 1492, zit. n. ebd., S. 319.

durch die völkerrechtliche Begriffsbestimmung, nach der Neutralität die Summe aller Rechte und Pflichten ist, die aus der Nichtbeteiligung am Kriege resultieren. Während der Kerngehalt unverändert blieb, wurde strittig, was zu Rechten und Pflichten zählt. Kontroversen über „militärische“, „wirtschaftliche“, „moralische“, „bewaffnete“ oder „wohlwollende“ Neutralität folgten.³

Zu ihren Funktionen und Dimensionen: Politisch bedeutet Neutralität, „keiner Partei anzugehören“; völkerrechtlich, sich zwischen zwei oder mehreren kriegführenden Staaten zu befinden und weder auf der einen noch auf der anderen Seite zu stehen. *Dauerhafte* Neutralität heißt, außerhalb von Krieg vorwirkend auch selbst in Friedenszeiten hinsichtlich möglicher zukünftiger Konflikte neutral zu sein. Hier ist nur von der äußeren, der politischen im Gegensatz zur inneren oder „theologischen“ Neutralität die Rede. Letztere fand im innerstaatlichen Bereich, v.a. im Verhältnis politischer oder staatlicher Gewalt gegenüber gesellschaftlichen Gruppen und Einrichtungen sowie Institutionen (Gewerkschaften, Konfessionen, Kirchen, etc.), Anwendung.⁴

Neutralität war Reflex auf Krieg. Der Begriff taucht auf, als erste kriegsbezogene Verträge geschlossen werden.⁵ Nach 1945 wurde auch der dem Völkerrecht nicht zuzurechnende Begriff „Blockfreiheit“⁶ üblich, die dauernder oder traditioneller Neutralität ähnelt. Für eigenständige Außenpolitik verzichteten die "Blockfreien" auf Zugehörigkeit zu Militärbündnissen. Das Verhalten der Blockfreien wurde auch pejorativ als *Neutralismus*⁷ bezeichnet, eine tatsächliche oder unterstellte Haltung, die über Neutralität

3 Ebd., S. 320.

4 Heinhard Steiner, Neutralität, in: ebd., S. 315-316.

5 Vgl. Stephan Verosta, Die Geschichte des Völkerrechts, in: Alfred Verdross u.a., Völkerrecht, Wien⁵1964, S. 35, mit Verweis auf einen Bündnisvertrag der Hethiter mit Babylon, in dem dessen Neutralität festgeschrieben wird.

6 Paul Luif, Neutralität - Neutralismus - Blockfreiheit, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 8. Jg., Heft 3 (1979), S. 269-285, hier S. 273-279.

7 Schweitzer, Völkerrechtliche Begriffsbildung und Ausgestaltung, S. 337; Luif, Neutralität - Neutralismus - Blockfreiheit, S. 277-278; Rainer Eger, Neutralität und Neutralismus als Möglichkeiten außenpolitischen Verhaltens, in: Gottfried-Karl Kindermann (Hg.), Grundelemente der Weltpolitik. Eine Einführung, München (3. Auflage) 1986, S. 292-307, hier S. 303-307.

bzw. die völkerrechtlich nicht verankerte *Allianzfreiheit*⁸ hinaus zur politischen Neutralität im Ost-West-Konflikt anhalte und den betreffenden Staat in ein Abhängigkeitsverhältnis zum Kommunismus, besonders zur UdSSR, bringe. Neutralismus verpflichtet zu keinen spezifischen Maßnahmen im Kriegsfall, während Neutralität konkrete Verhaltensmaßregeln erfordert. Für einen Staat, der eine neutralistische Außenpolitik verfolgt, gelten diese nicht zwingend. Sein Handlungsspielraum ist größer als der des Neutralen. Neutralismus impliziert keinen Verzicht auf Parteinahmen, sondern wünscht Aktivitäten zur Erreichung spezifisch außenpolitischer Zielsetzungen.⁹

Die kriegslokalisierende Wirkung der Neutralität, das Mittel der *Neutralisierung*¹⁰ von Territorien, wurde den betreffenden Ländern mehr oder weniger aufoktroziert, womit Staatsgebiete oder die Hohe See von kriegerischen Handlungen ausgenommen werden sollten. Sie wurde angewandt, wenn über räumliche Besitzstände keine Einigung erzielbar war.¹¹

II. Entstehung, Gefährdungs- und Begünstigungsfaktoren

Neutralität ist so alt wie Krieg. Sie wurde bereits in der Zeit der Griechen¹² und Römer¹³ praktiziert. Bald setzte eine Debatte über ihre Zulässigkeit ein. Folgendes führte zu ihrer Abwertung: Je mehr ein Herrschaftskomplex expandierte und sich als Großmacht etablierte, desto geringer war die Wert-

8 Siehe hierzu Hanspeter Neuhold, Permanent Neutrality and Non-Alignment: Similarities and Differences, Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik (ÖZA), 19. Jg., Heft 2 (1979), S. 79-99.

9 Eger, Neutralität und Neutralismus, S. 304.

10 Vgl. dagegen Manfred Rotter, Neutralization, An Instrument for Solving International Conflicts?, ÖZP, 2 Jg., Heft 1 (1973), S. 49-64, der hier, S. 50, 53, „neutralization“ - im Unterschied zur Neutralisierung - lediglich als Vorstufe zur dauernden Neutralität begreift.

11 Eger, Neutralität und Neutralismus, S. 293.

12 480 v. Chr. durch Argos nach der Schlacht von Salamis, 480 v. Chr. durch die Boiotier nach der Schlacht am Thermopylenpaß und durch Athen und Rhodos im Krieg zwischen Rom und Philipp V. von Makedonien.

13 Livius über Ausführungen des Gesandten von Antiochia 192 v. Chr.

schätzung für Neutralität. Zu Beginn des Römischen Reiches erfreute sie sich noch Zustimmung, im Laufe seiner Ausdehnung stieß sie auf immer stärkere Ablehnung: Wer nicht für Rom ist, ist gegen Rom, hieß die simple Formel, die wiederkehren sollte. In Friedensverträgen mit dem Imperium Romanum wurde die Neutralitätsklausel fortan ausgeschlossen. Negativ beurteilt wurde Neutralität v.a. durch die „bellum iustum“-Lehre (Augustin, Thomas von Aquin), die mit Entstehung und Ausbildung staatlicher Souveränität eng zusammenhing: Wurde Krieg unter Voraussetzung spezifischer Bedingungen („auctoritas principis“, „iusta causa“, „recta intentio“ und „iusta pax“)¹⁴ als „gerecht“ und somit als „statthaft“ angesehen, so Nichtbeteiligung als Pflichtverletzung und Neutralität als „unsolidarisch“ gebrandmarkt. Dieser Rigorismus nahm erst ab, als die Frage aufkam, auf welcher Seite eigentlich die „iusta causa“ war und wer darüber zu befinden hatte. Mit Festlegung der Verhaltensmaßregeln in den Kreuzzügen (1096-1291) wurde die Nichtbeteiligung am Heiligen Krieg verwerflich, ja sündhaft. Missionsdrang und Bekehrungszwang führten zur Diskreditierung und Verteufelung der Neutralität.

Folgende Faktoren begünstigten die Reetablierung der Neutralität in der frühen Neuzeit: Wachsende Zweifel an der Lehre vom „gerechten“ Krieg, die Konsolidierung des Staatensystems, die Fortentwicklung des Souveränitätsprinzips - auch kleinerer Staaten - und die Aufrechterhaltung gewonnener wirtschaftlicher und handelspolitischer Positionen, so daß Neutralität im 16. und 17. Jh. als Völkerrechtsinstitut anerkannt wurde.¹⁵

Während Niccolò Machiavelli sie machtpolitisch interpretierte und empfahl, der „Fürst“ solle nicht neutral bleiben, sondern intervenieren, wenn die Kriegsparteien schwach seien, plädierte Jean Bodin für Neutralität, die abgesehen von der Isolationsgefahr eine friedensstiftende Funktion besitze, v.a. wenn sie gleichgewichtsstabilisierend sei. Hugo Grotius, noch dem

14 Die „iusta causa“ lag vor, wenn der Krieg als Reaktion auf ein Unrecht galt, vgl. Schweitzer, *Völkerrechtliche Begriffsbildung und Ausgestaltung*, S. 319-321.

15 Ebd., S. 321. *Traité de neutralité entre Francois I. et Marguerite, Archiduchesse d'Autriche 1522*; Beschluß der Tagsatzung zur unbedingten Neutralität und Erlaß eines Durchzugsverbots für Truppen und Kriegsmaterial im Schmalkaldischen Krieg 1545; Neutralitätspflicht bei Streitpunkten innerhalb des eidgenössischen Staatenbundes seit dem 16. Jahrhundert.

Finis Neutralität?

„bellum iustum“ verhaftet, hielt Unterstützung einer ungerechten Sache für unzulässig. Wenn diese nicht festgestellt werden könne, sei Gleichbehandlung notwendig. Damit war ein anderes Denken gegeben und ein neuer Weg aufgezeigt.¹⁶

Bereits Ende des 17. Jh. wurde zwischen *neutralitas absoluta* und *neutralitas restricta* unterschieden. Im 18. Jh. kristallisierte sich „Unparteilichkeit“ heraus, die über bloße Nichtteilnahme hinausgeht.¹⁷ Ausgehend davon erfolgte eine Differenzierung zwischen *vollkommener* (totale Enthaltensamkeit) und *unvollkommener* Neutralität (Hilfeleistung, die beiden Seiten in gleichem Ausmaß zuteil wird). Im 18. Jh. hatte sie sich als Völkerrechtsinstitut durchgesetzt. Bei kriegerischen Entwicklungen wurde üblich, formelle Neutralitätserklärungen zu erlassen.

Das 19. Jh. war die Blütezeit der Neutralität in Europa aufgrund des etablierten Mächtegleichgewichts (Pentarchie) und geringen Ausmaßes besonderer Gefährdungen von innen wie außen. Folgende Aspekte fanden Anerkennung: Unparteilichkeit (Verbot jeglicher Kriegshilfe, Gleichbehandlung aller kriegführenden Staaten, keine Bevorzugung oder Benachteiligung beim Erlaß von Exportkontrollen), Achtung der Souveränität und Unabhängigkeit sowie Respektierung der Unverletzlichkeit der territorialen Integrität des Neutralen. Zwar führten die Napoleonischen Kriege zur Mißachtung der Neutralität, doch hatte die Erklärung von US-Präsident George Washington zur unparteilichen Neutralität vom 22. April 1793 eine fördernde Wirkung. Es wurde Gemeingut, daß der Neutrale seinen Rechtsstatus zu Kriegs- und Friedenszeiten behalten, aber auch die Rechte der Kriegführenden nicht behindern sollte, woraus sich *wohlwollende Neutralität* ableitete. Damit war sogar die einseitige Unterstützung einer Kriegspar-

16 Vgl. die systematisch angelegte und vorzügliche juristische Dissertation von Ulrike Pieper, *Neutralität von Staaten* (Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht 15), Frankfurt/Main - Berlin - Bern - New York - Paris - Wien 1997, S. 129-130, 132-133.

17 Johann Wolfgang Textor. *Synopsis juris gentium*, Basel 1680, zit. n. *Geschichtliche Grundbegriffe*, S. 323-324. Die Unparteilichkeit fand dann in der Neutralitätsdeklaration der Vereinigten Staaten von Amerika am 22. April 1793 ihren Ausdruck.

tei bei Bewahrung des Neutralitätsstatus möglich,¹⁸ wobei umstritten blieb, ob dies neutralitätswidrig sei. Im Kontext relativierter Neutralitätsauffassungen ist auch von *qualifizierter, differentieller, flexibler, diskriminierender, differenzierender, limitierter, relativer* oder *Demi-Neutralität* die Rede gewesen.

In der zweiten Hälfte des 19. Jh. entstanden wichtige Rechtsdokumente. Die Pariser Seerechtsdeklaration vom 16. April 1856 stellte eine multilaterale Kodifikation des Neutralitätsrechts dar. Zwischen Großbritannien und den USA wurde 1871 ein Schiedsvertrag geschlossen, der auch das Verhalten Neutraler im Seekrieg regelte. Der internationale Durchbruch erfolgte aber erst nach der Jahrhundertwende mit dem V. und XIII. Haager Übereinkommen vom 18. Oktober 1907 bezüglich der Rechte und Pflichten neutraler Mächte und Personen im Falle des Land- und Seekriegs. Sie zählen zur zusammenfassenden Kodifikation der Neutralitätsregeln, die bislang durch zwischenstaatliche und multilaterale Verträge sowie Gewohnheitsrecht festgelegt waren. Neutralität mit Passivität oder Untätigkeit gleichzusetzen, ist irreführend. Der Vorwurf von der „Trittbrettfahrerei“ ist tagespolitisch motiviert und historisch gesehen falsifizierbar, denn: Dem Recht des Neutralen auf Anerkennung der territorialen Unversehrtheit seitens kriegführender Staaten stehen zahlreiche Verpflichtungen gegenüber: Verhinderung, Enthaltung und Unparteilichkeit. Der Neutrale mußte seine territoriale Integrität (Land-, Wasser- und Luftraum) selbst schützen, Aggressionen von außen, wenn nötig auch mit bewaffneter, d.h. militärischer Gewalt, abwehren sowie eingefallene Truppen internieren. Kriegführende Staaten dürfen nicht unterstützt, mit Waffen bzw. Kriegsmaterial beliefert oder ihnen Durchzugsrechte eingeräumt werden. Ein neutraler Staat kann das Ende seiner Neutralität verkünden und sodann eine Konflikt- oder Kriegspartei unterstützen. Mit seiner Glaubwürdigkeit ist es dann aber geschehen. Während die *einfache* oder auch *gewöhnliche* Neutralität jeder Zeit widerrufbar ist, muß der *permanent* oder *immerwährend* Neutrale die erwähnten Grundsätze während des Krieges einhalten und schon in Frie-

18 Der deutsch-russische Rückversicherungsvertrag vom 18. Juni 1887 sah für die Fälle eines österreichischen oder französischen Angriffs "wohlwollende" Neutralität des Vertragspartners vor.

Finis Neutralität?

denszeiten alle Vorkehrungen und Sicherungsmaßnahmen treffen, um nicht in ein Kriegsszenario verwickelt zu werden. Es ist ihm untersagt, einen Krieg zu beginnen, Militärbündnis-Verträge abzuschließen, fremde Militärstützpunkte auf seinem Territorium zu erlauben oder wirtschaftliche Verbindungen einzugehen, die seine ökonomische und politische Unabhängigkeit so beschneiden würden, daß er im Kriegsfall seinen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen könnte.¹⁹

Nach dem Schweizer Vorbild entwickelte sich die *dauernde Neutralität*, daneben die auferlegte oder aufgezwungene *Neutralisation* (Belgien, Luxemburg). Beide verpflichteten dazu, in allen künftigen Kriegen neutral zu sein. Neben Malta - Großbritannien hielt sich nicht an die im Frieden von Amiens am 27. März 1802 festgelegte „neutralité permanente“, was im Ersten Pariser Frieden vom 30. Mai 1814 bestätigt werden sollte²⁰ - kam es im 19. Jh. zu vertraglichen Festlegungen dauernder Neutralität bzw. von Neutralisationen im Falle der Schweiz (20. November 1815) und des Kongo-Staates (26. Februar 1885), der Republik Krakau (9. Juni 1815), Belgiens (19. April 1839), Luxemburgs (11. Mai 1867) und der Samoa-Inseln (14. Juni 1889).²¹

Das 20. Jh. zeigte einen äußerst wechselvollen Verlauf von Praxis und Perception der Neutralität. In der ersten Hälfte trugen verschiedene Faktoren zu ihrer Gefährdung, Infragestellung, Abwertung und Ablehnung bei. Es sind folgende zu benennen: Die Idee der kollektiven Sicherheit bildete sich heraus - zunächst durch den Völkerbund (1919), dann mit den Vereinten Nationen (1945). US-Präsident Woodrow Wilson hatte bereits 1917 in seiner Kongreßbotschaft klargemacht, daß „neutrality“ nicht mehr „feasible or desirable“ sei. Diese Auffassung resultierte aus universalistischem und welthegemonialem Denken der US-amerikanischen „open door“- bzw. der späteren „one world policy“, die alternative und damit abweichende Vor-

19 Pieper, Neutralität von Staaten, S. 161-163, 167-168; Eger, Neutralität und Neutralismus, S. 293-295.

20 Pieper, Neutralität von Staaten, S. 170.

21 Schweitzer, Völkerrechtliche Begriffsbildung und Ausgestaltung, S. 320; Pieper, Neutralität von Staaten, S. 171-183.

stellungen nicht duldeten. Weltmachtpolitik und Dominanzstreben vertrugen sich mit Neutralität nur schwer.

Neutralität und ihre Anerkennung hängen in einem hohen Maß mit einem gewachsenen Demokratieverständnis zusammen. Nach 1918 formierte sich ein regelrechter Antineutralismus, der mit antipazifistischen Tendenzen Hand in Hand ging. Diese Tendenz korrelierte mit dem Aufkommen militant-antidemokratischer Bewegungen (Faschismus und Nationalsozialismus). Dagegen entwickelte sich eine Philosophie der überstaatlichen Völkergemeinschaft: Der „bellum iniustum“ wurde nicht als Angriff gegen den Angegriffenen, sondern als Angriff gegen die gesamte Staatengemeinschaft interpretiert, der eine Kollektivreaktion erfordere. Umstritten war, ob Völkerbundsmitgliedschaft und Neutralität miteinander vereinbar seien. Die Genfer Institution anerkannte dann den Fortbestand der Neutralität.²² Die erste Euphorie der Vereinten Nationen ließ Neutralität überflüssig erscheinen, was sich jedoch nach Herausbildung der Blöcke rasch wieder ändern sollte.

Die „bellum iustum“-Lehre erhielt angesichts autoritärer und totalitärer Herrschaftsformen mit unumschränkt herrschenden Diktatoren an der Spitze (Hitlerismus, Stalinismus) Auftrieb. Carl Schmitt - kein grundsätzlicher Gegner der Neutralität - formulierte 1938, daß die gegenwärtige Lage durch die Vorbereitung des „gerechten“ und „totalen Krieges“ sie verunmögliche.²³

Beide Weltkriege machten in den meisten Fällen deutlich, daß Neutralität keinen wirksamen Schutz bieten konnte – das war aber nicht die Schuld der Neutralität, sondern das Versagen des internationalen Staatensystems bzw. ihrer Anerkennung. Neutrale wurden in der Regel Opfer der Herrschsucht

22. Erinnerung sei auch an den Kriegsächtungspakt Briand-Kellogg vom 27. August 1928, der die Frage nach der Obsoleszenz der Neutralität aufwarf, vgl. Pieper, Neutralität von Staaten, S. 197-202.

23. Carl Schmitt, Völkerrechtliche Neutralität und völkische Totalität, Monatshefte für Auswärtige Politik, 5 (Juli 1938), S. 613-618; Ders., Das neue Vae Neutris!, Völkerbund und Völkerrecht, 4 (1938), S. 633-638; Ders., Neutralität und Neutralisierungen, Deutsche Rechtswissenschaft. Vierteljahresschrift der Akademie für Deutsches Recht, 4. Bd., Heft 2 (1939), S. 97-118; vgl. auch Ders., Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar - Genf - Versailles 1923-1939, Hamburg 1939.

Finis Neutralität?

und des Expansionsstrebens von Groß- und Supermächten. Entweder wurden die neutralen Länder okkupiert bzw. annektiert oder sie mußten beträchtliche Zugeständnisse an die Aggressoren machen. Von den im 19. Jh. konstituierten *dauernden* Neutralen überdauerte nur die Schweiz den Ersten Weltkrieg. Neu begründet wurden Neutralitäten lediglich im Falle von Island (1. Dezember 1918), des Vatikans (durch die Lateranverträge vom 11. Februar 1929), Österreich (26. Oktober 1955) und von Laos (9. Juli 1962).²⁴

Der Kalte Krieg mit seiner fortgesetzten Auseinandersetzung zwischen (demokratischem) Westen und (kommunistischem) Osten schuf zunächst ein massives Glaubwürdigkeitsproblem für die Neutralen oder solche Staaten, die neutral werden wollten (Finnland und Österreich). Der Gebrauch von offiziellen Neutralitätserklärungen nahm nach dem Zweiten Weltkrieg immer mehr ab. Die USA stigmatisierten diese als „Sündenfall“. John Foster Dulles bezeichnete sie als „unmoralisch“, eine Formel die sich später der erste EWG-Kommissionspräsident Walter Hallstein in der Frage der geplanten EWG-Assoziationen der Neutralen zu eigen machte.²⁵

Das „Gleichgewicht des Schreckens“ erzeugte dann allerdings ab Mitte der 50er Jahre einen gewissen Balancezustand, der Neutralitätspolitik zwischen den sogenannten Blöcken legitim erscheinen ließ. Staaten, die sich weder der einen noch der anderen Seite gänzlich verschreiben wollten, entdeckten Nischen und neue Handlungsspielräume im Kalten Krieg. Je mehr sich der Ost-West-Gegensatz verfestigte, desto mehr gewann Neutralität an Berechtigung und Legitimation. Zu Beobachtern, Vermittlern und „peace keepers“ avancierten gerade solche Staaten, die nicht zu Parteien des Kalten Krieges

24 Pieper, Neutralität von Staaten, S. 208-210, 232-237, 237-241; zu Laos vgl. auch Hanspeter Neuhold, La neutralité du Laos, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, 19 (1969), S. 187-206 und David K. Hall, The Laos Neutralization Agreement, 1962, in: Alexander L. George/Philip J. Farley/Alexander Dallin (Hg.), U.S.-Soviet Security Cooperation, Achievements, Failures, Lessons, New York - Oxford 1988, S. 435-465.

25 Bericht Zl. 4-pol/62 Josef Schöner an Bruno Kreisky, 2. Februar 1962. Österreichisches Staatsarchiv (ÖStA), Archiv der Republik (AdR), Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (BMfAA), Zl. 62759-pol/62 (GZl. 60380-pol/62).

zählten. Kleinere und neutrale Staaten entdeckten die UNO als Forum internationaler Politikkooperation und friedenserhaltender Missionen.²⁶

Die drei UN-Generalsekretäre, die dem pro-amerikanischen Norweger Trygve Lie folgten, der die US-Kriegführung in Korea (1950-53) mitgetragen hatte, kamen aus neutralen bzw. blockfreien Ländern Schweden (Dag Hammarskjöld 1953-1961), Burma (Sithu U Thant 1962-1971) und Österreich (Kurt Waldheim 1972-1981).²⁷ In ihrer Amtszeit wandelte sich auch das Profil der Weltorganisation von einer stark prowestlich-ausgerichteten, den amerikanischen Interessen sehr entgegenkommenden, wenn nicht folgenden zu einer ausgleichenden, mehr die Bedürfnisse der Entwicklungsländer wahrnehmenden Institution. Dies erzeugte neuen Argwohn gegenüber Blockfreien und Neutralen.

Das Verhältnis der Super- und Großmächte zu den Neutralen war von Ambivalenzen geprägt. Sie wurden geringgeschätzt, beeinflusst, manipuliert und instrumentalisiert. Neben ideologisch-politischer Mißbilligung gab es aber auch pragmatische Kooperation entweder zur Immunisierung gegen sowjet-kommunistische Penetration oder zur sukzessiven Einbindung in das westliche (amerikanische) Politiksystem. Kritik an und Ablehnung der Neutralität erwachsen u.a. aus der Erkenntnis der De-facto-Kooperation

26 Franz Kernic/Harald Haas, *Warriors for Peace. A Sociological Study on the Austrian Experience of UN Peacekeeping* (Studien zur Verteidigungspädagogik, Militärwissenschaft und Sicherheitspolitik 6), Frankfurt/Main – Berlin – Bern – New York – Paris – Wien 1999; Franz Kernic, *The Soldier and the Task: Austria's Experience of Preparing Peacekeepers*, *International Peacekeeping*, Vol. 6, No. 3 (1999), pp. 113-128; Erwin A. Schmidl, *Neutral, klein, unabhängig: die idealen "Blauhelme"?*, in: Michael Gehler/Rolf Steininger (Hg.), *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995/The Neutrals and the European Integration 1945-1995* (Institut für Zeitgeschichte der Universität Innsbruck, Arbeitskreis Europäische Integration, Historische Forschungen, Veröffentlichungen 3), Wien - Köln - Weimar 2000, S. 61-79; zuletzt Erwin A. Schmidl (ed.), *Peace Operations between Peace and War: Four Studies* (Informationen zur Sicherheitspolitik des Militärwissenschaftlichen Büros des BMfLV 11), Wien 1998; Erwin A. Schmidl, *Im Dienste des Friedens. Die österreichische Teilnahme an Friedensoperationen seit 1960/In the Service of Peace. Austrian Participation in Peace Operations since 1960*, Wien 2001.

27 Es folgten Perez de Cuellar (Peru), Butros Butros-Ghali (Ägypten) und Kofi Annan (Ghana). Ägypten zählt zu den Blockfreien.

Finis Neutralität?

Irlands, der Schweiz oder Schwedens mit NS-Deutschland im Zweiten Weltkrieg.²⁸ Großbritannien²⁹ und die Vereinigten Staaten³⁰ blickten daher verächtlich auf die „Immoralität“ dieser „Trittbrettfahrer des Sieges“.³¹ Unter den Neutralen galt besonders die Schweiz als „Schmarotzer und Kriegsprofiteur“.³² Später wurden sie als kritische Zonen bzw. Schwachpunkte im US-dominierten Einflußbereich in Europa interpretiert, wie man auch bei ihrer versuchten Annäherung an die EWG Anfang der 60er Jahre eine Verwässerung der Gemeinschaftssubstanz, Gefährdung ihrer Integrationsziele und Schwächung dieses auch als antikommunistisch gedachten Bollwerks im Kalten Krieg befürchtete.³³

Die Haltung der UdSSR war alles andere als von Wertschätzung für Neutrale geprägt: Sie galten als „Kollaborateure des Hitlerfaschismus“, „Handlanger des Imperialismus“ etc. und wurden deshalb auch ideologisch dem gegnerischen Lager zugerechnet. Im Zeichen der *semi détente* (1953-1956) brachte Moskau jedoch für den Westen vollkommen überraschend, aber

- 28 Vgl. Heinrich Payr, Die schwierige Kunst der Neutralität, Wien – Köln 1990, S. 25-36; Florian H. Setzen, Neutralität im Zweiten Weltkrieg. Irland, Schweden und die Schweiz im Vergleich, Hamburg 1997 und den Kommentar von Wilfried Loth, Neutralität im Kalten Krieg, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 80-83, hier S. 80. Zur Rolle der Eidgenossenschaft 1939-1945 vgl. den gewinnbringenden Band von Georg Kreis/Bertrand Müller (Hg.), Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg. La Suisse et la Seconde Guerre mondiale [Sonderausgabe von Vol. 47, Nr. 4, 1997 der Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte] (Allgemeine Geschichtsforschende Gesellschaft der Schweiz/Société Générale Suisse d'Histoire/Società Generale Svizzera di Storia), Basel 1997.
- 29 Wolfram Kaiser, Neutral, nicht neutral, auch egal: Großbritannien, die Neutralen und die europäische Integration 1945-1972, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 44-60.
- 30 Thomas O. Schlesinger, The United States and the European Neutrals (Studien zur politischen Wirklichkeit 5), Wien 1991; Michael Ruddy, European Integration, the Neutrals, and U.S. Security Interests: From the Marshall Plan to the Rome Treaties, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 13-28.
- 31 Loth, Neutralität im Kalten Krieg, S. 80.
- 32 Martin Fenner, Außenpolitik. Die Schweiz in der Welt von heute und morgen, Aarau 1997, S. 99.
- 33 Michael Gehler, Zwischen Supranationalität und Gaullismus. Österreich und die europäische Integration 1957-1963, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und

ernstgemeint die Neutralität am Beispiel Österreichs und Finnlands³⁴ ins Spiel, nachdem Anfang der 50er Jahre Neutralisierungsversuche Deutschlands, die im Angebot von Stalin vom 10. März 1952 gipfelten,³⁵ gescheitert waren. Die Absicht bestand in der Herauslösung des (west-) deutschen Potentials aus dem westlich-amerikanischen Einflußbereich, was im Westen jedoch kategorisch abgelehnt wurde. Neutralisierung bzw. Neutralität waren zum absoluten Tabu erklärt worden. Adenauer betrachtete es als „sein größtes Verdienst“ und war heilfroh darüber, „dem Neutralitätsdrachen den Kragen umgedreht zu haben“³⁶. Damit erreichte er zwar Sicherheit vor der UdSSR, zementierte dadurch aber auch gleichzeitig die deutsche Teilung mit ein, was in weiterer Folge durch den Mauerbau seinen offensichtlichen Ausdruck finden sollte.³⁷

Neutralisierung im weiteren und Neutralität im engeren Sinne wurden 1955/56 sowjetischerseits also ganz gezielt als Mittel zum Abbau von Konfrontationspotentialen in Zentraleuropa und zur Glaubhaftmachung der sowjetischen Dialog- und Entspannungsbereitschaft eingesetzt - allerdings mit kontraproduktivem Effekt: Der Westen lehnte eine europäische Friedensordnung auf dieser Basis kategorisch ab. Der 1955 durch die russische Diplomatie empfohlene „Modellfall“ Österreich³⁸ wirkte um so mehr „an-

die europäische Integration 1945-1995, S. 497-576, hier S. 514, 533 (Anm. 120), 534-535, 542-543, 548.

34 Vgl. Harto Hakovirta, *East-West-Conflict and European Neutrality*, Oxford 1988, S. 59, der die österreichische Neutralität und den Wandel der Haltung Finnlands von einer der „Nicht-Involvierung“ von 1948 zu einer offenen Politik der Neutralität 1955/56 in einem Zusammenhang sowie als „the most dramatic expansion and diversification of post-war European neutrality“ sieht.

35 Bislang zu dieser Kontroversfrage bilanzierend ausgewogen: Torsten Ripper, *Die Stalin-Note vom 10. März 1952. Die Entwicklung der wissenschaftlichen Debatte*, *Zeitgeschichte*, 26. Jg., Heft 6 (1999), S. 372-396.

36 Zit. n. Matthias Pape, *Die deutsch-österreichischen Beziehungen zwischen 1945 und 1955*, in: *Historisch-Politische Mitteilungen. Archiv für Christlich-Demokratische Politik*, 2. Jg. (1995) Wien – Köln – Weimar, S. 149-172, hier S. 158.

37 Rolf Steininger, *Der Mauerbau. Die Westmächte und Adenauer in der Berlin-Krise 1958-1963*, München 2001.

38 Michael Gehler, « L'unique objectif des Soviétiques est de viser l'Allemagne », *Staatsvertrag und Neutralität 1955 als „Modell“ für Deutschland?*, in: Thomas Albrich/Klaus Eisterer/Michael Gehler/Rolf Steininger (Hg.), *Österreich in den*

steckend“ auf die Verbündeten Moskaus und destabilisierend auf das sowjetische Satellitensystem (Siehe Ungarn und Polen im Jahre 1956).³⁹ Neutralität bedeutete also auch eine Gefahrenquelle für das rote Imperium. Ihre destabilisierende Funktion für die Randzonen des Sowjetreichs sollte daher nicht unterschätzt werden. So falsch waren frühere russische Neutralitätsperzeptionen gar nicht gewesen. Doch auch hier setzte ein Wandel ein.

In den 70er und 80er Jahren dienten die Neutralen Moskau dann vor allem als befreundete Brückenländer für verbesserte Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zu den westlichen Marktwirtschaften und zur Anknüpfung von Verständigungs- und Entspannungspolitik. Der Wandel von einer sicherheitspolitischen zu einer ökonomisch motivierten Interessenssicherung der Sowjetunion in der Gorbatschow-Ära mit dem Versuch einer schrittweisen Integration der UdSSR in die westliche Wirtschaftswelt ermöglichte eine neue Blüte der Neutralen. Sie dienten so als Mittler und Förderer des Transformationsprozesses.⁴⁰

Fünzigern (Innsbrucker Forschungen zur Zeitgeschichte 11), Innsbruck - Wien 1995, S. 259-297, hier S. 270-272.

39 Michael Gehler, The Hungarian Crisis and Austria 1953-58: A Foiled Model Case?, in: Neutrality in Austria, Contemporary Austrian Studies, Vol. 9, New Brunswick – London 2001, S. 160-213.

40 Vladislav Zubok, The Soviet Attitude towards the European Neutrals during the Cold War, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 29-43, hier S. 40, 43; Ludmilla Lobova, Österreich in der Außenpolitik der UdSSR und Rußlands. Die Rolle der Neutralität Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre, in: Europäische Rundschau, 27. Jg., Heft 3, (1999), S. 67-86, hier S. 74 sowie zur veränderten Haltung Rußlands zur westeuropäischen Integration seit Anfang der neunziger Jahre (ebd., S. 75) wie zu seinem fortdauernden Interesse an der österreichischen Neutralität (S. 79-82); Dies., Russische Positionen zur sicherheitspolitischen Debatte in Österreich, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, 37. Jg., Nr. 3, (1999), S. 354-361; Dies., Rußland und die Neutralität Österreichs. Aktuelle Einschätzungen vor dem Hintergrund des Verhältnisses zur NATO, in: Erich Reiter (Hg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik (Forschungen zur Sicherheitspolitik 4), Hamburg – Berlin - Bonn 2000, S. 371-389 und Dies., Rußland und die europäischen Neutralen im Kontext der Schaffung einer Sicherheitsstruktur für Gesamteuropa, Journal of European Integration History (JEIH), Vol. 14 (2001) (im Erscheinen).

III. Neutralität im Staatensystem Europas

1. Grundsätzliche Fragen und Überlegungen

Worauf gründete sich die Neutralität der Neutralen? Welche Rolle spielten sie im Kalten Krieg? Wie verhielten sie sich im Kontext der westeuropäischen Integration? Warum erachteten sie z.B. die EWG/EG-Mitgliedschaft als inkompatibel mit ihrer Neutralität, während die spätere EU-Zugehörigkeit als mit ihr vereinbar bezeichnet wurde - v.a. wenn man bedenkt, daß die EWG weniger integriert und neutralitätsrechtlich bedenklich war? Um diese Fragen zu beantworten, ist zunächst auf die Beziehungen zwischen Klein- und Großstaaten einzugehen. Sie waren von zwei beherrschenden Tendenzen gekennzeichnet: dem Willen der „Großen“, die „Kleinen“ unter ihre Kontrolle, zumindest aber in ihren Einflußbereich zu bringen; dem stand der Wunsch der „Kleinen“ entgegen, sich diesen Bestrebungen zu entziehen und eine möglichst weitgehende Selbständigkeit zu erlangen.⁴¹

Kleinststaaten⁴² hatten die Wahl zwischen folgenden Optionen: Neutralität - auferlegt („oktroziert“/Oktroi) bzw. international abgesichert oder „frei gewählt“ (Voluntarismus) -; Bündnisse mit Nachbarstaaten (Regionalismus); und als Sonderform einer Bindung die europäische Integration.⁴³ Sie

41 So die grundsätzliche Prämisse des für ein Teilvorhaben verantwortlichen Projektleiters Gilbert Trausch, *Les rôles et la place des petits pays en Europe (de la Première Guerre mondiale à la fin de la Guerre froide)*, in: *Les identités européennes au XX^e siècle. Diversités, convergences et solidarités. Programme international de recherche avec le concours du Groupe de Liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne, Institut Pierre Renouvin, Paris 1998*, S. 69-70.

42 Vgl. v.a. für die Zeit nach 1945 die spezifischen Beiträge im Band von Otmar Höll (Ed.), *Small States in Europe and Dependence (The Laxenburg Papers 6)*, Wien 1983 und die Pilotstudie von Richard T. Griffiths/Helge O. Pharo, *Small States and European Integration. Literature Survey and Evaluation (Working Paper, ARENA No. 19, December 1995)*, 49 S. sowie die verschiedenen Beiträge in: Ferenc Glatz (Hg.), *Die kleinen Nationen in Europa (Begegnungen, Schriftenreihe des Europa Institutes Budapest 4)*, Budapest 1997.

43 Trausch, *Les rôles et la place des petits pays en Europe*, S. 69.

Finis Neutralität?

sollten immunisierend gegen Mediatisierungen, Isolierungen, Satellisierungen, Okkupationen, Annexionen und Absorptionen wirken. Diese Überlebensstrategien brachten mehr oder minder Erfolg: wenn man vor 1945 an die „Kleine Entente“ (Tschechoslowakei, Rumänien und Jugoslawien 1920/21-1939), die „Römer Protokolle“ (Österreich, Ungarn und Italien 1934), die „Oslo-Staatengruppe“⁴⁴ (Belgien, Niederlande, Luxemburg, Norwegen, Schweden, Finnland und Dänemark 1930-1940) denkt, eher keinen; wenn man nach dem Zweiten Weltkrieg die Blockfreien bzw. die „Bandung-Gruppe“ (sechs afrikanische und 23 asiatische Staaten, darunter Ägypten, Indien, Indonesien, China, Jugoslawien) oder die NATO und die EWG betrachtet, dann schon weit mehr. Mit Hilfe der atlantischen Allianz und des „Gemeinsamen Marktes“ konnten Kleinstaaten Integrität wahren, Sicherheit gewinnen und indirekte Garantien für ihren staatlichen Fortbestand und internationalen Status erhalten.

Wenn von der west-europäischen Integration gesprochen wird, ist ebenso kritische Reflexion notwendig: „Europa“ diente wiederholt als Etikett für Kontrolle Deutschlands, nationale Interessen, staatliche Restauration, ökonomische Unabhängigkeit gegenüber den Weltmächten und Exklusivität Privilegierter, die von europäischer Einigung sprachen, aber auch den Ausschluß Dritter betrieben.⁴⁵ Die Medaille hat jedoch auch eine andere Seite: Die Integration war und ist eine einmalige außenhandels-, wirtschafts- und stabilitätspolitische Erfolgsgeschichte mit einer zu wenig beachteten wohlstandsschaffenden und friedensstiftenden Dimension.⁴⁶

44 Siehe hierzu die grundlegende Studie von Ger van Roon, *Small States in years of depression. The Oslo alliance 1930-1940*, Van Gorcum - Assen/Maastricht 1989.

45 Vgl. hierzu Thomas Angerer, *Exklusivität und Selbstausschließung. Integrationsgeschichtliche Überlegungen zur Erweiterungsfrage am Beispiel Frankreichs und Österreichs*, in: *L'Élargissement de l'Union Européenne. Actes du colloque franco-autrichien organisé les 13 et 14 juin 1997 par l'Institut Culturel Autrichien et l'Institut Pierre-Renouvin, Revue d'Europe Centrale*, 6 Jg., Nr. 1 (1998), S. 25-54, hier S. 32-33.

46 Angerer, ebd., S. 31, weist ebenfalls auf diese Umstände hin.

2. Längsschnitte

Im Längsschnitt-Verfahren können mit den Beispielen von Irland, Finnland, Schweden, der Schweiz und Österreich die eingangs aufgeworfenen Fragen zum Teil beantwortet werden. Dabei wird zunächst auf die Genesis ihrer Neutralitätspolitik eingegangen.

a) Irland

Für Irland galt es, nationale Selbständigkeit und höchstmögliche äußere Souveränität, v.a. politische Autonomie vom übermächtigen britischen Nachbarn, zu erlangen.⁴⁷ Die „Irish Neutrality League“ während des Ersten Weltkrieges und die Politik von Ministerpräsident Éamon de Valera (Sinn Féin/Fianna Fáil) von 1932 bis 1948 dienten diesem Ziel. Am 6. Dezember 1921 konstituierte sich der irische Freistaat als selbständiges Dominion durch einen Vertrag mit Großbritannien.⁴⁸ Die äußere Souveränität des Irish Free State wurde dann mit der Ratifizierung durch die Dáil Eireann am 7. Januar 1922 wirksam, am 29. Dezember 1937 in der Verfassung der unabhängige Staat „Eire“ festgeschrieben und die staatliche Souveränität erweitert, was zum vollständigen militärischen Rückzug der Briten (Aufgabe der Royal Navy-Stützpunkte) führte. Irland blieb aber bis zur vollen Unabhängigkeit am 18. April 1949 noch Teil des Commonwealth.⁴⁹

Während des Zweiten Weltkriegs erklärte Irland sich zwar neutral, konnte diesen Status aber nur aufgrund der peripheren Lage aufrechterhalten, so daß diesem auch in weiterer Folge doktrinär-weltanschauliche Züge fehlten. Irlands Neutralität blieb vage, unvollständig und beschränkt auf den bilateralen Konflikt mit London in der Nordirlandfrage.⁵⁰ Dies blieb für die

47 Brian Girvin, National Interest, Irish Neutrality and the Limits of Ideology, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 87-112, hier S. 88.

48 Vgl. das Kapitel "Der lange und schwierige Weg in die Unabhängigkeit: Irland 1916-1922", in: Jürgen Elvert, Geschichte Irlands, München ²1996, S. 387-407, hier S. 405.

49 Girvin, National Interest, Irish Neutrality and the Limits of Ideology, S. 89-95.

50 Maurice FitzGerald, Irish Neutrality and European Integration 1960-1972, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 153, 168; Pieper, Neutralität von Staaten, S. 252-254.

Finis Neutralität?

Europapolitik folgenlos. Die Nicht-NATO-Mitgliedschaft war nicht auf eine dauernde oder faktische Neutralitätspolitik zurückzuführen, sondern ursächlich nur auf die fehlende Bereitschaft zur Anerkennung der Grenze zum nördlichen Landesteil.⁵¹

Es handelte sich um eine *limitierte, militärisch* ("non-involvement") und *temporär* zu verstehende Haltung. Sie gilt bis zur Wiedervereinigung mit Nordirland.⁵² Irland ist insofern ein Sonderfall, als es das einzige EU-Mitglied ist, welches eine irredentistische Forderung auf ein Gebiet eines anderen EU-Staates erhebt.⁵³ Die Neutralität wurde gegenüber der Gemeinschaft wie Großbritannien und seinen Verbündeten „wohlwollend“ gehandhabt.⁵⁴

b) Finnland

Finnland ging es ebenfalls um maximale nationale Unabhängigkeit. Im revolutionären Frühjahr 1918, während der Zugehörigkeit zur „Oslo-Gruppe“ (1930-1940), im Winterkrieg gegen die UdSSR 1939/40 - in dem man weitgehend auf sich allein gestellt war - und bei Fortsetzung des Krieges von 1941 bis 1944 machte Helsinki sehr schlechte Erfahrungen mit der Neutralität, die man seit dem Frieden von Tartu 1920 offiziell verfolgt hatte. Nach dem Waffenstillstand von 1944 schloß Finnland am 6. April 1948 mit der Sowjetunion den „Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand“. Dieser war kein Militärbündnis - der Beistand war nicht automatisch, sondern „erforderlichenfalls“ vorgesehen, wenn Finnlands Streitkräfte zur Selbstverteidigung nicht ausreichten -, sondern ein sicherheitspolitisches Konsultativabkommen, welches 1955 unter Verzicht

51 Girvin, National Interest, Irish Neutrality and the Limits of Ideology, S. 89.

52 Laurent Goetschel, Die Entwicklung der Neutralität und die schweizerische Integrationspolitik, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 359-388, hier S. 361.

53 Girvin, National Interest, Irish Neutrality and the Limits of Ideology, S. 89.

54 Jürgen Elvert, Zu den Beiträgen Irland und die europäischen Neutralen, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 192-195, hier S. 193.

der UdSSR auf die Halbinsel Porkkala verlängert wurde. Es schrieb Finnlands außenpolitischen Status bis in die 90er Jahre fest.⁵⁵

In der Präambel des Vertrags von 1948 war ein einziger und vager Hinweis auf eine Art Neutralität enthalten, nämlich „den Interessengegensätzen der Großmächte fernzubleiben“, woraus sich aber keine bindende rechtliche Verankerung ableitete.⁵⁶ Der außenpolitische Status Finnlands - faktisch dauernd neutral unter besonderer Bedachtnahme auf die Sowjetunion - war im Vergleich zu allen anderen Neutralen in höchstem Maße von der geostrategischen Lage des Landes, d.h. der direkten Grenze mit der UdSSR abhängig.

1952 hatte bereits eine Neutralitätsdebatte im Zuge der „pyjama pocket speech“ von Staatspräsident Urho Kekkonen eingesetzt, dessen Vorgehen mit der Sowjetunion abgesprochen war, um Norwegen und Dänemark von der NATO zu entfremden.⁵⁷ Die Neutralität war später auch in anderer Hinsicht im Interesse der UdSSR: Finnlands Wirtschaft sollte als Anziehungspunkt für die Ökonomien Schwedens und Norwegens nutzbar gemacht werden.⁵⁸

Das finnische Beispiel wurde im Westen wiederholt als verführerisch-gefährliches Experiment wahrgenommen, v.a. mit Blick auf befürchtete kommunistische Infiltrationen und Penetrationen sowie sowjetische Interventionen. Die pejorative Formel von der „Finnlandisierung“ trug alles andere als zur Freude Helsinkis bei.⁵⁹ Sie ist eine Verkennung der realen finnischen Situation und ein westlicher Kampfbegriff resultierend aus Kalter

55 Martti Häikiö, Finland's Neutrality 1944-1994, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 199-217, hier S. 199-204; Pieper, Neutralität von Staaten, S. 258-264, hier S. 258.

56 Manfred Rotter, Modelle der Neutralität in Europa, ÖZP, 8 Jg., Heft 3 (1979), S. 287-298, hier S. 291-292.

57 Vgl. ebd., S. 205-206 und Ruddy, European Integration, the Neutrals, and U.S. Security Interests, S. 21.

58 Zubok, The Soviet Attitude towards the European Neutrals during the Cold War, S. 42.

59 Martti Häikiö, A Brief History of Modern Finland (Lahti Research and Training Centre University of Helsinki), Lahti - Helsinki 1992, S. 96-97 und Paul Luif, Kommentar zu den finnischen Beiträgen, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 254-258, hier S. 254-255.

Kriegsmentalität zur Stigmatisierung derartiger Neigungen im Westen bzw. zur Immunisierung befürchteter russischer Einflußnahmen gewesen.⁶⁰

Seit 1955/56 kann Finnlands internationaler Status mit „Neutralität“ umschrieben werden.⁶¹ Es ging Finnland darum, sich aus dem Kalten Krieg herauszuhalten. Mit Blick auf westliche Erwartungen sollte seine Neutralität als Mittel zur Distanzierung von der UdSSR dienen. Helsinki konnte sich jedoch erst 1991/92 vom Beistandspakt mit Moskau lösen und von der faktischen, nicht aber von der militärischen Neutralität abwenden. 1992 erklärte es seine Absicht zum EU-Beitritt und schloß sich in weiterer Folge dem NATO-Programm „Partnership for Peace“ an.⁶²

c) Schweden

Schweden hatte seit 1814 weder Krieg geführt, noch an einem solchen teilgenommen, woraus sich eine *traditionelle* Neutralität entwickelte. Während des Ersten und Zweiten Weltkriegs erklärte es sich „neutral“. Dennoch gab es umfängliche Geschäfte mit NS-Deutschland, während im Kalten Krieg geheimdienstliche Aktivität für die USA und militärtechnologische Anlehnung an die NATO erfolgte. 1949 wurde mit dem Beitritt Norwegens und Dänemarks zum Atlantischen Bündnis Schwedens *faktische* Neutralität indirekt festgeschrieben, nachdem vorhergehende Bemühungen, ein unabhängiges nordisches Verteidigungsbündnis, bestehend aus den drei skandinavischen Staaten, zu schaffen, gescheitert waren. Schweden trat der NATO nicht bei, da im Kriegsfall davon auszugehen war, zwangsläufig Kampfschauplatz zu sein. Außerdem wollte Stockholm das delikate Ver-

60 Burkhard Auffermann, Finnlandisierung – das abschreckende Beispiel? Zur Problematik eines politischen Kampfbegriffes in der Ära des Kalten Krieges, in: Zeitgeschichte, 26. Jg., Heft 6 (1999), S. 347-371.

61 Tapani Paavonen, Finland's Relationship to West European Economic Integration 1947-1958, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 218-238, hier S. 224 und Hakovirta, East-West-Conflict and European Neutrality, S. 59.

62 Häikiö, Finland's Neutrality 1944-1994, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 204-206, 217; Pieper, Neutralität von Staaten, S. 263-264; Mirka A. Vuollo, Der Wandel der finnischen Neutralitätspolitik. Außen-, sicherheits- und integrationspolitische Tendenzen 1970-1995 (Kölner Arbeiten zur internationalen Politik 4), Köln 1996.

hältnis zwischen Helsinki und Moskau nicht belasten. Befürchtet wurden auch verstärkte Pressionen der UdSSR durch ihre vertraglich eingeräumte Präsenz auf finnischem Territorium.⁶³

Der Zweck der schwedischen Neutralität bestand also primär in Beschwichtigung sowjetischer Sicherheitsinteressen, neben offiziell deklariertes Ausklammerung des eigenen Territoriums als Operationsbasis für die westliche Allianz. Für den Fall eines sowjetischen Angriffs wurde jedoch mit diesem Szenario gerechnet.⁶⁴ Die flexible und primär auf den Ost-West-Konflikt, d.h. (geo-)strategisch ausgerichtete Politik lief auf „Bündnisfreiheit im Frieden und Neutralität im Krieg“ hinaus.⁶⁵ Das „Volksheim“ („folkshemmet“) war ihr identitätsstiftendes innenpolitisches Pendant. Erst ab den späten 80er Jahren setzte eine offizielle Neudefinition des Neutralitätsstatus ein.⁶⁶

d) Schweiz

Für die Schweiz waren territoriale Integrität und staatliche Unabhängigkeit früh mit Neutralität verknüpft. 1638 weigerte sie sich als erster Staat unter Bezugnahme auf diesen Grundsatz, ein Durchmarschrecht zu gestatten, womit die Basis zur Akzeptanz der Unversehrtheit eines Neutralen Territorium geschaffen wurde.⁶⁷ Die Schweizer Neutralität geht auf das 16. Jh. zurück, als die Eidgenossenschaft Gleichgewichtspolitik verfolgte und *dauernde* Neutralität praktizierte. Im Westfälischen Frieden (1648), der

63 Krister Wahlbäck, Die Wurzeln der schwedischen Neutralität, Uppsala 1987; Rotter, Modelle der Neutralität in Europa, S. 292.

64 Karl Molin, The Central Issues of Swedish Neutrality Policy, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 261-275, hier S. 268-269.

65 Karl E. Birnbaum, Eine Politik der Bündnisfreiheit. Gedanken zur schwedischen Außenpolitik, Europa Archiv, 18. Jg., Heft 6 (1963), S. 225-233; Goetschel, Die Entwicklung der Neutralität und die schweizerische Integrationspolitik, S. 361, aber auch Aurél B. J. Moser, Österreichs und Schwedens Neutralität im Vergleich, Zeitgeschichte, 6. Jg., Heft 6, (1978/79), S. 246-265.

66 Bo Stråth, Die große und stille Kehrtwendung: Die schwedische Integrationspolitik 1985-1994, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 337-354, hier S. 340-350.

67 Vgl. Eger, Neutralität und Neutralismus, S. 293.

Finis Neutralität?

eine politische Neuordnung in Europa schuf, wurde sie vertragsrechtlich verankert. Bereits im 17. Jh. war sie als *bewaffnete* Neutralität zu bezeichnen und ursprünglich auch noch vereinbar mit Defensivbündnissen. In der Erklärung der Mächte des Zweiten Pariser Friedens vom 20. November 1815 erfuhr sie eine völkerrechtliche Verankerung. Das europäische Mächtekonzept anerkannte erstmals die freiwillig gewählte immerwährende Neutralität der Schweiz und garantierte ihre territoriale Integrität. Aufgrund großen moralischen Drucks trat die Eidgenossenschaft nach dem Ersten Weltkrieg dem Völkerbund bei. Nun war von *differentieller* Neutralität (4. August 1919) die Rede. Auf militärischem Sektor verhielt sich Bern strikt neutral, es übte aber Solidarität mit der Staatengemeinschaft durch Mitwirkung an wirtschaftlichen Sanktionen.⁶⁸

Der „Anschluß“ Österreichs an NS-Deutschland bewirkte dann einen Kurswechsel: Am 29. April 1938 unterbreitete Außenminister Giuseppe Motta dem Völkerbund ein Memorandum, in dem die Rückkehr der Schweiz zur *integralen* Neutralität beantragt und dabei mit der *clausula rebus sic stantibus* argumentiert wurde. Die Westmächte billigten diesen Schritt. Am 14. Mai wurde die Wiederherstellung der traditionellen, absoluten Neutralität der Eidgenossenschaft genehmigt, wodurch keine Verpflichtungen zu Sanktionen mehr bestanden. Hitler und Mussolini zeigten sich befriedigt und bekräftigten am 21. Juni 1938 ihre Anerkennung der Schweizer Neutralität.⁶⁹

Während des Zweiten Weltkriegs war die Schweiz „Geld-Drehscheibe des Deutschen Reiches“. Die USA setzten die Eidgenossen wegen ihrer Wirtschaftsbeziehungen mit Deutschland unter Druck. Es dauerte Jahre, bis sich

68 Marignano 1515 war die letzte Schlacht der Eidgenossenschaft und Ausgangspunkt ihrer seither strikt verfolgten Neutralitätspolitik. Vgl. Goetschel, Die Entwicklung der Neutralität und die schweizerische Integrationspolitik, S. 359-360, hier S. 362; Eger, Neutralität und Neutralismus, S. 293.

69 Thomas Maissen, Der "Anschluß" Österreichs im März 1938. Internationale Machtpolitik und Schweizer Reaktionen, Neue Zürcher Zeitung, 12. März 1998 sowie Rolf Zaugg-Prato, Die Schweiz im Kampf gegen den Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich, 1918-1938, Bern - Frankfurt 1982.

die Schweiz aus der Isolation zu befreien vermochte.⁷⁰ Nach 1945 kam es im Zuge der Schaffung der Vereinten Nationen erneut zu Legitimationsdruck. Die Schweiz antwortete mit einer Überhöhung ihres Status, der universellen „Neutralität mit Solidarität“ (Petitpierre-Doktrin), die in den Leitsätzen des Eidgenössischen Politischen Departements vom 26. November 1954 festgeschrieben wurde, ein Gleichgewicht zwischen militär- und außenpolitischer Zurückhaltung sowie internationaler Öffnung darstellte, aber zur völligen Enthaltensamkeit gegenüber Zoll- und Wirtschaftsunionen, kollektiven Sicherheitsabkommen und Konferenzen politischen Zuschnitts führte.⁷¹ Differenziert wurde zwischen internationalen Organisationen politischen und solchen rein technischen Charakters - letzteren zeigte man sich eher beitragsbereit. Diese Trennung blieb willkürlich und unscharf.⁷²

Die Neutralität wurde auch von Bern nicht strikt eingehalten. Im frühen Kalten Krieg gab es Absprachen zwischen Schweizer Militärs und dem britischen Feldmarschall Bernard Law Montgomery (1947-1949), tätigte die Eidgenossenschaft einseitige Rüstungsgeschäfte im Kontext des Korea-Krieges und beteiligte sich an der Embargo-Politik strategisch wichtiger Güter mit Blick auf den Sowjetblock.⁷³

e) Österreich

Österreichs „immerwährende Neutralität“,⁷⁴ viel jünger als die Schweizer,⁷⁵ Resultat der verfehlten und gescheiterten außenpolitischen Orientierungen

70 Fenner, Außenpolitik, S. 99; Catherine Schiemann, Neutralität in Krieg und Frieden. Die Außenpolitik der Vereinigten Staaten gegenüber der Schweiz 1941-1949, Rügger - Herold 1991.

71 Heinrich Schneider, Die österreichische Neutralität und die europäische Integration, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutrale und die europäische Integration 1945-1995, S. 465-496, hier S. 468.

72 Goetschel, Die Entwicklung der Neutralität und die schweizerische Integrationspolitik, S. 366-367.

73 Mauro Mantovani, Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg 1947-1963. Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitätsdoktrin, Zürich 1999; Daniel Möckli, Neutralität, Solidarität, Sonderfall. Die Konzeptionierung der schweizerischen Außenpolitik der Nachkriegszeit 1943-1947 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 55), ETH Zürich 2000.

74 Zur ständigen oder immerwährenden Neutralität vgl. Rudolf L. Bindschedler, Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik, ÖZA, Jg. 16, Heft 6 (1976), S. 339-354, hier

der Zwischenkriegszeit (Anschluß an Deutschland, Mitteleuropa- und Donaukonföderationspläne)⁷⁶ sowie Produkt des (ersten) Kalten Kriegs (1947-1955) und daher weit weniger tief verankert, war Ergebnis einer Verwendungszusage der österreichischen Regierungsdelegation im Moskauer Memorandum vom 15. April und einer unilateralen Erklärung vom 26. Oktober 1955, die als Bundesverfassungsgesetz (BVG) verankert wurde. Sie basiert nicht auf einem völkerrechtlichen Vertrag, sondern einem innerstaatlich erlassenen Gesetz. Völkerrechtliche Verankerung erfuhr sie durch dessen *Notifikation*, die mit der Bitte um Anerkennung verbunden war. Die Mehrzahl der Staaten leistete dieser Folge. Die Erklärung zur „immerwährenden Neutralität“ war der Preis für den Abmarsch der Roten Armee.⁷⁷ Sie veranlaßte nicht nur die Russen, sondern auch die westlichen Truppenrestbestände zum Abzug. Neutralität hat also nachweisbar demilitarisierende bzw. okkupationsdiminuierende Funktion. Ihre Bewährungsprobe bestand sie während der Ungarnaufstände und ihrer Niederschlagung durch die Ro-

S. 339-340 und Karl Zemanek, „Zeitgemäße“ Neutralität?, in: ebd., S. 355-367, hier S. 359-367 sowie die Feststellungen von Felix Ermacora, Konrad Ginther, Anton Pelinka, Alois Riklin, Dietrich Schindler und Luzius Wildhaber, Immerwährende Neutralität im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts - Kommentare zu den Aussagen Rudolf L. Bindschedlers und Karl Zemaneks, ÖZA, 17 Jg., Heft 1 (1977), S. 3-22 und Bindschedlers Erwiderung: Immerwährende Neutralität - Bemerkungen zu den Kommentaren, ebd., S. 132-133 sowie die Replik Zemaneks, „Zeitgemäße“ Neutralität? - Schlußbemerkungen, ebd., Heft 2-3, S. 134-136; zur Vorgeschichte der österreichischen Neutralität, Überlegungen zu Blockfreiheit 1945-1953 und in Erwartung sowjetischer Neutralisierungspläne 1953 Gerald Stourzh, Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945-1955 (Studien zu Politik und Verwaltung 62), Wien - Köln - Graz 41998, S. 241-301.

75 Vgl. hierzu Zemanek, „Zeitgemäße“ Neutralität?, S. 356-357, 358-359 und auch den aufschlußreichen Vergleich von Emil Spannocchi, Gegenüberstellung der Handhabung der militärischen Neutralität in Österreich und der Schweiz, ÖZA, 15 Jg., Heft 3 (1975), S. 131-148 sowie Dietmut Majer, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik am Beispiel Österreichs und der Schweiz, Heidelberg 1987.

76 Hierzu die Kapitel I. und II in: Michael Gehler, Der lange Weg nach Europa: Österreich vom Ende der Monarchie bis zur EU 1918-2000, Bd. 1: Darstellung, Bozen – Innsbruck – Wien – München 2002.

77 Christian Jenny, Konsensformel oder Vorbild? Die Entstehung der österreichischen Neutralität und ihr Schweizer Muster (Schriftenreihe der Schweizer Gesellschaft für Außenpolitik 12), Bern – Stuttgart 1995, S. 133-200; Stourzh, Um Einheit und Freiheit, S. 549-567.

te Armee im Oktober und November 1956 sowie in der Bewältigung der daraus erwachsenden Flüchtlingsproblematik (ca. 180.000 Ungarn flohen nach bzw. durch Österreich),⁷⁸ während sie durch die Tschechenkrise 1968 aufgrund einer erklärten und innenpolitisch nicht unumstrittenen Nichteinmischungspolitik sowie ihrer bereits einsetzenden Profilierung als „aktive“ Neutralitätspolitik eine deutliche Aufwertung erlebte.⁷⁹

In den 70er Jahren wurde sie „vorwirkend“, juristisch extensiv interpretiert und politisch-weltanschaulich überinterpretiert. Dieser Prozeß der bewußten Monumentalisierung und beginnenden Mythologisierung ist mit dem populistischen wie populären Sozialisten und Bundeskanzler Bruno Kreisky⁸⁰ untrennbar verbunden, der dreimal die absolute Mehrheit (1971, 1975, 1979) gewann. Österreichs Neutralität sollte nicht nur militärisch, sondern auch „umfassend“, d.h. geistig und sozial verteidigt, für die Bürger als Staatsideologie verbindlich und nach außen als „aktive“ Politik⁸¹ betrieben werden. Wien stilisierte sich als „Brücke“, Begegnungsort und Vermittler zwischen Ost und West, was durch Ansiedlung internationaler Organisationen (OPEC), Anerkennung als dritter Sitz der Vereinten Nationen (IAEO, UNIDO, UNO-Konferenzzentrum) und Durchführung wichtiger Gipfel und Konferenzen (Chruschtschow-Kennedy, Ford-Breschnew, SALT und KSZE) auch konkreten Ausdruck fand. Die österreichische Neutralität blieb regional nicht auf den Ost-West-Gegensatz begrenzt, sondern wurde auch auf den Nahost- und den Nord-Süd-Konflikt ausgeweitet. Durch ihre uni-

78 Eger, Neutralität und Neutralismus, S. 296-299; Manfred Rauchensteiner, Spätherbst 1956. Die Neutralität auf dem Prüfstand, Wien 1981.

79 Eger, Neutralität und Neutralismus, S. 299-302, hier S. 300 in Bezugnahme auf einen Vortrag des Außenministers Waldheim am 14. 11. 1968 in Wien; siehe hierzu auch Reinhard Meier-Walser, Die Außenpolitik der monocoloren Regierung Klaus in Österreich 1966-1970 (tuduv-Studien Reihe Politikwissenschaften 27), München 1988, S. 418-446, hier S. 444.

80 Bruno Kreisky, Neutralität und Koexistenz. Aufsätze und Reden. Mit einem Nachwort von Iring Fetscher, München 1975; zur Kritik vgl. auch Konrad Ginther, Neutralität und Neutralitätspolitik. Die österreichische Neutralität zwischen Schweizer Muster und sowjetischer Neutralitätsdoktrin (Forschungen aus Staat und Recht 31), Wien - New York 1975 und Felix Ermacora, 20 Jahre Österreichische Neutralität, Frankfurt/Main 1975.

81 Zur aktiven Neutralitätspolitik, ihren Voraussetzungen und Funktionen vgl. Bind-schedler, Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik, S. 341-348.

Finis Neutralität?

versale Ausrichtung mittels Kreiskys' Engagement in der Sozialistischen Internationale entwickelte sie sich zum zentralen Element der Identitätsbildung der Zweiten Republik und diente dabei vor allem zur Abgrenzung von der „NATO-BRD“ und der „Warschauer Pakt-DDR“,⁸² obgleich es vor wie nach 1955 bereits Kooperationsformen als „geheimer Verbündeter des Westens“⁸³ gegeben hatte.

Die österreichische Neutralität lag dennoch im Interesse der UdSSR, nicht nur um die NATO-Verbindung zwischen der Bundesrepublik und Italien zu unterbrechen und einen weiteren Pufferstaat im Alpenraum zu schaffen, sondern auch über einen Ausgangspunkt für die langfristig gewünschte Entmilitarisierung (Atomwaffen!) bzw. Neutralisierung Zentraleuropas zu verfügen. Der „Modellfall Österreich“⁸⁴ mit seiner „immerwährenden“ Neutralität diente als ein Instrument friedlicher Koexistenz- und Entspannungspolitik zur Überwindung von Konfrontationsstrukturen sowie zur Fragmentierung und Schwächung der NATO.

Solange es galt, das Land von sowjet-kommunistischen Einflüssen freizuhalten, hatte die Neutralität auch Bedeutung für den Westen. Mit Abklingen des Kalten Krieges sank das Interesse der Staatenwelt an ihr. Sie nahm den EG-Beitrittsantrag vom 17. Juli 1989 relativ widerspruchslos zur Kenntnis (außer das ehemals neutrale Belgien äußerte Vorbehalte), obwohl ein solcher von östlicher Seite jahrzehntelang als unvereinbar mit der Neutralität bezeichnet worden war. Einen ersten Erosionsprozeß erfuhr die

82 Michael Gehler, Der Antrag vom 17. Juli 1989: Österreich und die europäische Integration 1945-1995, in: Rolf Steininger/Michael Gehler (Hg.), Österreich im 20. Jahrhundert, Bd. 2: Vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart (Böhlau Studienbücher, Grundlagen des Studiums), Wien - Köln - Weimar 1997, S. 515-595, hier S. 559.

83 Vgl. hierzu Stourzh, Um Einheit und Freiheit, S. 192-220 mit der relevanten Literatur und primär aus anglo-amerikanischer Perspektive gewinnbringend Günter Bischof, Austria in the First Cold War, 1945-55. The Leverage of the Weak, Houndsmills - Basingstoke - London, 1999.

84 Siehe hierzu vornehmlich basierend auf Material des Quai d'Orsay: Michael Gehler, Österreich und die deutsche Frage 1954/55: Zur "Modellfall"-Debatte in der internationalen Diplomatie und der bundesdeutschen Öffentlichkeit aus französischer Sicht, in: 20. Österreichischer Historikertag, Bregenz 1994, Tagungsbericht, hg. v. Verband der österreichischen Historiker und Geschichtsvereine, Wien 1998, S. 83-134.

Neutralität im Zweiten Golfkrieg 1990/91,⁸⁵ als mit der Verdross-Doktrin, benannt nach dem Wiener Völkerrechtsgelehrten Alfred Verdross, gebrochen wurde, die der Neutralität den Vorrang vor den Verpflichtungen der UNO-Satzungen eingeräumt hatte. Mit der Verpflichtung zur Kooperation im Rahmen der GASP (Vertrag von Maastricht) und der GESVP (Vertrag von Amsterdam) ist die österreichische Neutralität nicht mehr als „immerwährend“ oder „dauernd“ zu bezeichnen. Die EU-Mitgliedschaft hat die „immerwährende“ Neutralität in ihren ausgeweiteten Randbereichen reduziert und zu bloßer Bündnislosigkeit herabgedrückt. Die bis heute noch nicht erfolgte Aufhebung des BVG würde die Etikettenwahrheit wiederherstellen⁸⁶ - aber wie weit stimmt grundsätzlich in der Politik Etikett mit Wahrheit überein? Solange die Gesetzesnovellierung nicht erfolgt, bleibt Österreich rechtlich betrachtet weiterhin neutral.

Sein Status war von Anfang an strittig gewesen,⁸⁷ schon weit vor dem EG-Beitrittsantrag unterschiedlich interpretiert, als „Mehrzweckinstrument“ verwendet worden und daher einem vielschichtigen Wandlungsprozeß⁸⁸ unterworfen. Mit ihrer öffentlichen Entsakralisierung in den 90er Jahren war somit nur ein scheinbarer Bruch gegeben, obwohl die Bevölkerung sie in Verkennung ihrer Wesensart und Überschätzung ihrer Funktion als *conditio sine qua non* überwiegend positiv beurteilte: In der offiziellen Beto-

85 Manfred Rotter, Von der integralen zur differentiellen Neutralität. Eine diskrete Metamorphose im Schatten des zweiten Golfkrieges, Europäische Rundschau, 19 Jg., Heft 3 (1991), S. 23-36, hier S. 31-33; Hanspeter Neuhold, Neutralität zwischen Scylla und Charybdis. Österreichs Status in der Völkergemeinschaft: Gratwanderung unter heiklen Voraussetzungen, Die Presse, 6./7. April 1991; Sigmar Stadlmeier/Heinz Vetschera, Dauernde Neutralität und kollektive Sicherheit im Lichte des Golfkriegs 1990/1991, Österreichische Militärische Zeitschrift, 29. Jg., Heft 4 (1991), S. 314-320.

86 Theo Öhlinger, Manuskript über die österreichische Neutralität, 27. April 1999, freundlicherweise überlassen von Botschafter Dr. Franz Cede; vgl. auch den Beitrag von Erich Reiter, Neue Zürcher Zeitung, 16. September 1999.

87 Maximilian Oswald, Wirtschaftliche Integration und österreichische Neutralität von 1960 bis 1972, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 645-679, hier S. 648-656, bes. S. 651.

88 Thomas Angerer, Für eine Geschichte der österreichischen Neutralität, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 702-708, hier S. 706-707.

nung der Vereinbarkeit von Neutralität und EG/EU-Mitgliedschaft setzte sich die Verweigerung des Tabubruchs über den 17. Juli 1989 hinaus fort.⁸⁹

Eine Mitgliedschaft Österreichs in einem Militärbündnis wie der NATO oder der WEU und die Genehmigung von militärischen Stützpunkten bzw. die Zulassung fremder Truppenstationierung auf seinem Territorium würde das definitive Ende des seit 1955 proklamierten außenpolitischen Status bedeuten und den letzten Kern der Frucht vom „annus mirabilis“ - der ehemalige Leiter des Völkerrechtsbüros Botschafter Franz Cede entwickelte die „Avocadotheorie“⁹⁰ - zunichte machen. Die Suspendierung der Neutralitätsklausel kann nur nach Aufhebung des BVG (1955) geschehen. Völkerrechtler und Politikwissenschaftler signalisieren schon seit geraumer Zeit die Hinfälligkeit dieser Institution, die sich zur Tradition verfestigt habe.⁹¹

IV. Im Spannungsfeld der europäischen und transatlantischen Integration: Die Neutralen im Vergleich 1945-2001

Nach Darstellung der Neutralitätspolitik im Längsschnitt wird zur weiteren Beantwortung der eingangs gestellten Fragen nun zur Integrationspolitik

89 Manfred Scheich, Das Brechen eines politischen Tabus – Österreichs Weg in die EU, in: Robert Kriechbaumer (Hg.), Österreich und Europa. Beiträge zu Geschichte und Politik der Europäischen Einigung um die Jahrtausendwende (Schriftenreihe des DDr. Herbert Batliner Europainstitutes, Wien 2000, S. 16-29.

90 Franz Cede, Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union, Zeitschrift für Rechtsvergleichung, 36 Jg., Heft 4 (1995), S. 142-148.

91 Franz Cede, Wo stehen wir mit Neutralität und Staatsvertrag? Schicksalsfrage für unsere Sicherheit, Die Furche, 2. März 1995; Paul Luif, Legende und ungeschminkte Wahrheit, Der Standard, 7. April 1995; Cede, Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union, S. 142-148 und für das folgende: S. 145 ff.; Stephan Nonhoff, "In der Neutralität verhungern?" Österreich und die Schweiz vor der europäischen Integration, Münster 1995, S. 188-208, hier S. 205 ff.

der Neutralen im Querschnittsverfahren übergegangen, die in vier Phasen analysiert werden soll.⁹²

1. Vom ERP bis zu den Römischen Verträgen und dem Scheitern der Großen Freihandelszone 1947/48-1957/58

a) Irland

Obwohl die wirtschaftlichen Beziehungen zu Australien, Neuseeland und Großbritannien davon unberührt blieben, drohten der Republik Irland durch den Commonwealth-Austritt Verluste an internationalen Kontakten und außenhandelspolitischen Vorteilen, so daß die Gründungsmitgliedschaften in der OEEC (1948) und im Europarat (1949) kompensatorisch gedacht waren. Die erwünschte Wirkung hinsichtlich der Entfaltung einer europa-weiten Debatte über die irische Teilung, um Großbritannien zu Zugeständnissen zu veranlassen, blieb jedoch aus.⁹³

Welchen reduktionistischen Charakter die irische Neutralität besaß, wurde an einer internen Lageeinschätzung des Außenministeriums im August 1949 deutlich, wonach es im Kriegsfall für die bereits geschaffene NATO ohnehin keine andere Möglichkeit gebe, irisches Territorium als logistische Basis zu nutzen. Außenminister Seán MacBride ließ durchblicken, daß Irland sich nach Vereinigung aller irischen counties der NATO anschließen würde. Doch trotz pragmatischer Einsicht entwickelte sich das Neutralitätspostulat gegenüber Großbritannien in der Nordirlandfrage zu einem un-

92 Für Österreich, Schweden und die Schweiz bereits differenziert untersucht von Paul Luif, *Neutrale in die EG? Die westeuropäische Integration und die neutralen Staaten* (Informationen zur Weltpolitik 11), Wien 1988; zuletzt Sheila Harden, *Neutral States and the European Community*, London – Oxford 1994; Paul Luif (Hg.), *On the Road to Brussels. The Political Dimensions of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union* (The Laxenburg Papers 11), Wien 1995; Kenneth Hanf/Ben Soetendorp, *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*, London – New York 1998.

93 Jürgen Elvert, *Geschichte Irlands*, München 21996, S. 444.

umstößlichen Prinzip, so daß auch ein bilaterales Verteidigungsbündnis mit den USA nicht in Frage kam.⁹⁴

1957 trat Irland der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds bei. Es orientierte sich relativ konsequent an der britischen Außenwirtschafts- und Europapolitik, so daß eine EWG-Mitgliedschaft zunächst nicht zur Debatte stand. Als OEEC-Mitglied partizipierte Irland auch an den FHZ-Verhandlungen, ohne allerdings einen Zwang zu verspüren, sich nach deren Scheitern der EFTA anzuschließen. Der äußerst wichtige bilaterale Handel mit dem Vereinigten Königreich blieb nämlich davon gänzlich unberührt.

b) Finnland

Finnlands Integrationspolitik bleibt ohne Kenntnis der Jahre von 1944 bis 1948 unverständlich, in denen das Land verschiedener Pressionen seitens der UdSSR ausgesetzt und 1947 sogar eine kommunistische Machtübernahme im Bereich des Möglichen war.⁹⁵ Es nahm daher weder am Marshall-Plan teil, noch trat es dem Europarat bei. Der Verzicht auf das ERP bedeutete einen beträchtlichen ökonomischen Verlust. Das Land blieb damit nicht nur von der innereuropäischen Handelsliberalisierung, sondern auch vom multilateralen Clearing-Übereinkommen (EZU) ausgeschlossen. Umso bemerkenswerter ist, daß es Helsinki ab 1958 rasch gelang, dem Europäischen Währungsabkommen (EWA, Konvertibilität) zu folgen. Kein Ersatz für den Integrationsverzicht war die Zugehörigkeit zum Gemeinsamen Nordischen Arbeitsmarkt (1954) und Nordischen Rat sowie die UNO-Mitgliedschaft (1955). Die projektierte Zollunion, die auf dem Papier blieb, war alles andere als zentral für die skandinavischen Staaten. Die Entscheidung vom Juli 1947, sich nicht am Marshall-Plan zu beteiligen, präjudizierte die finnische Politik hinsichtlich westeuropäischer Wirtschaftsarrange-

94 Ulfert Zöllner, Irland und die Anfänge der europäischen Integration, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 113-143, hier S. 129-130.

95 Vgl. Häikiö, A Brief History of Modern Finland, S. 28-29 und die Beiträge im Band von Jukka Nevakivi (Ed.), Finnish-Soviet Relations 1944-1948. Papers of the Seminar organized in Helsinki, March 21-25, 1994, by the Department of Political History, University of Helsinki, in cooperation with the Institute of Universal History, Russian Academy of Sciences, Moscow - Helsinki 1994.

ments auf Jahrzehnte. Weder der „Gemeinsame Markt“ noch das FHZ-Projekt kamen in Frage, ja sogar eine EFTA-Mitgliedschaft wurde ausgeschlossen. Mit einer Vielzahl der OEEC-Staaten konnte 1957 immerhin das „Helsinki-Protokoll“ unterzeichnet werden, welches spezielle Handelsarrangements ermöglichte und bis zu Finnlands OECD-Mitgliedschaft (1969) jeweils für ein Jahr verlängert wurde. Auf der anderen Seite kam der eingeschränkte Zugang zum westlichen Wirtschaftssystem dem starken Protektionismus des Landes entgegen, wie auch Finnlands Osthandel, v.a. der mit der UdSSR, ein beachtlicher Faktor war.⁹⁶

c) Schweden

Schweden entwickelte verschiedene außenpolitische Strategien, die eine Mischung aus teilweise widerstrebenden Politikinhaltungen bildeten: einerseits Vorbehalte bezüglich seines Status als allianzfreier Staat abzubauen, andererseits Kooperationsformen mit dem „westlichen Block“ auf dem Gebiet von Sicherheit und Politik einzugehen. Stockholm partizipierte am Marshall-Plan, während es sich nur informell dem COCOM-System anschloß. Die ERP-Teilnahme erwuchs aus außenwirtschaftlicher Notwendigkeit, da Schwedens wichtigster Handelspartner bereits 1949 die Bundesrepublik Deutschland war. Für Stockholm sollte die Teilnahme am Integrationsprozeß nur in seiner wirtschaftlichen Dimension erfolgen. Der parteiungebundene Sondergesandte, Handelsexperte und gleichzeitige Kabinettschef, Dag Hammarskjöld, bot sich als Repräsentant des neutralen und gleichzeitig westorientierten Staates an, der eigentliche Architekt der schwedischen Neutralität war allerdings der Sozialist und Außenminister Östen Undén. Stockholm befürwortete die Montanunion als politische Regelung zur Konfliktbeilegung zwischen Frankreich und Deutschland, suchte aber nur um einen Beobachterposten an. Der Handel mit Deutschland steigerte sich und blieb relativ unbehindert. Die schwedische Stahlindustrie wuchs in den

96 Paavonen, Finland's Relationship to West European Economic Integration 1947-1958, S. 219, 224, 231-237.

Finis Neutralität?

50er Jahren schneller als die der potentiellen Konkurrenten in der EGKS, so daß sich die Frage einer Mitgliedschaft nicht zwingend stellte.⁹⁷

Durch die ERP-Teilnahme erfolgte eine Westorientierung der schwedischen Ökonomie, die die Aufrechterhaltung eines stark regulierten Systems mit protektionistischen und interventionistischen Strukturen gestattete. Als sich Straßburg als Forum zur Projektierung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) anbot, zog Stockholm seinen Rückzug vom Europarat in Erwägung. Dieses Verhaltensmuster deutete einerseits auf Praktizierung einer *faktischen* Neutralität hin, andererseits bestanden geheime Verbindungen zur NATO und westlichen Nachrichtendiensten. Die militärische Verteidigung war ausschließlich auf einen als möglich erachteten sowjetischen Angriff ausgerichtet, direkte Zusammenarbeit zwischen schwedischen Streitkräften und NATO-Einrichtungen in Form gegenseitiger Informationen über Verteidigungsfragen und militärtechnischen Fortschritt, Austausch von Offizieren und Intelligence-Material über die Warschauer Pakt-Staaten kennzeichneten die Situation dieses geheimen Verbündeten der USA, so daß sich fragt, wie neutral Schweden wirklich war.⁹⁸

Während Stockholm vorgab, freien Handel zu treiben, wurden geheim Produktlisten ausgetauscht, die unter Embargo-Bestimmungen (COCOM) fielen. Die Neutralität stellte für Schweden daher auch kein unüberwindliches Hindernis für eine EWG-Annäherung dar. Die tatsächlichen Einwände bestanden im Verlangen nach Schutz für die eigene Landwirtschaft, dem Recht auf Vorbehalt staatlicher Förderungen für die Verteidigungsindustrie und der uneingeschränkten Aufrechterhaltung des Handels mit Drittstaaten. Die Römischen Verträge wurden im Vergleich zur Konstellation am schwedischen Arbeitsmarkt als zu legistisch und dirigistisch beurteilt. Das

97 Charles Silva, An Introduction to Sweden and European Integration 1947-1957, in: Gehler/Steinger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 276-308, hier S. 283-284, 287, 289, 306 und die Pionierarbeit von Mikael Af Malmberg, Den Ständaktiga Nationalstaten. Sverige och den västeuropeiska Integrationen 1945-1959 (Bibliotheca Historica Lundensis 80), Lund 1994.

98 Vgl. Silva, An Introduction., S. 281, 301, 307.

vielzitierte schwedische Modell erschien als weit weniger interventionistisch angelegt als jenes in den EWG-Staaten.⁹⁹

d) Die Schweiz

Die Schweiz nahm ebenfalls am Marshall-Plan teil, aber nicht weil sie Aufbauhilfe benötigte – sie war ein sehr großer ökonomischer Profiteur des Krieges gewesen -, sondern am Abbau der Kontingente und Ausbau der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen sowie am liberalisierten Zahlungsverkehr mit Drittstaaten interessiert war. Bern sicherte sich aber mit Artikel 14 der OEEC-Konvention ein „opting out“ von der Einstimmigkeitserfordernis des Ministerrats, akzeptierte allerdings auch die COCOM-Liste, so daß die Wirtschaftsblockade essentiell gegen den Ostblock mitgetragen wurde. Als Präzisionsgüter-Exporteur war die Schweiz somit ein zentraler Akteur der US-Embargo-Politik. Während die Eidgenossenschaft EZU-Gründungsmitglied war, blieb ihre Haltung zum GATT zwiespältig. Sie beschränkte sich auf „autonomen Nachvollzug“. In Form der traditionellen Außenhandelspolitik nahm die Schweiz schließlich an den GATT-Liberalisierungen aufgrund der Meistbegünstigungsklausel teil, die in allen bilateralen Zoll- und Handelsabkommen enthalten war. Der Schweizer Bundesrat nahm den Europarat zunächst als verlängerten politischen Arm des Brüsseler Pakts („Westunion“) von 1948 wahr und empfand daher eine Mitgliedschaft als völlig inopportun. Auf den diskret deponierten Wunsch von Bundesrat Max Petitpierre, Leiter des Politischen Departements (1945-1961), wurde die Eidgenossenschaft zur Gründung der Straßburger Einrichtung erst gar nicht eingeladen! Der Europarat wurde in seiner rein beratenden Rolle als „überflüssig“ und „funktionsuntüchtig“ betrachtet. Bern brauchte ihn nicht, weil er der Schweiz nichts brachte.¹⁰⁰

99 Mikael af Malmberg, Sweden's Long Road to an Agreement with the EEC 1956-1972, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 309-336, hier S. 311.

100 Hans Ulrich Jost, Europa und die Schweiz 1945-1950. Europarat, Supranationalität und schweizerische Unabhängigkeit. Unter Mitarbeit von Matthieu Leimgruber und Isaline Marcel (Schweizer Beiträge zur Internationalen Geschichte 2), Zürich 1999; vgl. auch die Besprechung von Synes Ernst, Wenn's nützt, nutzt's am Ende gar die Schweiz, Die Weltwoche, 27. Mai 1999.

Konsequenterweise nahm die Schweiz auch an der Vorbereitung zur WEU nicht teil. Die supranationale EGKS mit ihren Mehrheitsentscheidungen wurde mit den vom 26. November 1954 festgelegten Leitsätzen zur Neutralität für inkompatibel erachtet. Weder ein Beitritt zur Montanunion noch zum „Gemeinsamen Markt“ kam in Betracht. Während der FHZ-Verhandlungen, an denen die Schweiz lebhaft Anteil genommen hatte, gab sich Bern konzessionsbereiter, Mehrheitsbeschlüsse oder gar supranationale Verfahren zu akzeptieren, wenn es um die Durchführung vertraglich genau festgelegter Bestimmungen ging. Schiedsgerichtliche Regelungen wurden akzeptiert. Die Abgabe nationaler Kompetenzen an überstaatliche Organe mit Mehrheitsentscheidungen kam jedoch nicht in Frage.¹⁰¹

e) Österreich

Da der Staatsvertragsabschluß bis 1955 Vorrang hatte, konnte Österreich eine aktive Integrationspolitik nicht betreiben. Auf das US-Verlangen nach Handelsliberalisierung reagierte Wien daher abwartend. In der OEEC behauptete es aber einen Status als „special case“. „I have never heard a worse policy better represented“, lautete die Reaktion von Averell Harriman auf diese österreichische „Sonderfall“-Politik im Rahmen der OEEC.¹⁰² Trotz sowjetischer Besatzung erhielt Österreich als Ganzes ERP-Mittel und war damit schon ein einmaliger Sonderfall. Das OEEC-Gründungsmitglied war an der Spitze der Nettogläubiger im EZU-Rahmen gestanden. Trotz starker handelspolitischer Verflechtungen v.a. mit der Bundesrepublik wurde es weder EGKS- noch EWG-Mitglied. Österreich strebte offiziell keine militärischen Kombinationen an. Diesbezügliche Sondierungen („Westunion“) oder Verlautbarungen (NATO) blieben absolute Ausnahmen. 1951 erfolgte sein GATT-Beitritt. Durch die ERP-Teilnahme ergab

101 Martin Zbinden, Die schweizerische Integrationspolitik von der Gründung der OEEC 1948 bis zum Freihandelsabkommen 1972, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 389-420, hier S. 390-394; zuletzt fundiert auf archivalischer Basis: Roland Maurhofer, Die schweizerische Europapolitik vom Marshallplan zur EFTA 1947 bis 1960. Zwischen Kooperation und Integration, Diss. Univ. St. Gallen 2001.

102 Hans Igler, „Der Marshall-Plan war die Basis“, in: Demokratie und Geschichte, 1. Jg. (1997), S. 87-104, hier S. 92.

sich nicht nur eine Reduzierung des Handels mit Osteuropa, sondern auch die Mitwirkung an der US-Embargopolitik. Diese war nicht unproblematisch, da Österreich von den OEEC-Partnern den höchsten Handelsanteil mit den mittel- und osteuropäischen Staaten sowie der UdSSR hatte (15-25%). Im Kalten Krieg wurde dieser weiter reduziert. Dagegen stiegen Importe von und Exporte zu den OEEC-Ländern. Nachdem das ERP 1953 ausgelaufen war, erhielt Wien noch US-Zuwendungen für die klandestine Rearmierung der westlichen Besatzungszonen. Trotz ökonomischer Westorientierung des Landes behielt die Wahrung der territorialen Integrität Vorrang vor der Partizipation an der westeuropäischen Integration.¹⁰³

1953 war infolge ausgeglichener Zahlungsbilanz eine Liberalisierung des Warenverkehrs nach OEEC-Vorschriften möglich. Österreich wurde vom bisherigen Schuldner zum Gläubiger der EZU, durch Wiedererlangung der relativen außenpolitischen Handlungsfreiheit auch der Liberalisierungsprozeß verstärkt. Trotz neutralitätspolitischer Vorbehalte versuchte das Land sein Verhältnis zur Sechsergemeinschaft zu überdenken und - falls möglich - auch zu intensivieren. Solange vorsichtige wohldosierte Integrationspartizipation dem außenpolitischen Status nicht abträglich und der staatlichen und nationalen Konsolidierung förderlich war, blieb sie erwünscht.¹⁰⁴ Dabei wurden die Handlungsmöglichkeiten zuweilen bis aufs Äußerste ausgereizt: 1956 erwogen die Regierungsspitzen sogar öffentlich die Mitglied-

103 Zur geheimen Bewaffnung der Westzonen, den CIA-Waffenlagern in Österreich und seiner NATO-Connection siehe Oliver Rathkolb, *Washington ruft Wien. US-Großmachtpolitik und Österreich 1953-1963*, Wien – Köln – Weimar 1997, S. 120-127, 144-153, 279-280; zum Forschungsstand über die Rolle Österreichs im frühen oder ersten Kalten Krieg siehe Günter Bischof, *Eine historiographische Einführung: Die Ära des Kalten Krieges und Österreich*, in: Erwin A. Schmidl (Hg.), *Österreich im frühen Kalten Krieg. Spione, Partisanen, Kriegspläne*, Wien – Köln – Weimar 2000, S. 19-53; Thomas Angerer, *Integrität vor Integration. Österreich und "Europa" aus französischer Sicht 1949-1960*, in: Michael Gehler/Rolf Steininger (Hg.), *Österreich und die europäische Integration 1945-1993. Aspekte einer wechselvollen Entwicklung* (Institut für Zeitgeschichte der Universität Innsbruck, Arbeitskreis Europäische Integration, Historische Forschungen, Veröffentlichungen 1), Wien - Köln - Weimar 1993, S. 178-200.

104 Gehler, *Zwischen Supranationalität und Gaullismus*, S. 497-500.

schaft in der supranationalen EGKS!¹⁰⁵ Es fehlte nur noch ein vollständig ausformulierter Beitrittsantrag, der bei den zuständigen Stellen (so wie später am 17. Juli 1989) deponiert wurde.

Die Sowjetunion nahm - wenn auch mit Vorbehalten - den im April 1956 im Unterschied zum „Schweizer Vorbild“ erfolgten Beitritt zum Europarat zur Kenntnis, ein Schritt der nach erreichtem Truppenabzug und errungener weitgehender staatlicher Freiheit leichter nachvollzogen werden konnte. Eine EWG-Mitgliedschaft kam für das Land trotz zeitweiliger interner Überlegungen (1958) nicht in Frage, um so mehr war es vom Scheitern der FHZ betroffen.¹⁰⁶ Die österreichische Neutralität war mit intergouvernementaler Kooperation und ökonomischer Partizipation (Westorientierung) vereinbar. Sie konnte sich gegenüber Marktintegrationsdruck flexibel artikulieren und auch noch behaupten, erwies sich in jedem Fall jedoch dominanter als supranationale Versuchungen.

2. Von der EFTA-Gründung bis zu den Freihandelsabkommen mit den EG 1960-1972/73

a) Irland

In den 60er Jahren begann die Anziehungskraft der Ökonomie bereits stärkeren Einfluß auf die Politik der Neutralen auszuüben. Irland, außenhandelspolitisch völlig vom Vereinigten Königreich abhängig, entschied sich am 31. Juli 1961 für die EWG-Option mit Blick auf den zu erwartenden britischen EWG-Beitrittsantrag, der am 9. August gestellt wurde. Die irische EWG-Annäherung - ohne Information, Konsultation oder gar Koordination mit den übrigen Neutralen - erfolgte aus rein wirtschaftlichen Not-

105 Florian Weiß, "Auf sanften Pfoten gehen": Die österreichische Bundesregierung und die Anfänge der westeuropäischen Integration 1947-1957, Phil. Dipl. Arbeit Universität München 1989, S. 149 f. und zuletzt eingehend analysiert von Angerer, Exklusivität und Selbstausschließung, S. 38-45; zur österr. Position grundsätzlich Michael Gehler, Austria and European Integration 1947-60: Western Orientation, Neutrality and Free Trade, in: Diplomacy & Statecraft, Vol. 9, No. 3 (November 1998), pp. 154-210.

106 Gehler, Zwischen Supranationalität und Gaullismus, S. 500-501, 502-509.

wendigkeiten unter Ministerpräsident Seán Lemass, der 1959 auf de Valera gefolgt war, von 1957 bis 1959 bereits als Industrie- und Handelsminister amtiert und im Zeichen des Regierungsprogramms („economic expansion“) die strikte Auffassung von der irischen Neutralität einer geheimen Revision unterzogen hatte.¹⁰⁷

Diese wurde nun auf militärische Aspekte limitiert, vereinbar mit dem als rein ökonomische Angelegenheit interpretierten „Gemeinsamen Markt“ bezeichnet und dabei verdeutlicht, daß sie aufgegeben werde, sollte die EWG-Kommission dies zur Aufnahmebedingung machen. Irland unterschied sich mit dieser äußerst konzessionsfreudigen Haltung deutlich von den übrigen Neutralen. Nach de Gaulles am 14. Januar 1963 öffentlich gemachten Veto gegen den britischen EWG-Beitritt - der irische Antrag war von der Kommission gar nicht behandelt worden - legte Dublin den Antrag auf Eis, nachdem Hoffnungen auf ein Interimsabkommen mit der Gemeinschaft nicht in Erfüllung gegangen waren. Am 14. Dezember 1965 schlossen Seán Lemass und Harold Wilson ein Freihandelsabkommen, das „einen neuen Abschnitt auf dem Weg zur anglo-irischen Normalität“ markierte.¹⁰⁸

Am 10. Mai 1967 stellte Irland erneut einen EG-Beitrittsantrag. In den Verhandlungen ab 1970 betonte es die besondere Art seiner Neutralität und versicherte, in der Gemeinschaft sogar Verteidigungsaufgaben übernehmen zu können!¹⁰⁹ Nach derzeitigem Kenntnisstand bildete die irische Neutralität keinen Verhandlungsgegenstand zwischen Dublin und Brüssel. Sie war eine Neutralität sui generis, die ohne tiefere und innere Überzeugung überwiegend pragmatisch gehandhabt und daher emotionslos betrachtet wurde, daher auch in Integrationsfragen zur Disposition gestellt und von der Kommission entsprechend ignoriert werden konnte. Formell und nach außen blieb das Land aber weiterhin „neutral“: „Ireland is neutral by accident, not by conviction“, so der irische Historiker Dermot Keogh. In der öffentlichen Debatte hatte die Neutralität nie den Stellenwert wie in der Schweiz oder Österreich. Am 10. Mai 1972 stimmte die Bevölkerung mit 83,1% für

107 Maurice FitzGerald, *Irish Neutrality and European Integration 1960-1972*, S. 144-148, 156.

108 Elvert, *Geschichte Irlands*, S. 457.

109 Pieper, *Neutralität von Staaten*, S. 382.

die EG-Mitgliedschaft, ohne daß es unter den Herrschaftseliten eine größere Debatte um die Neutralität gegeben hätte. Diese politische Entscheidung wird damit erklärt, ein Mittel zur wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit und einen Ausweg aus dem Dilemma der unwillkommenen bilateralen Abhängigkeit von London zu finden.¹¹⁰ Irlands Neutralität stellte aufgrund ihres unpräzisen Charakters und fehlender völkerrechtlicher Bindung kein ernstzunehmendes Hindernis für Integrationsambitionen dar.

b) Finnland

Finnland war im Kalten Krieg ständig mit dem Interessenkonflikt zwischen Sicherheits- und Handelspolitik (d.h. Neutralitäts- und Integrationspolitik) konfrontiert. Ökonomisch und geistig-kulturell zählte es sich zum Westen, geostrategisch wie -politisch wurde es zur sowjetischen Einflußsphäre gerechnet. Die Staatspräsidenten Juho Kusti Paasikivi (1946-1956) und Urho Kekkonen (1956-1981) gaben dem außenpolitischen Status und damit der Wahrung der guten Beziehungen zur UdSSR den Vorrang, versuchten aber gleichzeitig, die Konkurrenzfähigkeit des Landes auf den westlichen Märkten zu erhalten. Eine Mitgliedschaft in der kleinen Freihandelszone wurde als zu riskant empfunden, so daß am 27. März 1961 lediglich eine Assoziierung, die FINEFTA, erfolgte, die bis 1986 ultima ratio der finnischen Integrationspolitik blieb. Die Anglo-Amerikaner bemühten sich, Helsinki zu einem Beitritt zur OECD und zum Europarat zu bewegen, um das Land politisch mehr an den Westen heranzuführen. Die Finnen agierten aber äußerst behutsam, sondierten die Möglichkeiten und entschlossen sich letztlich erst 1968, der OECD beizutreten, nachdem sie vorher schon informell bei der OEEC-Nachfolge-Organisation mitgewirkt hatten.¹¹¹

Die Norderweiterung der EG 1972 zwang auch Finnland (neben den EFTA-Vollmitgliedern), das Verhältnis zur Gemeinschaft auf eine neue Grundlage zu stellen. Wieder mußte Helsinki die Haltung des Kreml er-

110 Maurice FitzGerald, *Irish Neutrality and European Integration 1960-1972*, S. 150, 152, 158 (Zitat), 164, 167-171.

111 Pekka Visuri, *Die finnische Neutralität und die europäische Integration 1960-1973*, in: Gehler/Steininger (Hg.), *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995*, S. 239, 241, 243.

kunden und zwischen östlichen und westlichen Interessen einen Ausgleich finden. Der Zoll- und Handelsvertrag mit der EWG wurde erst am 5. Oktober 1973 abgeschlossen, nachdem die übrigen bilateralen Abkommen zwischen EFTA-Staaten und der EG bereits in Kraft waren. Industrieller Freihandel war mit der prekären geostrategischen Lage des Landes vereinbar, da jegliche politische Bindung an die EG ausgeschlossen war (der Vertrag enthielt *keine* Evolutivklausel). Finnlands Neutralität wurde mit diesem Vertrag allerdings bereits auf die sicherheitspolitische Ebene reduziert, da auf außenwirtschaftlichem Feld bereits ein Vorstoß in die westliche Hemisphäre gelungen war. In den 70er Jahren blieb das Land dann integrationspolitisch aber Status quo-orientiert, um das Erreichte nicht zu gefährden, während es den KSZE-Prozeß maßgeblich förderte und die Bühne für die Schlußakte von Helsinki¹¹² bot.

c) Schweden

Schweden betrachtete seine Neutralitätspolitik - ganz im Unterschied zu Finnland - weder für die EFTA-Mitgliedschaft noch für eine EWG-Annäherung als grundsätzliches Hindernis. Mikael af Malmberg zufolge war das Land aber von den „outer seven“ mit der EFTA-Lösung zunächst am meisten zufrieden. Handelsminister Gunnar Lange betrachtete 1960 die Stockholmer Konvention als wichtigstes Abkommen, das sein Land im 20. Jh. geschlossen hatte. Aus handelspolitischen Gründen war Schweden im Laufe der 60er Jahre jedoch gezwungen, seine Haltung zu modifizieren. Der irische, dänische und britische EWG-Beitrittsantrag von 1961 schufen Handlungsbedarf. Bis dato war ein Drittel der schwedischen Ausfuhr in den „Gemeinsamen Markt“ gegangen. Sollten die drei genannten Länder plus Norwegen der EG beitreten, würden es zwei Drittel sein. Von den Beitrittsgegnern wurde die Neutralität ins Treffen geführt, während es der Regierung, die die Dinge pragmatisch sah, primär um die Beibehaltung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie die Beziehungen zu Drittstaat-

112 Helmut Liedermann, Die Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), ÖZA, Jg. 16, Heft 1 (1976), S. 3-22; Wilfried Loth, Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung (20 Tage im 20. Jahrhundert, hg. v. Norbert Frei, Klaus-Dietmar Henke und Hans Woller), München 1998.

Finis Neutralität?

ten ging. Die Koordinierung der Politik mit den übrigen EFTA-Neutralen und die geplante EWG-Assoziierung gemeinsam mit Österreich und der Schweiz sollten die ultima ratio sein.¹¹³

Die EWG-Assoziierung wurde genauso als vereinbar mit der schwedischen Neutralitätspolitik betrachtet wie Jahre später eine in Aussicht genommene EWG-Mitgliedschaft! In einem „offenen Brief“ vom 28. Juli 1967 fragte Stockholm in Brüssel um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen unter der Bedingung der Aufrechterhaltung seiner faktischen Neutralität an. Bereits 1961/62 war eine solche Variante erwogen worden. Trotz des am 22. November 1967 erfolgten zweiten Vetos von Charles de Gaulle, dem Erweiterungsblockierer par excellence, gegen den britischen EWG-Beitritt hielt Stockholm an seinem Verlangen vom Sommer 1967 fest. Die schwedischen EWG-Annäherungsversuche der 60er Jahre sind auch vor dem Hintergrund der Verhandlungen über den Nordischen Markt zu sehen, die von 1947 bis 1959 geführt worden, aber an norwegischen und dänischen Ängsten vor der schwedischen Industriekonkurrenz gescheitert und in den 60er Jahren in Stagnation geraten waren. Schweden blieb daher über 1967 hinaus offen für eine EG-Mitgliedschaft unter deklariertem Beibehaltung der Neutralitätspolitik. Der Sozialist und Ministerpräsident Olof Palme plädierte für diese Option, wenn entsprechende Vorkehrungen für den außenpolitischen Status des Landes und die Beziehungen zu Finnland getroffen würden. Innerhalb der EG gab es jedoch starke Vorbehalte gegen die Vollmitgliedschaft eines faktisch Neutralen. In der ersten Verhandlungsrunde im November 1970 machte Schweden die Grenzen seiner Bereitschaft deutlich, am Erweiterungsprozeß der EG teilzunehmen. Aus verhandlungstaktischen Überlegungen signalisierte es, daß uneingeschränkte Mitwirkung an der Vergemeinschaftung von Außen-, Wirtschafts- und Währungspolitik nicht möglich sei. Die Annahme des „Werner-Plans“, benannt nach dem christdemokratischen Luxemburger Pierre Werner, der einen eigenen Ausschuß von Fachexperten zur Vorbereitung einer Wirtschafts- und Wäh-

113 Af Malmberg, Sweden's Long Road to an Agreement with the EEC 1956-1972, S. 311, 313-315, 317, 331.

rungsunion leitete¹¹⁴, durch den EWG-Ministerrat im Februar 1971 und die Entscheidung, dieses Vorhaben Anfang der 80er Jahre zu realisieren, führten neben dem „Davignon-Bericht“, benannt nach Etienne Davignon, dazu, daß Stockholm von seinen Ambitionen abließ. Die Entscheidung fiel letztlich aus sicherheitspolitischen Gründen gegen eine Mitgliedschaft. Af Malmberg zieht die Schlußfolgerung, daß im Kontext der schwedischen EWG-Politik das Thema „Bewahrung der Neutralität“ der gemeinsame nationale Nenner blieb und einen identitätsstiftenden innerstaatlichen Konsens erzeugte. Dahinter standen auch ideologische Überlegungen und ein gewisser Ethnozentrismus. Nationale Selbstbestimmung stand über allem, während es an Identifikation für die Gemeinschaftsidee mangelte. Die Vorbehalte in der EG schienen damit bestätigt. So blieben als Alternativen nur die Freihandelsabkommen, die am 1. Januar 1973 in Kraft traten und im Falle Schwedens, der Schweiz und Österreichs immerhin eine Evolutionsklausel enthielten, also zukünftige integrationspolitische Dynamisierungschancen offenließen.¹¹⁵

d) Schweiz

Nachdem für die Schweiz als klassischer Freihandelsnation enttäuschenden Ausgang der FHZ-Verhandlungen 1958 war es wenigstens gelungen, ein GATT-Beitrittsstatut auszuhandeln, für die Landwirtschaft galt jedoch nur ein provisorisches Reglement. Als EFTA-Mitglied blieb die Eidgenossenschaft dem Handelsliberalismus verhaftet. Parallel mit den übrigen EFTA-Neutrals koordinierten die Schweizer mit Österreichern und Schweden

114 Siehe hierzu Robert Frank, Pierre Werner (Luxemburger Biographien 2), Luxembourg 1988; Pierre Werner, *Itinéraires luxembourgeois et européens, Evolutions et Souvenirs 1945-1985*, Tome I-II, Luxembourg 1992.

115 Af Malmberg, *Sweden's Long Road*, S. 325-331, 334-336; Laut Paul Luif, *Neutrale und europäische Integration. Neue Aspekte einer alten Problematik*, ÖZP, Jg. 16, Heft 2 (1987), S. 117-131, hier S. 125, lehnte Stockholm im März 1971 wegen der verstärkten politischen Zusammenarbeit der EG zwar eine Vollmitgliedschaft ab, wünschte jedoch eine engere wirtschaftliche Kooperation auf der Basis einer Zollunion. Die Freihandelsverträge hätten den Erwartungen nicht entsprochen. Zur historischen nationalen und europäischen Identitätsentwicklung der peripheren, kleinen und neutralen Staaten weiterführend Wolfram Kaiser, *Culturally Embedded*

Finis Neutralität?

Anfang der 60er Jahre eine gemeinsame EWG-Assoziationspolitik unter strikter Einhaltung der Neutralitätserfordernisse. Im Sommer 1961 gab es Überlegungen in der Handelsabteilung in Bern zur weitgehenden Harmonisierung des Schweizer mit dem EWG-Außenzoll. De Gaulles Veto gegen den britischen EWG-Beitritt konterkarierte dann auch das Assoziationsbegehren der EFTA-Neutralen. Fortgesetzte integrationspolitische Dichotomie war das Resultat der gaullistischen Politik, die das „Europa der Vaterländer“ suggerierte, aber in erster Linie Frankreich meinte. Der General zwang den Europäern somit für ein Jahrzehnt seinen Willen auf, nämlich keine weiteren Souveränitätsverluste hinzunehmen und somit den Supranationalisierungsprozeß versanden zu lassen. Damit stärkte er wiederum (gewollt oder ungewollt) die Neutralen. Die politischen und administrativen Gremien der Schweiz reagierten letztlich erleichtert und der Bundesrat atmete auf. Das Risikofeld EWG konnte für die permanente Neutralität gemieden werden. In weiterer Folge wurde das 1961 von Handels- und Wirtschaftseliten entwickelte Assoziationskonzept (auch wenn es nach dem 15. Januar 1963 formell nicht zurückgezogen wurde) praktisch fallengelassen, während sich das Verhältnis zum „Solidarverband“ EFTA allmählich festigte. Die Abstinenz von aktiver Integration gestattete den Eidgenossen dann den Beitritt zum konsultativen Europarat, der sich von der einst für möglich gehaltenen Realisierung ambitionierter supranationaler Projekte in den 50er Jahren längst entfernt und auf kulturell-menschenrechtliche Aufgaben beschränkt hatte. Am 6. Mai 1963 hinterlegte Max Petitpierres Nachfolger im Bundesrat, Friedrich Traugott Wahlen, in Straßburg die Beitrittsurkunde. Durch den 1972 mit der EG geschlossenen Zoll- und Handelsvertrag behauptete sich die Freihandelskonzeption der Schweizer Integrationspolitik. Der Bundesrat erblickte in der Industriefreizone eine adäquate Antwort auf das fehlgeschlagene Assoziationsgesuch von 1961.¹¹⁶

and Path-Dependent: Peripheral Alternatives to ECSC/EEC „core Europe“ since 1945, JEIH, Vol. 14 (2001) (im Erscheinen).

116 Zbinden, Die schweizerische Integrationspolitik von der Gründung der OEEC 1948 bis zum Freihandelsabkommen 1972, S. 395, 397, 399, 403, 408-409, 416.

e) Österreich

Österreich plädierte 1960 aus pragmatisch-rationalen Gründen¹¹⁷ für die EFTA. Hinzu kamen ideologische und neutralitätspolitische Motive. Die Mitgliedschaft in der kleinen Freihandelszone wurde von Außenminister Bruno Kreisky als einzige Möglichkeit gesehen, sowohl die „immerwährende Neutralität“ als auch die „treaty making power“ beizubehalten. Von den maßgeblichen Repräsentanten der Bundesregierung wie von der Mehrheitspartei ÖVP wurde die EFTA allerdings nicht als Ziel für sich betrachtet - und damit bewegte man sich auf der gleichen Linie wie fast alle übrigen „outer seven“.¹¹⁸

Österreichs EFTA-Mitgliedschaft war eine „politische Reaktion“ auf die EWG-Gründung und die drohende „europäische Desintegration“,¹¹⁹ ein „wirtschaftliches Experiment“ und eine integrationspolitische „Notlösung“¹²⁰ nach dem Scheitern der FHZ. Wien setzte in den 60er Jahren zunächst auf multilaterales Vorgehen (EWG-Assoziierung gemeinsam mit Schweizern und Schweden 1961-63) und schließlich auf eine bilaterale EWG-Assoziierung (1963-67). Diese Optionen schienen als „Mittelweg“ mit dem Neutralitätsstatus *politisch* vereinbar, wurden aber von der UdSSR offiziell nicht akzeptiert, wenngleich eine Modifikation ihres kategorischen Standpunkts („kein Anschluß an die EWG“) nicht ausgeschlossen war. Die Einforderung der Neutralitätspflichten blieb allerdings das willkommene Mittel Moskaus zur Infragestellung der österreichischen EWG-

117 Felix Butschek, EC Membership and the 'Velvet' Revolution: The Impact of Recent Political Changes on Austria's Economic Position in Europe, *Austria in the New Europe, Contemporary Austrian Studies*, Vol. 1, New Brunswick - London 1993, S. 62-106, hier S. 66, 68.

118 Gehler, *Zwischen Supranationalität und Gaullismus*, S. 521-536; Wolfram Kaiser, *Challenge to the Community: The Creation, Crisis and Consolidation of the European Free Trade Association, 1958-72*, *Journal of European Integration History*, Vol. 3, No. 1 (1997), S. 7-33, hier S. 17-18.

119 Fritz Weber, *Austria. A special case in European Economic Integration?*, in: Richard T. Griffiths (Hg.), *Explorations in OEEC History (OECD Historical Series)*, Paris 1997, S. 49-59, hier S. 49.

120 Vgl. Michael Gehler, *Kontinuität und Wandel. Fakten und Überlegungen zu einer politischen Geschichte Österreichs von den Sechzigern bis zu den Neunzigern (1. Teil)*, *Geschichte und Gegenwart*, Jg. 14, Nr. 4 (Dezember 1995), S. 203-238, hier S. 214.

Annäherungsversuche. In der Südtirolfrage kündigte sich bereits 1959/60 der zwischenstaatliche Konflikt mit Italien an, der mit den beiden UNO-Befassungen 1960/61 zunächst keine Lösung brachte und auch infolge diplomatischen Verhaltens von Italien und aufgrund von Bombenattentaten weiter eskalierte und im Juni 1967 zur Totalblockade der Verhandlungen mit Brüssel führte.¹²¹

Österreichs „Alleingang“ scheiterte nach acht Verhandlungsrunden mit der EWG/EG 1967 nicht wegen der Veto-Diplomatie und -Politik der UdSSR - diese nahm die Bundesregierung schon ernst, sie hinderte aber Wien nicht daran, mit der Kommission weiterzuverhandeln -, sondern infolge des italienischen Einspruchs, v.a. aber wegen der reservierten und exklusiven Haltung Frankreichs - dem einzigen EWG-Staat, der gleichzeitig Signatarmacht des Staatsvertrags war. Wien *konnte nicht* weiter und mußte seine ambitionierten Bemühungen gezwungenermaßen zurückstellen und vom „Alleingang“ Abstand nehmen. Österreichs Integrationspolitik ging erst 1972/73 ansatzweise in Erfüllung: 10 Jahre nach de Gaulles historischem Veto trat ein Freihandelsarrangement zwischen Österreich und der EWG und der EGKS in Kraft.¹²²

3. Von der Binnenmarkt-Lancierung bis zum EU-Beitritt der Neutralen 1985-1995

a) Irland

Irland ist seit 1972 EG-Mitglied. Dublin hatte die Vereinbarkeit mit seinem außenpolitischen Status offiziell nicht zur Diskussion gestellt und stillschweigend „wohlwollende Neutralität“ praktiziert. Sie wurde mit Blick

121 Rolf Steininger, Österreichs "Alleingang" nach Brüssel 1963-1969, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 577-634, Dokumente S. 635-644, hier S. 611-632; vgl. zur Südtirolproblematik umfassend Rolf Steininger, Südtirol zwischen Diplomatie und Terror 1947-1969 (Veröffentlichungen des Südtiroler Landesarchivs Vol. 6-8), 3 Bde, Bozen 1999, bes. Bd. 3 betreffend den Zeitabschnitt 1962-1969.

122 Manfred Rotter, Austria's Permanent Neutrality and the Free Trade Agreement with the EEC: Strategies to reduce Dependences?, in: Höll (Ed.), Small States in Europe and Dependence, S. 306-328, hier S. 313-316.

auf die Gemeinschaft nicht als Hindernis für die gewünschte fortgesetzte wirtschaftliche Integration angesehen. Im Falklandkrieg 1982 beteiligte sich Irland allerdings nicht an den Sanktionsmaßnahmen gegen Argentinien, die es im Rahmen der europäischen Solidarität zunächst durchgeführt hatte.¹²³

Im Kontext der Sanktionierung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und des Maastrichter Vertrages gab es dann stärkere innere Vorbehalte - der Oberste Gerichtshof sah 1987 die EEA in Widerspruch zur Verfassung, da die geplante gemeinsame Außenpolitik eine nicht verfassungskonforme Souveränitätsbeschneidung und eine Desavouierung der Neutralität impliziere.¹²⁴ Auch die Opposition versuchte, neben sozialen neutralitätspolitische Vorbehalte geltend zu machen. Es gelang der Regierung aber, wie in den 60er und 70er Jahren, Irlands Neutralität militärisch auszulegen und formell unangetastet erscheinen zu lassen. Wie glaubhaft dies angesichts der Mitgliedschaft gemeinsam mit Großbritannien in einer sich auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik stärker formierenden und zusammenschließenden Europäischen Union noch ist, steht auf einem anderen Blatt.¹²⁵

b) Finnland

Finnland nutzte die neuen Handlungsspielräume im Kontext von Glasnost und Perestroika. In der entspannteren internationalen Lage ab Mitte der 80er Jahre konnte es mit den EFTA-Staaten stärkere Beziehungen knüpfen. 1986 wagte es sich weiter vor und schloß sich der Stockholmer Konvention vollständig an. Darin wird aber mehr ein symbolischer Akt als reale wirtschaftspolitische Notwendigkeit gesehen, ein Vorgang, der im Zuge der „Luxemburger Erklärung“ von 1984 die Verhandlungsposition der EFTA-

123 Pieper, Neutralität von Staaten, S. 382-383.

124 Luif, Neutrale und europäische Integration, S. 122.

125 Rona Fitzgerald, Ireland and European Integration 1985-1995, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 178, 189 sowie Pieper, Neutralität von Staaten, S. 383, Trevor C. Salmon, Ireland: A Neutral in the Community?, Journal of Common Market Studies, Vol. XX, No. 3 (March 1982), S. 205-227 sowie Raymond James Raymond, Irish neutrality: ideology or pragmatism?, International Affairs (1984), S. 31-40.

Finis Neutralität?

Staaten gegenüber der EG stärken sollte. Finnland schloß sich in weiterer Folge auch dem EWR-Projekt an. Die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit gegenüber den EG-Staaten sollte zunächst unter Wahrung der Neutralität gesichert werden. 1989 trat Finnland auch dem Europarat bei und begann seit 1990, den 1947 unterzeichneten Friedensvertrag und den seit 1948 bestehenden Freundschafts- und Beistandspakt mit der UdSSR zur Diskussion zu stellen. Im Januar 1992 wurde dieser offiziell annulliert und daraufhin durch einen weniger zwingend gehaltenen Nachbarschaftsvertrag mit Rußland ersetzt. Dieser Vorgang war der Abschluß einer seit den 80er Jahren erfolgten Entwicklung, die den Weg für den finnischen EG-Beitrittsantrag im März 1992 ebnete, in dem – ganz im Unterschied zu jenen Österreichs - bereits jeglicher Neutralitätsvorbehalt fehlte (es gab zwar noch keinen sicherheitspolitischen *acquis communautaire*, aber die EG war bereits im Begriff des Wandels zur EU). Dafür wurde in einer Regierungserklärung die Bewahrung „des Kerns“ der Neutralität beschworen, was einem Bekenntnis zur Allianzfreiheit mit selbständiger Verteidigung gleichkam. Dieser Relativierungsvorgang verlief konkludent zu Verlautbarungen des schwedischen Parlaments vom Sommer des Vorjahrs. In den mit der EU erfolgten Verhandlungen waren Landwirtschaft und Regionalpolitik die heikelsten Themenkomplexe, die Außen- und Sicherheitspolitik wurde bewußt niedrig gehängt. Der positive Ausgang des Referendums für den EU-Beitritt wird dahingehend interpretiert, „daß viele Finnen eine einzigartige Gelegenheit sahen, sich zum ‚freien‘ Westen zu bekennen und sich ‚definitiv‘ an ihn anzuschließen“.¹²⁶

c) Schweden

Schweden agierte in den 80er und 90er Jahren gewissermaßen als integrationspolitischer Vorreiter für Finnland. Stockholm reduzierte seine nicht vertraglich gebundene Neutralität auf „militärische Bündnisfreiheit“ und dien-

126 Pekka Visuri/Tapani Paavonen, Die finnische Integrationspolitik 1985-1995, in: Gehler/Steinger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 247, 249-250, aber auch: "Finnland ändert einseitig Verträge mit Moskau", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. September 1990 sowie Wolfgang Plasche, Unterschiedliche Konzepte der neutralen Staaten, Neue Zürcher Zeitung, 30. März 1999, Beilage "50 Jahre NATO".

te Helsinki damit als Vorbild. Doch war dieser Reduktionsprozeß nicht ohne innenpolitischen Widerspruch verlaufen. „Neutralität“ war eng verknüpft mit schwedischer Sozialstaatlichkeit und Wohlfahrtspolitik, dem vielzitierten „Folkshemmet“ („Volksheim“). In der Vergangenheit war das „konservativ-kapitalistische“ Europa oftmals gegen das „sozialdemokratische“ schwedische Gesellschaftsmodell ausgespielt worden. Das von Ministerpräsident Tage Erlander 1961 überlieferte Diktum von der Unvereinbarkeit von Neutralitätspolitik und EWG-Mitgliedschaft verlor aber nun sichtlich an Gültigkeit. Die seit Ende der 80er Jahre einsetzende Wegorientierung von der Neutralität wurde von einer relativ unreflektierten Europa-Euphorie überlagert. Die kommunistische Opposition klagte zwar den Schutz sozialstaatlicher Errungenschaften und damit indirekt die Aufrechterhaltung der jahrzehntelangen wohlfahrtsstaatlichen Unterfütterung der schwedischen Neutralität ein. Die bürgerliche Vierparteien-Regierung (1991-1994) unter Ministerpräsident Carl Bildt argumentierte aber mit einem ausgeprägt sicherheitspolitisch definierten Neutralitätsbegriff, der einen EG-Beitritt nicht ausschließen sollte. Publizistische Schein-Rückzugsmanöver von Ministerpräsident Ingvar Carlsson im Jahr 1990 hatten bereits über den sich anbahnenden Schwenk der schwedischen Politik nicht hinwegtäuschen können. Die Debatte war zunächst kaum in der Öffentlichkeit, sondern im Grunde nur auf Elitenebene ausgetragen worden. Die Veränderungen in Mittel- und Osteuropa, die sich abzeichnende Schaffung des „Binnenmarkts“ und der Druck der Währungsmärkte auf die schwedische Krone, die sich in einer Krise befand, sowie der Wunsch, eine Flucht von Investitionskapital zu verhindern, zwangen zur Kursänderung. Nach außen wurden die EWR-Verhandlungen noch unter der Prämisse geführt, daß damit kein EG-Beitritt verbunden sei. Bereits 1991 wurde dieser aber immer unverhohlener als vereinbar mit der Neutralität bezeichnet und von „alliansfrihet“ („Blockfreiheit“) gesprochen, die für Schwedens Interessen nun geeigneter schien. Am 1. Juli 1991 stellte Stockholm den EG-Beitrittsantrag - ohne Neutralitätsvorbehalt. Damit nahm es Abschied von der mit dem "Folkshemmet" eng verknüpften und gleichsam mythisch überhöhten Neutralität. Bo Stråth weist darauf hin, daß dieser Wandel als solcher nicht neu war, sondern einen Vorläufer in Form des „offenen An-

trags“ von 1967 bis 1971 hatte, der von einer proeuropäischen Modernisierungsströmung in der Sozialdemokratischen Partei, von Gewerkschaftsseite, aber auch von der Exportindustrie getragen worden war und über die Jahre hinweg virulent blieb.¹²⁷ So erhebt sich die berechtigte Frage, ob Schwedens zuletzt gewählte „Allianzfreiheit“¹²⁸ nicht schon in den 60er Jahren angelegt und ein Ergebnis des Erosionsprozesses der Neutralität in einem stärker gewordenen Spannungsfeld der Integration war.

d) Schweiz

Für die Schweiz stellte das Binnenmarkt-Konzept im Grunde keine Herausforderung dar. Aus ihrer Position der absoluten wirtschaftlichen Stärke erfolgten große integrationspolitische Fehleinschätzungen. Einerseits bestand durch die enge ökonomische Verflechtung mit der EG gleichsam eine „nicht-institutionalisierte Wirtschaftsgemeinschaft“, andererseits war die Eidgenossenschaft in einer außergewöhnlich bevorzugten Lage: Wirtschaftswachstum, niedrige Arbeitslosen- und Inflationsrate und keine erkennbare Rezession in den 80er Jahren. Der Bundesrat sah sich daher bis 1987 nicht gezwungen, das Verhältnis einer grundsätzlichen Änderung zu unterziehen. Die Realisierungschancen des Binnenmarkts wurden skeptisch, die EFTA als Alternative nach wie vor für erhaltenswert betrachtet und mit einer Erweiterung der Gemeinschaft nicht gerechnet. Das war eine Position, die erst im August 1988 auf Drängen von Parlamentariern modifiziert werden sollte. Der EWR schien dann ein Kompromiß zu sein. Die Formel lautete: weitgehende Teilnahme am Binnenmarkt ohne Vollbeitritt, der aus souveränitäts-, verfassungs- und demokratie-, agrar- und arbeitsmarktpolitischen sowie föderalistischen Gründen nicht erstrebenswert erschien. Die unerwartete Verhandlungsdynamik des EWR (1990-1992) trug dann zu einer Wende der Schweizer Integrationspolitik bei. Durch das österreichische (1989) und schwedische Beitrittsansuchen (1991) war der

127 Bo Stråth, Die große und stille Kehrtwendung: Die schwedische Integrationspolitik 1985-1994, S. 340-350; zuletzt auch Elin Skoog, Österreich und Schweden auf dem Sprungbrett zur EU. Vergleichende Innensichten der Neutralitätspolitik 1985-1995, Diplomarbeit Univ. Innsbruck 2001; vgl. auch Pieper, Neutralität von Staaten, S. 379-380 und Kaiser, Culturally Embedded and Path-Dependent.

128 Plasche, Unterschiedliche Konzepte der neutralen Staaten.

EWR kein Ziel mehr für sich, sondern nur noch eine Interimslösung. Bern war gezwungen, den *acquis communautaire en bloc* in den EWR-Vertrag zu übernehmen. Das traditionelle Konzept sektorieller Kooperation mit der EG - klassischer Bilateralismus - war damit durchlöchert. Nach einer leidenschaftlichen öffentlichen Debatte ergab der Schweizer „Volksentscheid“ am 6. Dezember 1992 ein äußerst knappes Negativ-Ergebnis (50,3%) – die französische Westschweiz votierte mehrheitlich für, die deutschsprachige Ostschweiz tendenziell gegen den EWR, nachdem die eidgenössische Regierung am 20. Mai 1992 bereits ein Beitritts-gesuch in Brüssel deponiert hatte und damit mit ihrer EWR-Politik sehr unglaubwürdig geworden war. Nun hatte sie nichts erreicht: weder EWR noch EG!¹²⁹ Für Jahre war damit das Thema EG-Integration in der Schweiz von der Tagesordnung abgesetzt. In jüngster Zeit flammte die EG-Debatte in der Schweiz über die Möglichkeit eines zweiten EWR, die Fortsetzung des Bilateralismus oder dem EU-Beitritt wieder auf.¹³⁰

e) Österreich

Mit dem Beitrittsantrag vom 17. Juli 1989 reagierte Österreich wie bisher auf Fortschritte im Integrationsprozeß und versuchte dabei einen Ausschluß zu verhindern. Der Ballhausplatz orientierte sich nun an der neuen Vorgabe

129 Peter Moser, Die schweizerische Integrationspolitik 1986-1993, in: Gehler/Steininger (Hg.), Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995, S. 421-435, hier S. 422-428 und zur Vorgeschichte: Thomas Schwendimann, Wien drängt, Bern wartet ab. Unterschiedliche Integrationskonzepte Österreichs und der Schweiz zwischen 1985 und 1989, in: Gehler/Steininger (Hg.), Österreich und die europäische Integration, S. 267-290; Ders., Herausforderung Europa. Integrationspolitische Debatten in Österreich und in der Schweiz 1985-1989 (Europäische Hochschulschriften XXXI/236), Bern - Berlin - Frankfurt/Main - New York - Paris - Wien 1993, S. 198-268; zur EWR-Problematik in der Schweiz ferner: Petra Huth-Spiess, Europäisierung oder „Entschweizerung“? Der Abstimmungskampf der Schweiz um den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum, Bern 1996; Laurent Goetschel, Zwischen Effizienz und Akzeptanz. Die Information der Schweizer Behörden im Hinblick auf die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag vom 6. Dezember 1992, Bern 1999 und die konzise Zusammenfassung von Heinrich Christen, Die Schweiz – ein etwas anderer Weg nach Europa. Zur Integrationsgeschichte eines Außenseiters, in: Neue Zürcher Zeitung, 30. Dezember 1999.

130 Vgl. Artikel zur Schweizer Europapolitik in: Neue Zürcher Zeitung, 31. Mai 2000, 2. Juni 2000 und 5. Juni 2000.

„EG 92“, wobei die EFTA-Zugehörigkeit nicht voreilig zur Disposition gestellt wurde. Mit dem EWR-Projekt wurde parallel zum laufenden Beitrittsgesuch der multilaterale Brückenschlag in Form einer Zwischenlösung versucht. Das Bekanntwerden des Binnenmarkt-Konzepts hatte starken Druck von Wirtschafts- und Bankkreisen auf die Entscheidungsträger bewirkt.¹³¹

Österreichs EG-Politik war bis 1985 „vom Interesse an einer möglichst engen Partizipation an der europäischen Integration“ gekennzeichnet, die „bis knapp an eine ‚Voll‘-Mitgliedschaft“ heranreichte. Die Regierung wollte der EG „zwar möglichst nahekommen, ihr aber nicht beitreten“.¹³² Im Beitrittsansuchen von 1989 wird aber auch „eine grundlegende Neuorientierung der österreichischen Außenpolitik in der Zweiten Republik“ gesehen, ohne die Vorgeschichte mit der Rolle Österreichs als „Eisbrecher“ für die übrigen Neutralen, außer acht zu lassen.¹³³

Bundeskanzler Bruno Kreisky hatte aber bereits 1975 erklärt, daß das Maß der Teilnahme Österreichs an der weiteren Integration von der Entspannung zwischen Ost und West abhängen würde. Die Beitrittspolitik war nicht nur außenwirtschafts-, sondern vor allem ordnungspolitisch motiviert.¹³⁴ Die Dynamisierung des Integrationsprozesses verstärkte die Sorge vor Wettbewerbsnachteilen seitens des „exponierten“ Wirtschaftssektors, ermutigte aber anpassungsfähigere Kräfte, gegen die „Austrosklerose“ und für die Umstrukturierung des „geschützten“ Sektors wirksame Mittel zu finden.¹³⁵

131 Hierzu Gehler, *Der lange Weg nach Europa* (im Erscheinen).

132 Anton Pelinka, *Österreich: EU-Mitgliedschaft als Katalysator*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10/96, S. 10-17, hier S. 12, 14; vgl. auch Paul Luif, *Österreich und die europäische Integration 1985-1994*, in: Gehler/Steininger (Hg.), *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995*, S. 680-701.

133 Vgl. die Vorbemerkung bei Gerhard Kunnert, *Österreichs Weg in die Europäische Union. Ein Kleinstaat ringt um eine aktive Rolle im europäischen Integrationsprozeß*, Wien 1993, S. 3.

134 Heinrich Schneider, *Die österreichische Neutralität und die europäische Integration*, in: Gehler/Steininger (Hg.), *Die Neutralen und die europäische Integration 1945-1995*, S. 476.

135 Heinrich Schneider, *Alleingang nach Brüssel. Österreichs EG-Politik*, Bonn 1990, S. 97-113, hier S. 98 ff.

Die Bundesregierung brachte im Beitrittsantrag allerdings einen Neutralitätsvorbehalt ein. Damit sollte klargemacht werden, daß Österreich keine Mitgliedschaft „um jeden Preis“ anstrebte und daraus auch „keine substantiellen Nachteile für sein Wirtschafts- und Sozialgefüge“ in Kauf genommen werden sollten. Die Neutralität sollte demnach beibehalten werden,¹³⁶ was auch erreicht werden konnte.

Die neue supranationale Qualität der europäischen Integration mit einer immer zwingenderen politischen Finalität wurde zunächst aber (1989/90) nicht voll erkannt. Die Gemeinschaft änderte sich im Zuge der deutschen Einheit 1990, und Wien paßte sich dann rasch den Erfordernissen des EU-Vertrags von Maastricht 1991 (in Kraft 1993) an.¹³⁷ Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen spielte Österreich als nicht-ständiges Mitglied 1991/1992 eine bemerkenswerte Rolle. Im Jugoslawien-Konflikt agierte es nicht vermittelnd-schlichtend, sondern ergriff mit seiner Anerkennungspolitik prononciert Partei für die Selbständigkeit Sloweniens, Kroatiens und von Bosnien/Herzegowina, was die gegenseitige Gewalt förderte und mit der Haltung eines Neutralen nicht mehr in Übereinstimmung zu bringen war.¹³⁸

1992 kristallisierte sich heraus, daß Österreich an der GASP mitarbeiten werde(n müsse). Mit Ende des Kalten Krieges (1989/90) und der Auflösung der Sowjetunion (1991) geriet die Neutralität immer stärker in die Diskussion.¹³⁹ Erstmals bot sich die Chance zum Vollbeitritt ohne außenpolitische Risiken. Dieser wurde mit dem EWR als Übergangslösung (1992/94-1995) parallel zu den Beitrittsverhandlungen (1993-1994) angestrebt und verwirklicht. Österreich hatte sich schon früh als Vorreiter der

136 Vgl. Manfred Rotter, Optionen österreichischer EG-Politik: Mitgliedschaft, Assoziation, EFTA-Verbund, ÖZP, 18 Jg., Heft 3 (1993), S. 197-208, hier S. 207.

137 Heinrich Schneider, Gerader Weg zum klaren Ziel? Die Republik Österreich auf dem Weg in die Europäische Union, ÖZP, 23 Jg., Heft 1 (1994), S. 5-20, hier S. 11-17.

138 Anselm Skuhra, Österreich im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 1991/92, ÖZP, 24 Jg., Heft 4 (1995), S. 399-419.

139 Kunnert, Österreichs Weg, S. 212-215.

Neutralen¹⁴⁰ für eine Intensivierung der Beziehungen zur Gemeinschaft profiliert. Insofern war das Beitrittsansuchen von 1989 nicht grundsätzlich, aber qualitativ etwas Neuartiges.¹⁴¹

Der am 1. August 1991 erteilte „avis“ der EG-Kommission stellte die ökonomische und außenhandelspolitische Eignung des Bewerbers außer Frage und betonte auch die lange Tradition der Währungsstabilität und die privilegierte Bindung des Schilling an die Deutsche Mark. Eine Konsensbildung über die Funktion der „immerwährenden Neutralität“ war jedoch nicht erkennbar.¹⁴²

Der EWR-Vertrag passierte am 22. September 1992 das Parlament.¹⁴³ Wie bei der EFTA war auch jetzt völlig klar, daß der EWR kein Ersatz für eine Mitgliedschaft in der Gemeinschaft sein würde. Mit diesem Abkommen wurde die EG-Mitgliedschaft auf rechtlicher Basis antizipiert. Am 1. Februar 1993 begannen die Beitrittsverhandlungen, die ein Jahr später ihren Abschluß fanden.¹⁴⁴ Fast zwei Drittel der Österreicher sprachen sich am 12. Juni 1994 im Referendum für den Beitritt aus (66,58%). Mit Ausnahme Irlands, dessen Bevölkerung im Juni 1992 ein 68,7%iges Votum für die Union abgegeben hatte, sprach sich kein Land des Kontinents so eindeutig für „Maastricht-Europa“ aus.¹⁴⁵ Dieser einmalige europäische Vertrauens-

140 Vgl. hierzu auch den Sammelband von Hanspeter Neuhold/Hans Thalberg (Hg.), *The European Neutrals in International Affairs*, Wien 1984.

141 Vgl. Michael Gehler, *Zwischen Neutralität und Europäischer Union. Österreich und die Einigungsbestrebungen in Westeuropa 1955-1993*, *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 45. Jg., Heft 7 (1994), S. 413-433, hier S. 426, vgl. dagegen Thomas Angerer, "Alte" und "neue" Integration. Antwort auf Kritik an der These vom Bruch in der österreichischen Integrationspolitik 1989, in: Rosita Rindler Schjerve (Hg.), *Europäische Integration und Erweiterung. Eine Herausforderung für die Wissenschaften* (Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Biblioteca Europea 17), Napoli 2001, S. 67-89 (mit ausführlichen weiterführenden Literaturverweisen).

142 Vgl. auch Heinrich Neisser, *Das politische System der EG*, Wien 1993, S. 224 ff.

143 *Archiv der Gegenwart*, 22. September 1992, S. 37178-37179.

144 Vgl. hierzu Kunnert, *Österreichs Weg*, S. 328-335; Neisser, *Das politische System der EG*, S. 227-232.

145 Ein für die politischen Verhältnisse des Landes ungewöhnlich starker Einsatz modernster Werbemethoden hatte stattgefunden und eine bis zuletzt "ans Unerträgliche grenzende Propagandaschlacht" getobt, vgl. aus journalistischer Perspektive Hubertus Czernin, "Ein historischer Tag", *profil*, 14. Juni 1994; aus politikwissenschaftlicher Sicht für das folgende auch Fritz Plasser/Peter A. Ulram, *Meinungstrends*,

beweis, den Österreich mit einer regelrechten Regierungskampagne gegen den vehement opponierenden Beitrittsgegner und Demagogen Haider erbracht hatte, blieb völlig unberücksichtigt bzw. wurde nicht honoriert, als die 14 EU-Staaten im Februar 2000 angesichts der ÖVP-FPÖ-Koalitionsbildung Amok liefen und Boykottmaßnahmen, auch Sanktionen genannt, gegen diese Regierung verhängten.¹⁴⁶ Es wäre im nachhinein betrachtet demokratiepolitisch wohl besser gewesen, das Ergebnis vom 12. Juni 1994 hätte einen knapperen Ausgang genommen. Aber infolge massiver Propaganda wurde die Bevölkerung relativ unvorbereitet in die EU hineingetrieben – die Neutralität war kein Thema, sonst hätten wohl auch nicht so viele für die EU-Mitgliedschaft gestimmt.

Der Beitrittsvertrag vom 24. Juni 1994, der inhaltsgleich mit den 12 EU-Staaten und den übrigen Beitrittsbewerbern abgeschlossen wurde, enthielt *keine* die Neutralität betreffenden Sonderregelungen. Das konnte von Kennern der Materie auch als ein neutralitätspolitischer Gewinn für die neuen Mitglieder gewertet werden. Sie verpflichteten sich aber auf den *acquis communautaire* bzw. die aus der GASP erwachsenden Verpflichtungen¹⁴⁷ – und damit war im Grunde schon alles gesagt.

Während sich die politischen Führungen der skandinavischen Länder für einen EU-Beitritt stark machten, verhielt sich ein großer Teil ihrer Bevölkerungen eher abwartend, skeptisch bis ablehnend.¹⁴⁸ Die Finnen stimmten

Mobilisierung und Motivlagen bei der Volksabstimmung über den EU-Beitritt, in: Anton Pelinka (Hg.), *EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich* (Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung 6), Wien 1994, S. 87-119. Den jüngsten Forschungen zufolge wurden staatlicherseits Beträge in der Größenordnung von über einer Milliarde Schilling für die Beitrittspropaganda eingesetzt, vgl. Gilbert Scharsach, *EU-Handbuch. Das große Nachschlagwerk der österreichischen EU-Diskussion*, Wien 1996, S. 305-311, hier S. 311.

146 Siehe Michael Gehler, Präventivschlag als Fehlschlag: Motive, Intentionen und Konsequenzen der EU 14-Sanktionsmaßnahmen gegen Österreich im Jahre 2000, in: Wilfried Loth (Hg.), *Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts* (Grundlagen für Europa 8), Opladen 2001, S. 325-382.

147 Pieper, *Neutralität von Staaten*, S. 375-376.

148 Godrun Gaarder, *Domino: Kippt Helsinki auch die Steine in Oslo und Stockholm?*, *Das Parlament*, 16. September 1994.

Finis Neutralität?

am 16. Oktober 1994 immerhin mit einer Mehrheit von 57% zu,¹⁴⁹ die Schweden am 13. November bei 52,2% schon knapper,¹⁵⁰ während die Norweger am 28. November die EU-Mitgliedschaft mit 52,2% erneut ablehnten.¹⁵¹ Sie hatten einen Beitritt bereits am 25. September 1972 mit 53,5% der Stimmen verworfen, Befürworter wie Gegner hatten erstaunlich identisch abgestimmt.¹⁵²

Mit 1. Januar 1995 erfolgte der EU-Beitritt für Österreich, Finnland und Schweden. Als erste neutrale Staaten Europas hatten sich bereits Finnland und Schweden am 9. Mai 1994 dem (tautologisch klingenden) NATO-Projekt „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) verschrieben - dieses enthält keine Beistandsverpflichtung, schafft aber entsprechende individuelle Kooperationsmöglichkeiten mit der NATO¹⁵³ -, wobei beide skandinavischen Staaten die Fortführung ihrer militärischen Bündnisfreiheit und die Aufrechterhaltung einer unabhängigen Verteidigungspolitik betonten.¹⁵⁴

Von Kritikern wurde dieses Verhalten bereits als Anfang vom Ende der Neutralität gewertet, wonach scheinbar dem betreffenden Land in einer Art „Aufwärmphase“ für die NATO sein außenpolitischer Status genommen werde.¹⁵⁵ Am 10. Februar 1995 trat dann auch Österreich als 25. Staat dem PfP bei. Mit Ausnahme Irlands, der Schweiz (die sich dann 1996 anschloß) und Ex-Jugoslawiens war damit das gesamte Europa an dieser

149 Godrun Gaarder, Die Finnen sagten "Kyllä"-Ja, Das Parlament, 21. Oktober 1994; vgl. u.a. auch zum Ausgang der skandinavischen Beitrittsreferenden Wolfram Kaiser/Pekka Visuri/Cecilia Malmström/Arve Hjelseth, Die EU-Volksabstimmungen in Österreich, Finnland, Schweden und Norwegen: Folgen für die Europäische Union, integration, 18 Jg., Nr. 2 (1995), S. 76-87.

150 Godrun Gaarder, Ein Ja mit Zweifeln, Das Parlament, 25. November 1994.

151 Godrun Gaarder, Freude und Katerstimmung, Das Parlament, 9. Dezember 1994.

152 Gregor Woschnagg, Die EU-Beitrittsverhandlungen Österreichs, in: Albrecht Rohrer/Markus Zemanek/Wolfgang Hargassner (Hg.), Österreichs europäische Zukunft. Analysen und Perspektiven, Wien 1996, S. 129-142, hier S. 142.

153 Hans-Heinz Schlenker, Neuer Schritt in der Sicherheitspolitik, Salzburger Nachrichten, 11. Februar 1995.

154 Der Standard, 23. Januar 1995.

155 Georg Schöfbänker, Neutralität – Quo vadis? Struktur eines außenpolitischen Prioritätenkonflikts (Working Papers Friedenszentrum Burg Schlaining Nr. 1/97), Schlaining 1997, S. 3-68, hier S. 46-55.

institutionalisierten Form des Dialogs zwischen NATO-Staaten und „Friedenspartnern“ beteiligt.¹⁵⁶

Finnland, Österreich und Schweden wirkten im Unterschied zur Schweiz auch durch Truppenkontingente an der von der NATO geführten Friedensoperation in Bosnien-Herzegowina mit und machten von den erweiterten Möglichkeiten der Partnerschaft Gebrauch.¹⁵⁷ Der Erosionsprozeß der Neutralität scheint vor diesem Hintergrund unaufhaltsam, dennoch gibt es gegen eine stärkere Bindung an die NATO beträchtliche innenpolitische Widerstände weniger in Finnland und Schweden als in Österreich und der Schweiz, wobei sich die Eidgenossenschaft sicherheitspolitisch weit weniger öffnete als die östlich von ihr gelegene Alpenrepublik.¹⁵⁸

4. Der lange Schatten der Neutralität:

Die Debatte über Sicherheitsfragen in den ehemaligen oder sogenannten neutralen Staaten 1995-2001

Eine historisch-kritische Hinterfragung der Rolle der Neutralen während des Zweiten Weltkrieges und im Kalten Krieg führte in der 2. Hälfte der 90er Jahre in den hier behandelten Staaten zu einer Problematisierung und Relativierung, ja zur Infragestellung ihres außenpolitischen Status.¹⁵⁹ Viel entscheidender zum Erosionsprozeß der Neutralität trugen allerdings die geänderten geopolitischen und militärstrategischen Verhältnisse im Europa nach Ende des Kalten Krieges (ab 1989/90), die forcierte europäische Integration im Zuge der deutschen Einheit (1990) und der Verträge von Maastricht (in Kraft 1993) und Amsterdam (in Kraft 1999) mit der Verwirklichung des Binnenmarkts, einer geplanten Gemeinsamen Außen- und

156 Der Standard, 1. Februar 1995; Pieper, Neutralität von Staaten, S. 486-490; Plasche, Unterschiedliche Konzepte der neutralen Staaten.

157 Plasche, Unterschiedliche Konzepte der neutralen Staaten.

158 Vgl. zuletzt Heinrich Schneider, Der sicherheitspolitische "Optionenbericht" der österreichischen Bundesregierung: Ein Dokument, das es nicht gibt - und ein Lehrstück politischen Scheiterns sowie Ernest F. Enzelsberger, Die sicherheitspolitische Öffnung der Dauernd-Neutralen: Der Schweizer "Bericht Brunner" und der österreichische "Optionenbericht", Informationen zur Sicherheitspolitik, Nr. 16 (März 1999), [Sonderdruck aus: Erich Reiter (Hg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999, Hamburg- Berlin - Bonn], S. 27-96, 97-114.

159 Für die Schweiz vgl. Fenner, Außenpolitik, S. 150-153.

Finis Neutralität?

Sicherheitspolitik (GASP) bzw. Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) und der Wirtschafts- und Währungsunion sowie der Bedeutungswandel der NATO angesichts neuer Bedrohungsszenarien bei.

Die Auflösung der Konfrontationspotentiale wurde von Gegnern der Neutralität sehr rasch als entscheidender Grund für ihre Obsoleszenz genannt. Johan Galtung hielt aber bereits bald nach Ende des Kalten Krieges demgegenüber fest, daß Neutralität keinesfalls Bipolarität zur zwingenden Voraussetzung und ebenso in einer multipolaren Welt ihre Berechtigung habe. Sie sei auch nicht allein auf Europa beschränkt.¹⁶⁰

In den 90er Jahren wurde für den Kontinent gerade ein „eklatanter Funktionsverlust des Militärischen“ konstatiert. Die Notwendigkeit bewaffneter staatlicher Selbstverteidigung war so gut wie abhanden gekommen, Reduzierungen der Wehr- und Rüstungshaushalte in den meisten Staaten des Kontinents waren die Kennzeichen dieses Wandels, weshalb dem Hauptaugenmerk neue Bedrohungsszenarien und Wehrkonzepte galten, wofür Neutralität als Hindernis betrachtet wurde. Konzidiert wurde von Befürwortern wie NATO-Gegnern, daß sich die Konfliktlagen weltweit verändert haben. Die Politik der Abschreckung hat sich daher als überholt erwiesen. Tatsächlich waren Abrüstungsschritte sowohl im nuklearen wie im konventionellen Bereich erfolgt, wenngleich noch bei weitem nicht in einem zufriedenstellenden Ausmaß. Aber es gilt als *communis opinio*: Nicht mehr der Krieg zwischen, sondern Konflikte und Gefahrenherde in Staaten, z.B. die Kalmierung und Beseitigung ethnischer Konflikte oder die Terrorismus-Bekämpfung kennzeichnen das Aufgabenfeld der modernen Sicherheitspolitik.¹⁶¹ Ob diese veränderten Konstellationen die Aufgaben und Möglichkeiten der Neutralität (Gleichgewichts-, Unabhängigkeits-, Freihandels-, Dienstleistungs-, Integrations- und Identitätsfunktion) aber obsolet gemacht haben, erscheint durchaus überprüfens- und bedenkenswert, als

¹⁶⁰ Johann Galtung, *Euromilitarismus und Neutralität*, Wien 1993, S. 9.

¹⁶¹ Klaus Heidegger/Peter Steyrer, *NATO-Streit in Österreich. Handbuch zur Neutralität und Sicherheitspolitik*, Thaur – Wien - München 1997, S. 27-28.

vorschnell vom Ende der Neutralität zu sprechen.¹⁶² Solche Überlegungen werden aber, weil inopportun, kaum mehr angestellt.

Die Gefahr einer größeren militärischen Konfrontation zwischen Ost und West ist nach 1989/90 minimal, aber durch eine viel wenig gut überschaubare Situation von Krisenzonen in Mittelost- und Südosteuropa bis zum Nahen Osten und zur Golfregion abgelöst worden. Die weiters vielfach genannten Risikoquellen (überstaatlicher Terror, grenzüberschreitende, organisierte Kriminalität, Mafia, Drogenhandel, illegale Wanderungsbewegungen und unkontrollierter Transfer von Waffen und Massentötungsmittel) scheinen allerdings durch die NATO nicht wirklich behebbar und mehr ein Rechtfertigungs- bzw. Legitimationsmittel des neuen Bündnisses zu sein. Die heiklen wie diffizilen politischen Probleme werden durch Bombenangriffe nicht gelöst wie das Beispiel Saddam Hussein deutlich vor Augen geführt hat.

Inzwischen war der militärische Dauerkontrahent dem atlantischen Bündnis abhanden gekommen. Der Warschauer Pakt hatte sich am 1. April 1991 selbst aufgelöst und die NATO sich im Laufe der 90er Jahre von einem primären Verteidigungsbündnis zu einem Instrument des politisch-militärischen Krisenmanagements und durch die dominante Position der USA zu einer Interventionsmacht erster Klasse auch außerhalb des eigenen Bündnisterritoriums entwickelt. Kritiker der „out-of-area“-Einsätze sehen gerade darin eine immanente Gefahr, nämlich daß die Allianz im Zeichen einer Reimperialisierung zu einem Hilfsinstrument der Weltmacht- und Hegemonialpolitik der Vereinigten Staaten getarnt im Sinne einer „pax americana“ deformiert würde; Kritiker an der NATO-Osterweiterung erkennen neu aufgerissene Gräben gegen den Osten, die Verletzung russischer Sicherheitsinteressen und somit eine Fortsetzung der Politik des Kalten Krieges.¹⁶³

Diese Kontroversen können hier nicht weiter behandelt werden. Feststeht allerdings, daß die Schlüsselrolle der NATO in der europäischen Sicherheitspolitik sowohl (neue) Möglichkeiten als auch (alte) Dilemmata für die

162 Hierzu Schöfbänker, Neutralität – Quo vadis?, S. 18-19.

163 Ebd., S. 36-55; Heidegger/Steyrer, NATO-Streit in Österreich, S. 29.

ehemaligen oder noch neutralen Staaten produziert hat.¹⁶⁴ Für die genannten Länder soll daher abschließend eine Skizzierung und Bewertung der sie betreffenden aktuellen sicherheitspolitischen Fragen erfolgen.

a) Irland

Irlands Status ist kaum Gegenstand öffentlicher Diskussionen gewesen. Wenn dann wurde er mit Außenpolitik gleichgesetzt, ohne zu berücksichtigen, daß Neutralitätspolitik nur ein Element von ihr bildet.¹⁶⁵ Diese Fragen werden seitens der politischen Eliten nach wie vor ausgehend von dem Wunsch gesehen, nicht in Kriege Großbritanniens verwickelt zu werden, und sind daher vor dem Hintergrund des politischen Konfliktpotentials mit dem Vereinigten Königreich in der Nordirlandfrage zu begreifen. Weder kam zunächst für Dublin eine Mitwirkung im PfP-Programm in Frage, noch eine Teilnahme im North Atlantic Cooperation Council (NACC). Außenminister Dick Spring ließ im März 1996 durchblicken, daß Irland eine PfP-Teilnahme in Betracht ziehen könne, was sogleich eine Debatte mit der Fianna Fáil, der größten Oppositionspartei, auslöste. Auch andere Stimmen beteiligten sich an der Diskussion, ob eine PfP-Teilnahme letztlich die irischen Streitkräfte dem NATO- und damit auch dem britischen Kommando unterstellen würde. Während Teile der Fine Gael und Labour die Mitwirkung am PfP befürworteten, war die Democratic Left deutlich dagegen. Meinungsumfragen ergaben im Oktober 1996, daß 69% der Bevölkerung Irlands Neutralitätspolitik beibehalten sehen wollen, während nichtsdestoweniger 77% die Teilnahme am PfP wünschten und 68% eine irische Beteiligung an der von der NATO geführten SFOR in Bosnien. Die Position weitgehender sicherheitspolitischer Entsagung, das Land ist nur assoziiertes WEU-Mitglied, erschien aus europäischer wie amerikanischer Perspektive von allen Neutralen als die am wenigsten gerechtfertigte. Allein die

164 CRS Report for Congress, NATO-Enlargement and the Former Neutrals, by Stanley R. Sloan, Senior Specialist in International Security Policy Foreign Affairs and National Defense Division Congressional Research Service Library of Congress, über <http://www.fas.org/man/crs2.htm> (abgerufen am 5. März 2000).

165 Helmut Szpott, Neutralität und Integration. Das Relationale der Neutralität im Beitrittsprozeß Irlands zur EG (Studien zur politischen Wirklichkeit), Wien 1997, S. 33.

PfP-Teilnahme stellte also schon eine sensible Frage für Dublin dar, während in der 2. Hälfte der 90er Jahre eine NATO-Mitgliedschaft auf absehbare Zeit völlig ausgeschlossen schien.¹⁶⁶

Am 1. Dezember 1999 ist aber Irland PfP-Mitglied geworden. Der von den politischen Eliten mehr oder weniger klammheimlich vorbereitete Beitritt konnte schließlich durchgesetzt werden. 25 der insgesamt 44 involvierten Länder sind Nicht-NATO-Mitglieder, was den Neutralitätsbefürwortern noch eine gewisse Hoffnung gibt. Der irischen Teilnahme waren heftige innenpolitische Kontroversen vorausgegangen. Während die Fianna Fáil, Fine Gael und die Labour Party letztlich allesamt die PfP mit der Neutralität für vereinbar hielten, sahen Free Democrats und Green Party diese bereits als unwiederbringlich verloren. Sie machten darauf aufmerksam, daß Ziele wie Unabhängigkeit und nationale Einheit Irlands mit dem PfP-Beitritt nicht mehr erreichbar seien.¹⁶⁷

Gerry Adams, Chef der nordirischen Sinn Féin, drückte im Kontext des Kosovokonflikts seine Ablehnung der PfP gegenüber als Vorstufe zur NATO mit folgendem Vergleich aus: „It is amazing how tons of bombs dropped on civilians in Serbia are morally and politically acceptable to the British government and the jingoistic media, while the silent guns of the IRA, we are told, are a threat to peace.“¹⁶⁸

Der zur Zeit des PfP-Beitritts amtierende Außenminister Irlands, David Andrews, betonte, daß die Entscheidung, der PfP anzugehören mit der Neutralität vereinbar sei und sein Land keine weiteren Absichten hege, der NATO oder einer anderen Militärallianz beizutreten, d.h. der Staat bündnisfrei bleiben werde.¹⁶⁹ In einem Merkblatt des Außenministeriums wurde darauf aufmerksam gemacht, daß auch die vier anderen Neutralen PfP-

166 CRS Report for Congress, NATO-Enlargement and the Former Neutrals, S. 4-5.

167 Ireland and the Partnership for Peace. An Explanatory Guide, Department of Foreign Affairs, Dublin 1999, S. 1-20. Diese und die folgenden Informationen verdanke ich Susanne Treichl.

168 Über <http://www.midnet.ie/connolly/irishdem/irishneutralityjulaug.htm> (abgerufen am 5. Juli 2000).

169 Über <http://www.nato.int/docu/review/1999/9904-0b.htm> (abgerufen am 8. Dezember 2000).

Finis Neutralität?

Mitglieder seien und die Botschafter dieser Länder von sehr positiven Erfahrungen mit dem PfP berichtet hätten.¹⁷⁰

Am 1. Juli 2000 wies der neue Außenminister Brian Cowen jegliche Kritik an der Rolle Irlands in der EU-Verteidigungspolitik zurück. In einem Interview mit dem *Irish Examiner* sagte er, daß sich Irland nun in einer sich vertiefenden Union befinde, die sich allerdings nie zu einer bloßen Verteidigungsorganisation entwickle. Zu den NATO-Angriffen auf Serbien meinte er, Irlands zukünftiger Part schließe intervenierende Maßnahmen in Kriegsfällen durchaus mit ein. Die Regierung hätte damit auch kein Problem. Cowen bezeichnete die kompromißlosen Neutralitätsanhänger als „Isolationisten“ und unterstrich die Notwendigkeit der Internationalität Irlands. Seine Rolle bestehe jetzt darin, gemeinsam mit den anderen Neutralen eine pragmatische Verteidigungspolitik zu formen, die friedenserhaltende und konfliktlösende Maßnahmen inkludiere.¹⁷¹ Es ist an Hand dieser Aussagen gut erkennbar, daß Dublin seit 1999 praktisch den Quasi-Status eines Allianzfreien eingenommen hat.

b) Finnland

Finnlands Status versteht sich bereits seit der 2. Hälfte der 90er Jahre als „allianzfrei“. Dieser wird wie die früher praktizierte Neutralität als Zweck der Außen- und Sicherheitspolitik gesehen. Helsinki spricht offiziell nicht mehr von Neutralität. Seine Landesverteidigung basiert auf der allgemeinen Wehrpflicht, um das großflächige Land (338.000 km²) in seinem gesamten Umfang schützen zu können. Rückgrat der Verteidigung ist das Landheer mit einer Mobilisierungsstärke von rund 315.000 Mann. Daneben bestehen Marine und Luftstreitkräfte. Das Verteidigungsbudget macht 5,4% des Gesamtbudgets bzw. 1,6% des BIP aus. Zur Glaubwürdigkeit der Verteidigungsanstrengungen zählt die in wirtschaftlich schwierigen Zeiten 1992 beschlossene Anschaffung von 64 US-Kampfflugzeugen. Die Beziehungen zu Rußland sind gut. Oberbefehlshaber General Gustav Hägglund stellte 1999 fest, daß es keine Bedrohung gebe. Im finnischen Bewußtsein spielt

¹⁷⁰ Ireland and the Partnership for Peace, S. 1-20.

¹⁷¹ Über <http://www.rte.ie/news/2000/0703/eu.htm> (abgerufen am 8. Dezember 2000).

jedoch eine Rolle, daß jenseits der ca. 1.300 km langen Ostgrenze ca. 250.000 Mann stehen und Verlauf wie Ergebnis krisenhafter Entwicklungen in Rußland nicht abschätzbar sind. Schon seit geraumer Zeit hat Finnland an friedenserhaltenden Operationen teilgenommen, die als Beitrag zur eigenen Sicherheit interpretiert werden.¹⁷²

In der Konsequenz einer wirksamen Verteidigung hat Finnland als einziger skandinavischer und EU-Staat die Konvention von Ottawa über das Verbot von Landminen (APL) mit der Begründung nicht unterzeichnet, daß die jenseits der Grenze stehenden tausenden von Panzer im Falle eines Einrückens nur mit Landminen effektiv abgewehrt werden könnten.¹⁷³

Im Rahmen der offiziell verkündeten „Allianzfreiheit“ hat in den letzten Jahren eine Kooperation mit der NATO eingesetzt. Finnland suchte als erster Neutraler um Beobachterstatus beim NACC an und war frühester PfP-Teilnehmer. Die Mitwirkung an PfP-Aktivitäten mit dem Ziel einer Optimierung der Zusammenarbeit im operativen Bereich (Seminare wie gemeinsame Übungen der See- und Landstreitkräfte im Ostseeraum) erscheint aber das Maximum des derzeit Vorstellbaren. Durch Angleichung der technischen Standards in der Truppenführung bis hin zur Verwendung von Landkarten wird jedoch der operative Einsatz koordiniert. Finnland hat sich dabei bisher als „NATO-Musterschüler“ profiliert. Von der Luftverteidigung über Kommandostrukturen bis zum Englisch-Unterricht in den Militärakademien gilt NATO-Standard als Leitlinie. Die Bestrebungen laufen auf eine möglichst enge Verbindung hinaus, wobei der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPC) als Plattform gesehen wird und das finnische Verteidigungssystem so gestaltet sein soll, daß im Ernstfall eine effiziente Zusammenarbeit möglich ist. Die Kooperation findet auch Ausdruck im Verkauf eigener Rüstungserzeugnisse an NATO-Länder, z.B. Minenräum-

172 Siehe die Ausführungen des österr. Botschafters in Helsinki Wendelin Ettmayer, *Finnland – Eine glaubwürdige Landesverteidigung*, Info-Aktuell Zur Sicherheitspolitik (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie), Wien 1999, S. 1-13 wie auch sein Buch: *Wendelin Ettmayer, Finnland - Ein Volk im Wandel*, Berlin – Wien 1999.

173 *Finnish Foreign Policy 1999*, http://virtual.finland.fi/finfo/english/chrono1999_03.htm1, S. 1 (abgerufen am 5. März 2000).

Finis Neutralität?

geräte oder High Tech-Produkte der Telekommunikation. Es fragt sich daher, warum Finnland noch nicht der NATO beigetreten ist.

Als Antwort werden sicherheitsspezifische, mentalitätsgeschichtliche und innenpolitische Gründe angeführt, Motive, die mit der geostrategischen Lage, Skepsis gegenüber der kollektiven Sicherheit und der Stimmungslage im Lande selbst eng verknüpft sind. Durch eine NATO-Mitgliedschaft wird Instabilität der Region und Reduktion der eigenen Sicherheit aufgrund zu erwartender negativer russischer Reaktionen befürchtet. Helsinki war stets bemüht, die Beziehungen zu Rußland nicht in Mitleidenschaft zu ziehen. Sowohl der EU-Beitritt als auch die Teilnahme am EURO erfolgten so, daß das Verhältnis zu Rußland nicht über Gebühr strapaziert wurde. Helsinki ist auch sehr an einer Mitwirkung Rußlands (das seit dem 22. Juni 1994 schon der PfP beigetreten ist) an der neuen Sicherheitsarchitektur in Europa interessiert, wobei dies eher unwahrscheinlich erscheint. Im Laufe der Geschichte machte Finnland die Erfahrung, im Ernstfall auf sich allein gestellt zu sein. Sich fast nur auf die eigenen Kräfte verlassen zu können, erlebte man im russisch-finnischen Winterkrieg 1939/40 in traumatischer Weise. Nach Meinungsumfragen der letzten Jahre ist die absolute Mehrheit der Bevölkerung (meist um die 60%) gegen einen NATO-Beitritt. In den großen Parteien (Sozialdemokraten und Zentrum, welches Landbevölkerung und Bauern einschließt) gibt es starke Tendenzen gegen die NATO. Hinzu kommt noch ein weiteres Motiv: das Verlangen nach Zusammenarbeit im Ostsee-Raum hängt mit dem Wunsch nach Erhaltung unabhängiger Staaten im Baltikum zusammen und wird als Teil der eigenen Sicherheit interpretiert. Einen wichtigen Faktor im finnischen Denken stellen die nun unabhängigen, ehemaligen sowjetischen Republiken Estland, Lettland und Litauen dar, denen keine NATO-Mitgliedschaft offen stehen dürfte. Finnlands Politik befürchtet, bei einem NATO-Vollbeitritt zu einer Abkoppelung und Isolation der baltischen Staaten beizutragen. Unter finnischem Einfluß wurde die estnische Verteidigungsdoktrin mit Blick auf allgemeine Wehrpflicht und territoriale Verteidigung konzipiert. Die nordische Koope-

ration sieht regelmäßige Treffen der skandinavischen Ressortminister und Kooperation bei der Überwachung des Ostseeraums vor.¹⁷⁴

1996 diskutierten finnische Sicherheitsexperten und Politiker lebhaft die NATO-Mitgliedschaft. Das Ergebnis der Debatte führte zum Konsens, daß Finnlands Interessen am besten durch Beibehaltung des Status der Allianzfreiheit, kombiniert mit vertiefter nordischer Zusammenarbeit und NATO-Kooperation gedient wäre. Die Frage einer eventuellen NATO-Mitgliedschaft wurde offen gelassen. Präsident Martti Ahtisaari gab im Juli 1996 zu verstehen, daß er einem NATO-Beitritt nicht anhänge, da ein solcher weder Finnlands noch Europas Sicherheit stärke. Alt-Diplomat und Sicherheitsexperte Max Jakobson hat hingegen vorgeschlagen, den NATO-Schutzschirm durch eine rasche Aufnahme Schwedens und Finnlands in die Allianz indirekt auf die drei baltischen Staaten auszudehnen, ähnlich wie die beiden Länder durch die NATO-Mitgliedschaft Norwegens und Dänemarks über Jahrzehnte hinweg indirekt geschützt worden seien.¹⁷⁵

Vor dem Hintergrund der Aufnahme Polens, Tschechiens und Ungarns in die NATO im März 1999 setzte stärkeres Nachdenken über den Status der beiden skandinavischen Nicht-NATO-Staaten ein. Jakobson relativierte die Bedeutung des Faktors Rußland für die finnische wie die schwedische Sicherheitspolitik. Es sei derzeit schwach, es gebe keine militärische Bedrohung. Die Entscheidung von der russischen Haltung abhängig zu machen, würde erst recht Ausdruck falsch verstandener Abhängigkeit sein. Die Aufnahme in die Allianz könne jetzt nicht besser „getimt“ werden. Würden die USA durch die NATO weiterhin die Garanten der Sicherheit Europas sein, würde im Falle Finnlands und Schwedens Neutralität deren Zweitklassigkeit in der europäischen Sicherheitspolitik bedeuten.¹⁷⁶

174 Ettmayer, Finnland – Eine glaubwürdige Landesverteidigung, S.1-13.

175 Ann-Sofie Dahl, Not if but how: Sweden's future relations with NATO, NATO Review, No. 3, (May-June 1997), pp. 19-22, über <http://www.nato.int/docu/review/articles/9703-5.htm>, (abgerufen am 5. März 2000).

176 Interview mit Max Jakobson, Helsingin Sanomat, 22. November 1998 sowie "Neutrality said to leave Finland and Sweden weak in future Europe" und "Finland's role in Europe subjected to 'realist' analysis", Eagle Street, November 1998, Newsletter of the Finnish Institute in London, über <http://www.finnish-institute.org.uk/articles/internet/neutrality.htm>, (abgerufen am 5./6. März 2000).

Finis Neutralität?

Im Dezember 1999 sprach sich jedoch eine klare Mehrheit (68%) der Finnen für Allianzfreiheit aus. Während der Kosovokrise war die öffentliche Unterstützung für militärische Bündnislosigkeit stärker (74%) als je zuvor. Auf der Seite der politischen Verantwortlichen gab es jedoch eine größere Bereitschaft, im Krisenmanagement mitzuwirken, was mit der langen finnischen Tradition der Mitarbeit an friedenserhaltenden Maßnahmen zusammenhängt.¹⁷⁷

Es war zuletzt auszuschließen, daß Finnland vor Schweden der atlantischen Allianz beitreten würde, obwohl seine Haltung zur NATO zweifelsfreier und klarer als die Schwedens erschien. Dessen Position dürfte ein weiterer entscheidender Faktor für Finnlands Entscheidung sein. Vor seinem Arbeitsbesuch in Wien im September 2001 gab Finnlands Regierungschef Paavo Lipponen zu verstehen, daß in Finnland der Aufbau eines europäischen Sicherheits- und Verteidigungssystems offen diskutiert werde, wobei auch die NATO kein Tabu sei. Die Politik der Allianzfreiheit sei nur glaubhaft, wenn es auch diese Option gebe. Ein Beitritt zur NATO sei „eines Tages“ nicht ausgeschlossen. Der Sozialdemokrat betonte jedoch, daß es derzeit „keinen Plan für die NATO-Mitgliedschaft gibt“. Aus geopolitischen und geostrategischen Motiven wolle man am Zustand der Allianzfreiheit nichts ändern: „Für alle Seiten ist es besser, daß wir so bleiben, wie wir sind.“ Lipponen lehnte jedoch den Begriff „Neutralität“ für Finnland entschieden ab.¹⁷⁸

c) Schweden

Schweden unterhielt bereits seit dem Kalten Krieg langanhaltende und enge Kontakte mit der NATO. Militärisch betrachtet könnte es ohne große Schwierigkeiten der Allianz beitreten.¹⁷⁹ Stockholm schloß sich dem PFP-Programm am 9. Mai 1994 an und wurde kurz nach dem EU-Beitritt WEU-Beobachter. Im Februar 1996 machte der sozialdemokratische Ministerpräsident Ingvar Carlsson jedoch deutlich, daß die Frage einer NATO-Mitgliedschaft der weiteren Zukunft überlassen bleiben müßte und eine

177 “Military non-alignment backed by majority”, Eagle Street, 3 December 1999, ebd.

178 Finnische Visionen, Kurier, 10. September 2001.

179 Dahl, Not if but how: Sweden's future relations with NATO, S. 1.

derzeitige Debatte darüber verfrüht sei. Carlssons Nachfolger Göran Persson unterstützte eine intensiviertere Kooperation durch aktive PfP-Mitwirkung, Beiträge zur IFOR und SFOR in Bosnien und verstärkten Zusammenarbeit mit den nördlichen Nachbarn sowie den baltischen Staaten. Das Zentrum, auf das die Sozialdemokraten für ihre Regierungsarbeit angewiesen sind, sowie die Grünen und Linksparteien traten für die Beibehaltung der „Neutralität“ ein, während Schwedens zweitgrößte politische Kraft, die Gemäßigte Sammlungspartei von Carl Bildt, klar zum NATO-Beitritt tendierte. Bildt hatte sich auch persönlich für eine Mitgliedschaft in der Allianz ausgesprochen. Die kleine Liberale Partei unterstützte Schwedens aktive Beteiligung im transatlantischen Militärpakt und war im Oktober 1996 die erste Partei des Landes, die sich für eine NATO-Mitgliedschaft aussprach.¹⁸⁰

Aus einer Umfrage des gleichen Jahres ergaben sich 70%, die sich für „fortgesetzte Neutralität“ aussprachen, was den früheren Verteidigungsminister Thage G. Peterson in der Position bestärkte, an der „Allianzfreiheit“ festzuhalten. Eine andere Umfrage, die alternative Verteidigungskonzepte in den Fragenkatalog aufgenommen hatte, ergab 61% Befürworter einer schwedischen Beteiligung an einer zukünftigen europäischen Verteidigungsorganisation, während 55% dafür plädierten, Schweden solle seine Kontakte zur NATO vertiefen.¹⁸¹

Die öffentliche Meinung stand also sehr stark hinter dem Gedanken der „Allianzfreiheit“, während die Eliten mehr dazu tendierten, diesen aufzugeben bzw. eine NATO-Mitgliedschaft als beste Sicherheitsgarantie für das Land zu betrachten. Einer weiteren Umfrage vom Frühjahr 1997 zufolge hat der öffentliche Widerstand gegen einen NATO-Beitritt spürbar nachgelassen. Für Schwedens Außenpolitik scheint von hoher Priorität, für einen EU-Beitritt der baltischen Staaten einzutreten und eine Vielfalt von Verteidigungskonzepten zu entwickeln. Der Vorschlag von Carl Bildt, eine

180 CRS Report for Congress, NATO-Enlargement and the Former Neutrals, S. 4; siehe auch Ralf Laumer mit Beiträgen von Rutger Lindahl und Wilfried von Bredow, Vom Ende der Neutralität. Schwedische Sicherheitspolitik nach 1989, Marburg 1997.

181 Dahl, Not if but how: Sweden's future relations with NATO, S. 2.

„Nordic-PfP“ als Parallelprogramm zur NATO-PfP zu gestalten, wurde in Schweden und den übrigen skandinavischen Staaten hingegen kühl aufgenommen, zumal dadurch die baltischen von den nordischen Staaten zu abhängig würden. Der Bildt-Plan wurde auch von den Balten abgelehnt, zumal sie ihre Verteidigungspolitik nicht als Alternative zur NATO-Mitgliedschaft betrachten, sondern die atlantische Allianz Priorität genießt.¹⁸²

Allianzfreiheit, für Ann-Sofie Dahl „a curious mixture of historic legacies, domestic concerns, and foreign (rather than security) policy considerations“, war für Schwedens neue Politik Ausdruck von Solidarität und als gutgemeinter Versuch zur Unterstützung der baltischen Staaten gedacht.¹⁸³

Wie im Falle Finnlands spielen auch für Schweden die Entwicklungen in Rußland und seine Beziehung zur NATO eine entscheidende Rolle für alle sicherheitspolitischen Überlegungen.¹⁸⁴ Schwedens Außenministerin Lena Hjelm-Wallén erklärte am 30. Mai 1997 bei der Eröffnung der Sitzung des NACC und EAPC in Sintra: „The Establishment of a Euro-Atlantic Partnership Council and, in parallel with that, a framework for cooperation between NATO and Russia, has taken us closer to the objective of a security order for all of Europe and North America.“¹⁸⁵ Die neue Außenministerin Anna Lindh machte es im EAPC in Brüssel im Dezember 1998 noch deutlicher: “[...] from a Northern perspective it is important that Russia participates as much as possible in the day-to-day confidence-building PfP-cooperation in the Baltic Sea region“.¹⁸⁶

182 CRS Report for Congress, NATO-Enlargement and the Former Neutrals, S. 4.

183 Dahl, Not if but how: Sweden's future relations with NATO, S. 2.

184 CRS Report for Congress, NATO-Enlargement and the Former Neutrals, S. 4; Kirsten Wahlbäck, Der unwägbare Osten. Eine schwedische Sicht neuer Sicherheitsprobleme, Europa Archiv, 48. Jg., Heft 3 (1993), S. 59-64.

185 Statement at the Opening of the ministerial meeting of the NACC/Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) by the Minister for Foreign Affairs of Sweden, Mrs. Lena Hjelm-Wallen, Sintra, Portugal, 30 May 1997, über <http://www.nato.int/docu/speech/1997/s9705301.htm>, (abgerufen am 5. März 2000).

186 Statement by the Minister for Foreign Affairs of Sweden, Mrs Anna Lindh at the Meeting of the Euro-Atlantic Partnership Council, Brussels, 8 December 1998, <http://www.nato.int/docu/speech/1998/s981208t.htm>, S. 1, (abgerufen am 5. März 2000).

Wenn sich auch Premier Persson für eine Baltisch-Nordische Sicherheitskooperation in Zusammenarbeit mit den USA ausgesprochen hatte, so blieben diese Absichtserklärungen unverbindlich.¹⁸⁷ EU-skeptische, neutralistische und nationale Elemente spielen nach wie vor eine große Rolle in der Innenpolitik: Schweden ist eines der vier EU-Länder, welches nicht an der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) teilnimmt. Sicherheitsfragen sind noch strittiger. Die Linke spricht sich gegen einen Bruch mit der Tradition der Neutralität aus, während die gemäßigten zur politischen Mitte orientierten Sozialdemokraten gespalten sind und rechtsextreme Parteien offen die NATO-Vollmitgliedschaft proklamieren.¹⁸⁸

In Schweden wurden die GASP und deren Konsequenzen für ein EU-Mitglied kaum öffentlich diskutiert. Die Politiker suggerierten den Eindruck, als ob das Land immer noch ein unabhängiger Einzelstaat sei. Da im Zuge des EU-Beitrittsprozesses behauptet worden war, die Neutralitätspolitik und später die Allianzfreiheit würden davon unbeeinflusst bleiben, wäre es ein politischer Nachteil gewesen zuzugeben, daß eine vollkommen eigenständige Außen- und Sicherheitspolitik eigentlich gar nicht mehr betrieben werden könne. Erst im Herbst 2000 war ansatzweise eine sicherheitspolitische Debatte in Schweden erkennbar parallel gehend mit der geplanten Entwicklung einer neuen Sicherheitsdoktrin bis zum Herbst 2001.¹⁸⁹

d) Schweiz

Die „neutralité permanente“ erfuhr durch die weitgehende Unberührtheit der Eidgenossenschaft von den beiden Weltkriegen eine gleichsam mythisch-dogmatische Überhöhung. Seit Ende des Kalten Krieges verfolgte die Schweiz eine Verstärkung und Multilateralisierung ihres friedenserhaltenden Engagements zugunsten der UNO und OSZE sowie seit dem Zweiten

187 Dahl, Not if but how: Sweden's future relations with NATO, S. 4.

188 NATO: Sweden Reaffirms Neutrality – For Now, by Anthony Georgieff, Radio Free Europe, über <http://www.rferl.org/nca/features/1999/01/F.RU.990111140030.htm1>, (abgerufen am 5. März 2000).

189 Vgl. den Ausblick von Skoog, Österreich und Schweden auf dem Sprungbrett zur EU, S. 117.

Finis Neutralität?

Golfkrieg auch durch autonome Mitwirkung an UNO-Wirtschaftssanktionen. Anton Thalmann, seit 1999 Chef der Schweizer Mission bei der NATO in Brüssel zufolge, setzte sich die Erkenntnis durch, daß gesteigerte Kooperationsformen mit dem Ausland friedensfördernd wie auch der eidgenössischen Sicherheit zuträglich sein würden. Dies spiegelte freilich die vermehrte Ansicht der politischen Eliten wider, während die Bevölkerung eine sehr reservierte Haltung einnahm. In einem Referendum am 12. Juni 1994 hatte das Stimmvolk noch eine Gesetzesvorlage abgelehnt, wonach ein nur zur Notwehr geschaffenes Blauhelm-Bataillon (600 Mann) zur Überwachung von Truppenentflechtungen und Waffenstillvereinbarungen aufgestellt werden sollte. Der vom Dayton-Abkommen ausgehende „Solidaritätssog“ (so Thalmann) im Zuge von Transitbewilligungen an NATO-Truppen und der Einsatz von „Gelbmützen“ für die OSZE in Bosnien hätten dann Voraussetzungen für eine sicherheitspolitische Öffnung geschaffen. Nach anfänglicher Zurückhaltung unterschrieb die Schweiz am 11. Dezember 1996 ein Rahmenabkommen der NATO-Initiative PfP und wurde im Zuge des Außenministertreffens von Sintra im Mai 1997 Mitglied im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC). Der Bundesrat hatte eine Informationskampagne gestartet und der Nationalrat die verfassungsmäßige Kompetenz des Bundesrates zur selbständigen Unterzeichnung einer politischen Absichtserklärung im Sinne der PfP mit 98 zu 18 Stimmen bestätigt. Die Eintrittsstrategie stand im Zeichen innenpolitisch bedingter Vorsicht. Man rückte die Ausbildungsprogramme der individuellen Partnerschaftsprogramme (IPP) in den Vordergrund. Aktivitäten wie Such-, Rettungsdienste, Medikamentenversorgung, die Abhaltung von Lehrgängen und Seminare sowie Übungen für humanitäre Einsätze wurden entsprechend angeführt. Anfang 1998 eröffnete die Schweiz dann eine eigene Mission bei der NATO.¹⁹⁰

Am 26. Februar 1998 erschien in Bern der im August 1996 in Auftrag gegebene „Bericht der Studienkommission für strategische Fragen“, auch „Bericht Brunner“ genannt, dessen Name vom Kommissionsleiter Alt-Staatssekretär Botschafter Edouard Brunner stammt. Der Rapport, der sich

190 Anton Thalmann, Das Verhältnis der Schweiz zur atlantischen Allianz, Neue Zürcher Zeitung, 30. März 1999, Nr. 74, B 13-14.

als Standortbestimmung für den Vorsteher des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, dem früheren Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) begriff, war knapp und prägnant gehalten und beinhaltete eine Reihe unmißverständlicher Empfehlungen.¹⁹¹

Der Bericht empfahl eine engere Zusammenarbeit mit der NATO, die über den PfP-Rahmen hinausgeht. Die Kommission kam zum Schluß, daß Sicherheit in Europa nur noch im internationalen Verbund zu erreichen sei, v.a. in den Sektoren Technologie, Satellitenaufklärung, Luftraumüberwachung und Nachrichtendienst. Der Bundesrat hatte sich bereits 1993 für den EU-Beitritt als strategisches Ziel ausgesprochen. Laut Bericht Brunner verfüge die Schweiz über eine zu große Armee, die den Zeiterfordernissen nicht mehr gerecht werde. Gewichtsverlagerungen, die Beschaffung von Hochtechnologie und die Forcierung der Luftverteidigung wurden empfohlen. Spezialaufgaben im Hochtechnologiebereich sowie Einsatz- und Solidaritätskorps sollten von Berufspersonal bestritten werden. Eine dosierte Professionalisierung impliziere keinen Bruch mit dem Milizsystem. Die föderalistische Struktur der Armee sollte unangetastet bleiben, der zivile Bereich der Verteidigung allerdings straffer gestaltet werden (Abbau des Zivilschutzes, der ca. 300.000 Personen umfaßt). Die Schweiz habe ihre Solidarität nicht nur finanziell, sondern auch durch Eigenleistungen zu erweisen. Langfristig wurde bei verstärkter Kooperation die Aufgabe der Neutralität nicht ausgeschlossen.¹⁹²

Der „Bericht Brunner“ wurde von den Regierungsparteien und Kantonsregierungen mehrheitlich positiv aufgenommen. Lediglich der Züricher Nationalrat Christoph Blocher vom konservativen Flügel der Schweizerischen Volkspartei (SVP), der der Kommission angehörte und als einziger nicht zustimmte, vertrat die Auffassung, der Bericht diene dazu, die Neutralität zu untergraben und die Eidgenossenschaft in die EU und NATO „hineinzutreiben“. Im August 1998 wurden über 300 Stellungnahmen zum „Bericht Brunner“ der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Auswertungsgruppen umfaßten Kantone, Parteien, Sicherheitsexperten, interessierte Gruppen und Organi-

191 Enzelsberger, Die sicherheitspolitische Öffnung der Neutralen, S. 97-98.

192 Ebd., S. 105-107.

Finis Neutralität?

sationen sowie Einzelpersonen. Eine sehr große Mehrheit befürwortete die Aufgabe der sicherheitspolitischen Zurückhaltung und ein stärkeres Engagement bei der Katastrophenhilfe, diplomatischen Friedensdiensten, beim Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und der Entwicklungshilfe, eine große Mehrheit sprach sich aber auch für die Beibehaltung einer beweglich und pragmatisch gehandhabten Neutralität aus. Sie dürfe jedoch friedensfördernde Aktionen im Ausland nicht behindern.¹⁹³

Die alte Debatte um eine Schweizer UNO-Mitgliedschaft entflammte neu, als sich Bundespräsident Flavio Cotti im August 1998 deutlich für eine solche aussprach. Diese würde ein nicht so langes Beitrittsprocedere nach sich ziehen wie im Falle der EU oder der NATO. Zuletzt hatten die Schweizer 1986 gegen einen UNO-Beitritt abgestimmt. Nur 24,3% waren dafür gewesen.¹⁹⁴

Das „à la carte“-Prinzip der PfP drängt formell keine ungewollten Mitwirkungsformen auf, doch sind die Nachteile der selbstauferlegten Beschränkungen nicht zu leugnen: Sie begrenzen den Gewinn an „Interoperationalität“, um mit den Streitkräften anderer Länder zu kooperieren. Der im Blauhelm-Referendum abgelehnte bewaffnete Selbstschutz für Schweizer Friedenstruppen hatte schon vor der PfP-Teilnahme die Beteiligung an der I-FOR in Bosnien-Herzegowina verunmöglicht. Nach der PfP-Teilnahme stand der gleiche Vorbehalt der Beteiligung an PfP-Übungen zur Vorbereitung auf bewaffnete Einsätze der Friedensunterstützung entgegen und verhinderte die den Partnern angebotene und von anderen Neutralen genutzte Aufnahme in regionalen NATO-Kommandostäben.¹⁹⁵

Das sicherheitspolitische Engagement der Schweiz steigerte sich dennoch allmählich und schrittweise. Bern nahm auch am Planning and Review Process (PARP) der Partnerschaft teil, während noch keine Beteiligung an gemeinsamen militärischen Übungen zur Vorbereitung von Friedensoperationen stattgefunden hat. Erst wenn die Frage der Bewaffnung im Rahmen der laufenden Teilrevision des Militärgesetzes geregelt ist, kann die

193 Ebd., S. 109-111.

194 Ebd., S.104-105.

195 Thalmann, Das Verhältnis der Schweiz zur atlantischen Allianz, B 13-14.

Schweiz vollständig an derartigen Projekten mitwirken. Diese soll die Bewaffnung von Schweizer Truppen im Friedensförderungsdienst ermöglichen und die Ausbildungszusammenarbeit mit dem Ausland auf eine neue Grundlage stellen. Die Devise des Sicherheitspolitischen Berichts 2000 lautet „Sicherheit durch Kooperation“ (ohne Bündnisbeitritt). Bei fehlender Bewaffnungsmöglichkeit läßt sich dieser freilich nicht realisieren. Wird die Revision des Militärgesetzes keinem Volksentscheid unterworfen oder gelingt es, diese bei einer Abstimmung durchzubringen, kann das sicherheitspolitische Reformprojekt verwirklicht werden. Die Schweiz könnte dann wie andere Neutrale an internationalen militärischen Operationen teilnehmen zugunsten der UNO oder der OSZE, aber auch im Rahmen der „Koalition der Fähigen und der Willigen“ unter Führung der NATO, z.B. der SFOR in Bosnien.¹⁹⁶

Die Jugoslawienkrise mit den anschließenden Kriegen am Balkan (1991-96, 1999) hat einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf die Schweizer Außen- und Sicherheitspolitik ausgeübt. In Relation zu seiner Größe hat kein anderes westeuropäisches Land so viele Flüchtlinge aus dem früheren Jugoslawien aufgenommen. Die Eidgenossenschaft war im besonderen durch den Kosovo-Krieg betroffen, insofern als über 170.000 Kosovo-Albaner – nahezu 10% der Bevölkerung des Kosovo – in der Schweiz aufgenommen wurden. Der massive Zustrom von Flüchtlingen schärfte das Bewußtsein im Land mit Blick auf die Konflikte unter den verschiedenen ethnischen Gruppen des ehemaligen Jugoslawien, die in der Schweiz lebten. Extensive humanitäre Hilfe wurde geleistet und bilaterale Unterstützungs- und Wiederaufbauprogramme eingeleitet. Mit 200 Mio. US \$ war die Schweiz eines der Hauptgeberländer. Die Zusammenarbeit mit der NATO vertiefte sich zu einem beispiellosen Grad während der Krise in Bosnien und der Herzegowina. Ende 1995 öffnete die Eidgenossenschaft auch ihren Luftraum und machte die Eisenbahn- und Transitrouten für die IFOR-Truppen frei. Zusammen mit Griechenland, Rußland und später auch Österreich startete die Schweiz ein Unterstützungsprogramm (FOCUS) für versetzte Personen („displaced persons“) im Kosovo. Unterstützung wurde

196 Ebd.

Finis Neutralität?

auch Opfern des bewaffneten Konflikts in Serbien gewährt. Ohne die enge Zusammenarbeit mit den zivilen und militärischen Behörden der NATO wären diese Maßnahmen kaum möglich gewesen. Aufgrund der gesetzlichen Hindernisse zur Entsendung bewaffneter Einheiten, entschied die Schweizer Regierung, eine unbewaffnete Unterstützungseinheit in das österreichische KFOR-Bataillon zu integrieren.¹⁹⁷

Die Schweiz und die NATO verbindet inzwischen ein dichtes Netz an Formen der Zusammenarbeit. Die Eidgenossenschaft nutzt die bescheidenen neutralitätsrechtlichen Handlungsspielräume für vermehrte Kooperationen, doch steht nach wie vor fest, daß auf absehbare Zeit ein Schweizer NATO-Beitritt nicht erfolgen wird. Die Bereitschaft zur Mitgestaltung eines multilateralen Sicherheitsnetzwerkes auch ohne Mitgliedschaft trägt allerdings zu einer Fortsetzung der Öffnung und zu einer Verstärkung der eigenen Möglichkeiten zur Einflußnahme auf Partnerländer und zur Weiterentwicklung des Kooperationssystems mit bei.¹⁹⁸

e) Österreich

Österreichs Außen- und Sicherheitspolitik glich in den ausgehenden 90er Jahren der Quadratur des Kreises: Einerseits wollte man zielstrebig auf WEU bzw. NATO zugehen, andererseits sollte die Neutralität gewahrt bleiben. Bereits im Zuge der EU-Beitrittsverhandlungen hatte ein kontroverser Diskurs über Sinn und Zweck der Neutralität eingesetzt. Maßgebliche Journalisten und Politiker begannen ihren Wert mit Blick auf die Zielsetzungen der GASP in den Jahren nach dem Beitrittsansuchen zu diskutieren bzw. allmählich in Frage zu stellen.¹⁹⁹

Zu einem kritischeren Verständnis trugen auch jüngere historische Forschungen aus den Archiven der Nationalen Volksarmee der ehemaligen

197 Martin Dahinden [Deputy Head of the Swiss Mission to NATO], Swiss Security policy and partnership with NATO, NATO Review, Vol. 47, No. 4 (Winter 1999), S. 24-28, siehe auch <http://www.nato.int/docu/review/1999/9904-06.htm>, S. 2-3 (abgerufen am 5. März 2000).

198 Thalmann, Das Verhältnis der Schweiz zur atlantischen Allianz, B 13-14.

DDR in den Jahren 1990–92 bei, wonach die Sowjetunion konkrete Kriegführung in Österreich für den Eventualfall einer Konfrontation zwischen Warschauer Pakt und NATO in Europa geplant hätte. Die Enthüllungen deuteten daraufhin, daß Österreich im Falle eines solchen Krieges wegen seiner Neutralität nicht verschont geblieben wäre, wie der Sektionschef für Landesverteidigung, Erich Reiter (FPÖ), einer der vehementesten österreichischen NATO-Beitrittsbefürworter, nachdrücklich betonte. Nutzen- und strategische Erwägungen hätten völkerrechtlichen Bedenken gegenüber den Ausschlag für ein sowjetisches Eingreifen gegeben. Die politische Botschaft war eindeutig: Die Vorstellung, wonach die Neutralität nach 1955 per se Schutz vor Zugriff und Intervention geboten hätte, sollte sich im Lichte dieser Befunde als Wunschdenken entpuppen.²⁰⁰

Nun war und ist Neutralität allein nie ein militärischer Schutz – das ist ein grundsätzliches Mißverständnis ihrer Gegner²⁰¹ -, sonst hätte man ja keine Landesverteidigung (Bundesheer) benötigt. Außerdem gab und gibt es für alle möglichen Kriegseventualitäten Sandkastenspiele und Planungen seitens der Militärs. Daraus derart weitreichende politische Schlüsse abzuleiten und damit gegen die Neutralität zu argumentieren, erschien problematisch und auch zur Einschätzung der aktuellen Situation nicht geeignet. Tatsache ist, daß die Rote Armee in Österreich nach 1955 nicht einmarschierte und die ehemalige Sowjetunion den außenpolitischen Status des Landes durchweg achtete und respektierte, ja es entwickelte sich sogar so etwas wie eine Tradition der Neutralitätspartnerschaft mit Rußland, das Österreich als eine Art „Musterschüler“ betrachtete, an die auch Wladimir Putin

199 Heinrich Schneider, Die europapolitische Diskussion in Österreich (Vorträge und Berichte aus dem Graduiertenkolleg Europäische Integration Nr. 3), Tübingen 1993, S. 1-41, hier S. 23-37 und bes. 34-37.

200 Erich Reiter, Kriegsführungspläne des Warschauer Paktes in der sogenannten Zeit des Kalten Krieges (Zusammenfassung eines Vortrages von General i.R. Georg Bautzmann, veranstaltet am 11. Juni 1997 vom Militärwissenschaftlichen Büro des BMLV), in: Ders./Walter Blasi (Hg.), Österreichs Neutralität und die Operationsplanungen des Warschauer Paktes, Informationen zur Sicherheitspolitik, Nr. 20 (Juli 1999), S. 11-16.

201 Ebenfalls als scharfer Neutralitätskritiker in Österreich trat (wenig ausgewogen) auf: Rudolf Burger, Vae neutris! Determinanten der europäischen Integration in österreichischer Perspektive, in: Leviathan, 22. Jg., Nr. 3 (1994), S. 353-366.

Finis Neutralität?

zuletzt anzuknüpfen versuchte. Beim Besuch des russischen Staatspräsidenten in Wien im Februar 2001 widmete sich dieser ausführlich einem Thema bei seiner Tischrede: „In Rußland genießt die österreichische Neutralität einen erhabenen Ruf und gebührende Hochachtung (...) All dies legt Zeugnis ab von der vorausschauenden Klugheit dieser historischen Wahl, welche vom österreichischen Volk im Jahr 1955 getroffen wurde. Heute, wo sich ein System internationaler Beziehungen für das 21. Jahrhundert herausbildet, sind ebensolche wohldurchdachten und verantwortungsvollen Lösungen gefragt.“²⁰²

Objektiv gesehen bestand nach 1989/90 wie auch heute ein weit geringeres Bedrohungspotential für (ein neutrales) Österreich als noch während des Kalten Krieges, weshalb die Aufgabe der Neutralität weit schwerer fällt wie auch ein Beitritt zur NATO alles andere als zwingend ist – weder für Wien noch für Brüssel. Die wachsende Skepsis Rußlands gegenüber der gewandelten atlantischen Allianz (die sich im Kosovokonflikt von einem Verteidigungspakt zu einem „out of area“-Instrument entwickelte) im Zuge der NATO-Osterweiterung (Polen, Tschechien und Ungarn traten dem Bündnis bereits bei) ließen die österreichische Neutralität in einem neuen Licht erscheinen, d.h. wieder an Berechtigung gewinnen.²⁰³ Österreich verweigerte im übrigen der NATO die Benützung des österreichischen Luftraums für Transitflüge, als die Allianz im Frühjahr 1999 ihren mehrwöchigen Angriffskrieg auf „Rest-Jugoslawien“ (ohne UNO-Mandat) zu

202 Zit. n. Andreas Schwarz, Eine durchaus sehr beabsichtigte Irritation, Die Presse, 10. Februar 2001.

203 Kritisch und anregend zu den jüngeren Bezügen der Thematik: Schöfbänker, Neutralität – Quo vadis?, S. 36-56. Der Terroranschlag auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001 durch entführte Passagierflugzeuge schien Neutralitätsgegnern und NATO-Beitrittsanhängern in Österreich vordergründig Vorteile in der Debatte zu ermöglichen, was jedoch fragwürdig bleibt. Erstens ist es sehr schwierig, „Terror“ zu definieren – darunter wird Verschiedenes verstanden -, zweitens noch viel schwieriger, diesen als „Krieg“ zu bezeichnen. Noch fragwürdiger dürfte drittens eine wirksame Terrorbekämpfung mit Hilfe der NATO sein. Hierzu bedarf es keines Militärbündnisses, sondern spezieller Anti-Terror-Elite-Einheiten, wie es die bundesdeutsche GSG 9 im Kampf gegen die RAF in den 70er Jahren war.

starten begann. Diese Vorgänge waren einem Völkerrechtsbruch gleichgekommen, und Österreich tat gut daran, Zurückhaltung zu üben.²⁰⁴

Zustimmung und Bestätigung fand Reiter mit seinen historischen Spekulationen gegen die Neutralität durch den bundesdeutschen Staatssekretär a.D. Lothar Rühl, wonach die Neutralität keine Sicherheitsgarantie gewährleistet hätte. Sie habe für die UdSSR keinen Wert an sich dargestellt, jederzeit hätte ihre Haltung „in rücksichtslose und völkerrechtswidrige Mißachtung“ umgeschlagen, „wenn ein Angriff auf oder ein Durchmarsch durch österreichisches Gebiet in das strategische Kalkül gepaßt hätte“. Österreich sei latent gefährdet gewesen, zumal die NATO ihrerseits weder Kräfte frei hatte, um das Land abzudecken noch Interessen und Pläne, die Neutralität Österreichs zu verletzen.²⁰⁵

Demgegenüber abweichend hatte der deutsche General Klaus Naumann bei einer Aussprache mit Wehrsprechern im Juli 1997 im österreichischen Nationalrat festgestellt, daß seine Brigade in den letzten 35 Jahren den Auftrag gehabt habe, „im Angriffsfall des Warschauer Paktes auf Österreich – Stichwort ‚Polarka‘-Plan – selbst nach Österreich vorzustoßen“, was dort auch bekannt gewesen sei.²⁰⁶

Diese politisch wahrscheinlich nicht unmotivierten Bekanntmachungen trugen alles andere als zur Imageprofilierung der Neutralität bei. Bereits im Wahlkampf des Jahres 1990 hatte sich der damalige Oppositionsführer Jörg Haider für die Abschaffung der Neutralität und den Beitritt zur NATO aus-

204 „Koalition in Handschellen“, *Der Standard*, 16. März 1999.

205 Lothar Rühl, Österreichs Sicherheitslage in der Neutralität während des Ost-West-Konflikts, in: Reiter/Blasi (Hg.), *Österreichs Neutralität*, S. 17-22, hier S. 22.

206 Heidegger/Steyrer, *NATO-Streit in Österreich*, S. 23; Die These Felix Ermacoras, der von Aufmarschplänen der UdSSR gegen Österreich laut Angaben des während des Prager Frühlings geflüchteten Generals Senja von einer Bedrohung der österreichischen Neutralität durch die sozialistische Bundesexekution in der UdSSR sprach, hat Rainer Eger basierend auf die von Ermacora selbst bestätigte Beschränkung der UdSSR auf Erhaltung des Status quo in Europa überzeugend widersprochen, vgl. Rainer Eger, *Krisen an Österreichs Grenzen. Das Verhalten Österreichs während des Ungarnaufstandes 1956 und der tschechoslowakischen Krise 1968. Ein Vergleich*, München 1981, S. 154 f. (Anm. 15) und Felix Ermacora, *20 Jahre österreichische Neutralität*, Frankfurt 1975, S. 144, 152 und zuletzt Walser, *Die Außenpolitik der monocoloren Regierung Klaus*, S. 429.

Finis Neutralität?

gesprächen. Im Parlament hatten die Freiheitlichen dann durch eine Reihe dringlicher Anfragen und Sondersitzungen auf die ÖVP Druck ausgeübt, möglichst rasch der atlantischen Allianz beizutreten, wobei innenpolitische Intentionen eine Rolle spielten: Die Koalition in eine Falle zu treiben, die Regierungsparteien zu spalten und Gleichklang mit der ÖVP herzustellen.²⁰⁷

Das am 11. März 1996 zwischen Bundeskanzler Viktor Klima (SPÖ) und Vizekanzler und Außenminister Wolfgang Schüssel (ÖVP) geschlossene Koalitionsübereinkommen enthielt schließlich den Passus, wonach sich „die Regierungsparteien im Einklang mit den Zielsetzungen der Europäischen Union für die vollberechtigte Teilnahme Österreichs an funktionsfähigen europäischen Sicherheitsstrukturen einsetzen“. Mit dem EU-Beitritt habe sich Österreich „zur vollen Mitwirkung“ an der GASP und zu der im EU-Vertrag von Maastricht festgelegten Absicht einer gemeinsamen Verteidigungspolitik verpflichtet. Österreich werde sich „an diesbezüglichen Bemühungen aktiv beteiligen“. Das dies, konsequent weitergedacht, eine „tiefgreifende Revision der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ nach sich ziehen würde, schien außer Zweifel zu sein.²⁰⁸

Die SPÖ-ÖVP-Koalition schien sich auch über die Perspektive einer bevorstehenden vollen Eingliederung Österreichs in die mit WEU und NATO verbundene gemeinsame europäische Sicherheitspolitik, d.h. über die bei Realisierung dieses Vorhabens unvermeidliche Verabschiedung von der Neutralität im klaren gewesen zu sein. Das Koalitionsabkommen sah auch die Erarbeitung eines „Optionenberichts“ vor, der Entscheidungsbedarf anerkannte und verschiedene in Frage kommende Alternativen zu betrachten und bewerten als sinnvoll erachtete. Schließlich sollte als Ergebnis „noch vor der Übernahme des EU-Vorsitzes durch Österreich, spätestens jedoch im Laufe des ersten Quartals des Jahres 1998“ eine Optionenprüfung erfol-

²⁰⁷ Heidegger/Steirer, NATO-Streit in Österreich, S. 235-237.

²⁰⁸ Heinrich Schneider, Der sicherheitspolitische „Optionenbericht“ der österreichischen Bundesregierung: Ein Dokument, das es nicht gibt – und ein Lehrstück politischen Scheiterns, Informationen zur Sicherheitspolitik, Nr. 16, (März 1999), S. 27-116, hier S. 27-28, 31.

gen, dem Parlament berichtet und dann eine Option als die den Erfordernissen entsprechende zur Grundlage der zukünftigen Politik gemacht werden. Verschiedene Varianten konnten ursprünglich erwogen werden: Wahrung des Status quo; verstärkte Betonung der dauerhaften Neutralität bei Erhöhung der Verteidigungsausgaben; Anstrengungen zu einer Kooperation aller EU-Nicht-Bündnismitglieder (Dänemark, was die WEU anlangt, Irland, Finnland, Schweden und Österreich); Bemühungen zum Ausbau der OSZE als völkerrechtliches Institut mit verbesserter Entscheidungskompetenz zu einer regionalen Organisation kollektiver Sicherheit als Art „Euro-UNO“; Abschwächung und Modifizierung des neutralen Status mit Blick auf eine „differentielle“ Neutralität; Absage an die „immerwährende“ Neutralität zugunsten der Allianzfreiheit und Steigerung der eigenen Handlungsfreiheit ohne Bündnisbeitritt; Aufrechterhaltung des Neutralitätsstatus unter Mitwirkung an Zusammenarbeitsformen (PfP, enhanced PfP, Aufwertung des Beobachterstatus bei der WEU etc.); WEU-Beitritt ohne NATO-Mitgliedschaft?; NATO-Beitritt ohne WEU-Zugehörigkeit?; Beitritt zur WEU und NATO. Bemerkenswerterweise sind nur zwei Möglichkeiten konkretisiert worden: Die Abweisung eines Entscheidungsbedarfs, d.h. Einfrierung des Status quo, bzw. als weiterführende Option die Beschäftigung mit der Möglichkeit eines WEU-Beitritts. Es handelte sich also um eine Politik des Abwartens, welchen Verlauf die EU-Regierungskonferenzen und die europäische Sicherheitspolitik nehmen würde.²⁰⁹

Deutlich wurde im weiteren Verlauf der Debatte, daß die ÖVP (v.a. Klubobmann Andreas Khol und Vizekanzler Schüssel) eine WEU- und NATO-Beitrittsoption forcierte, während von Teilen der SPÖ-Spitze (Nationalratspräsident Heinz Fischer und Klubobmann Peter Kostelka) diesbezüglich Blockierungstendenzen zum Ausdruck kamen. Die Volkspartei legte sich am 14. Juli 1997 auf eine Mitgliedschaft in der Atlantischen Allianz fest, was von den Sozialisten als Einengung des Erarbeitungsspielraums für den „Optionenbericht“ interpretiert wurde. Angesichts der Stimmung in der Bevölkerung - im Februar 1998 sprachen sich 65% gegen einen NATO-

209 Ebd., S. 33-36.

Finis Neutralität?

Beitritt aus - und nicht unerheblicher neutralistischer Potentiale in ihrer Führung setzte die SPÖ auf eine reservierte Position, die auf die Schaffung eines gesamteuropäischen Systems kollektiver Sicherheit zielte. Es folgte ein „Hin und Her der Positionen“ (Heinrich Schneider), d.h. die Fortsetzung der vorher bereits erkennbaren Zweideutigkeiten, wobei eine krasse Diskrepanz zwischen Solidaritätszusagen nach außen zu den Neutralitätsversicherungen nach innen bestand. Diese Vorgänge führten zu erstaunlichen rhetorischen Verrenkungen wie in früheren Zeiten, als z.B. noch der frühere Außenminister Alois Mock 1993 und Verteidigungsminister Werner Fasslabend 1994 in heimischen Medien verlauten ließen, eine NATO-Mitgliedschaft sei mit der Neutralität vereinbar! Fasslabend verstieg sich sogar zur Feststellung, daß „die WEU, zumindest zur Zeit, den Charakter einer Sicherheitsgemeinschaft und nicht so sehr eines Militärbündnisses“ habe – hinsichtlich des Artikel 5 (unbedingte Pflicht zur Beistandsleistung) eine bemerkenswerte Aussage.²¹⁰

Österreichs neuer Außenminister Schüssel setzte dieses (Verwirr-)Spiel fort, als er 1995 durchblicken ließ, die Neutralität bilde für Österreich kein Hindernis für eine volle Teilnahme an der WEU. Diese werde in Zukunft von der EU zunächst nur mit Krisenmanagement- und friedenserhaltenden Operationen betraut werden. Artikel 5 des WEU-Vertrages würde „vorerst nicht schlagend werden“. Noch im Frühjahr erklärte Schüssel Neutralität und NATO-Beitritt seien vereinbar, weil die Beistandspflicht zur Einschränkung, nicht aber zur Gegenstandslosigkeit der Neutralität führe. Ein vorbehaltloser Beitritt komme nicht in Frage. Diese ambivalenten Äußerungen wurden ohne Richtigstellungen abgedruckt.²¹¹ Die von der Opposition geforderte Volksabstimmung im Falle eines WEU- oder NATO-Beitritts wurde von Regierungsseite als verfassungsrechtlich nicht zwingend beurteilt, was zutreffend war. An der Notwendigkeit einer 2/3 Parlamentsmehrheit zur Abschaffung eines Bundesverfassungsgesetzes wird aber keine Regierung in Österreich vorbeikommen.

210 Ebd., S. 50-52; „Fasslabend: Neutral auch in WEU. Ja zu kollektiver Verteidigung“, Die Presse, 26. September 1994.

211 Ebd., S. 53-54.

Die Regierungskoalition SPÖ-ÖVP konnte bis zum Ablauf ihrer Amtszeit (1995-1999) schließlich keinen sicherheitspolitischen Konsens herstellen. Das Ringen um die Erstellung des gemeinsamen „Optionenberichts“, ein von Experten des Bundeskanzleramtes, des Außen- und Verteidigungsministeriums zu verfassenden Dokuments, verkam kurz vor der anvisierten dead line zu einer Farce. Heinrich Schneider nannte es „ein Lehrstück politischen Scheiterns“.

Wie ist dieses zu interpretieren? Das Koalitionsabkommen von 1996 konnte eigentlich nicht anders verstanden werden, als eine Weichenstellung weg von der Neutralität hin zu einer verteidigungsbezogenen „Solidarität“ vorzunehmen. Die Distanzierung der SPÖ von dieser Absichtserklärung und ihre Weigerung, eine NATO-Mitgliedschaft in die Zukunftsperspektiven der Sicherheitspolitik einzubeziehen, die Volkspartei verweigerte ihrerseits eine Zustimmung bei Fehlen eines derartigen Passus, machte eine regierungspolitische Einigung in dieser Frage unmöglich. Die Große Koalition war in der Sicherheitspolitik bereits Ende März 1998 gescheitert. Schneider gelangt zu dem kritischen Urteil, daß die offen gebliebene Kontroverse das „Zutrauen in die Vernünftigkeit der österreichischen Politik“ nicht gerade gefördert habe und dies war sehr gewogen, ja überaus freundlich formuliert.²¹²

Fast bis zuletzt haben die politischen Eliten in Österreich vermieden, die neutralitätspolitischen Konsequenzen ihrer Politik offen zu artikulieren und offensiv anzugehen. Der am 2. Oktober 1997 unterzeichnete Vertrag von Amsterdam, der nach einer lebhaften Debatte vom Nationalrat am 18. Juni 1998 ratifiziert worden ist – in Kraft ist dieser seit dem 1. Mai 1999 –, sieht eine Verschmelzung von WEU und EU sowie eine Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) vor. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen hatte das österreichische politische System bis zum Ende des 20. Jh. noch nicht gezogen. Damit hätten die maßgeblichen Vertreter der Alpenrepublik wohl ihre bisherige Politik der ökonomischen, politischen und militärischen Integration massiv gefährdet. Nur mit Ausklammerung, Tabuisierung und Verdrängung dieses heiklen Themas, wel-

212 Ebd., S. 95.

Finis Neutralität?

ches in der Bevölkerung immer noch hohe Sympathiewerte besitzt, konnte „dieser Politik der nicht deklarierten Aushöhlung der österreichischen Neutralität“ (Anton Pelinka) bisher überhaupt Erfolg beschieden sein.²¹³

Der Wahlkampf von 1999 stand dann auch weit weniger im Zeichen des Für und Wider eines NATO-Beitritts, sondern war vor allem auf personelle Aspekte wie die Frage des geeigneten Kanzlerkandidaten konzentriert. Die seit 4. Februar 2000 gebildete ÖVP-FPÖ-Regierung verfolgte, wenngleich nicht frei von Dissonanzen,²¹⁴ einen WEU- und NATO-Beitrittskurs, weist hierfür aber nicht die nötige Zwei-Drittel-Mehrheit für die Suspendierung des BVG über die immerwährende Neutralität im Parlament auf. Sozialdemokraten und Grüne haben sich seither als besonders vehemente Fürstreiter der Beibehaltung der Neutralität im Nationalrat gegen „Schwarz-Blau“ munitioniert. Die Sicherheitsdebatte flackert von Zeit zu Zeit auf, bis heute ist es aber noch zu keiner Entscheidung gekommen. Aufgrund der Pläne von Verteidigungsminister Herbert Scheibner (FPÖ), der zuletzt wissen ließ, daß Österreich nur mehr allianzfrei (er sprach „von einer praktisch bestehenden ‚Bündnisfreiheit‘ Österreichs“) sei, was den Realitäten entspricht, soll es zur Erarbeitung einer neuen Landesverteidigungsdoktrin für den Herbst 2001 kommen. Der EU-Abgeordnete Hannes Swoboda (SPÖ), der sich 1996 noch zur Einschätzung verstiegen hatte, „daß sich die WEU über kurz oder lang auflösen wird“²¹⁵, stellte entgegen der eigenen Parteauffassung im Juni 2001 fest, daß Österreich „pakt-ungebunden“ sei und er sich eine „offene Diskussion“ über Neutralität und Beistandspflicht in Österreich wünsche.²¹⁶ Im Februar hatte er schon seine Parteifreunde davor gewarnt, bei der Sicherheitsdebatte den Anschluß zu verlieren,²¹⁷ während Außenministerin Benita Ferrero-Waldner (ÖVP) erklärte, die Neutralität sei „inhaltslos“, allerdings mit einem nicht unwichtigen Zusatz: „zumindest

213 Vorwort von Anton Pelinka, Für eine neutralitätspolitische Debatte, in: Heidegger/Steyrer, NATO-Streit in Österreich, S. 10-12, hier S. 11.

214 „Auch unter Schwarz-Blau bleibt NATO-Kurs wacklig“, Die Presse, 18. September 2000.

215 Der Standard, 1. Juli 1996.

216 Skoog, Österreich und Schweden auf dem Sprungbrett zur EU, S. 118.

217 „Swoboda zu Neutralität: ‚Dürfen uns nicht eingraben‘“, Die Presse, 23. Februar 2001.

im europäischen Kontext“. Dies wiederum veranlaßte Klubobmann Peter Kostelka (SPÖ) zu einer Replik, nämlich daß diese Position für die Sozialdemokraten „inakzeptabel“ sei. Ferrero verdrehe die Tatsachen und wolle Österreich „schnurstracks in die NATO führen“. ²¹⁸ Die erste Bewertung war in ihrer Schärfe sicher unzutreffend, die letzte Feststellung Kostelkas dürfte aber nicht abwegig sein. Die ÖVP-FPÖ-Koalition gab zuletzt zu verstehen, daß Österreich die Übernahme einer Beistandsverpflichtung in den Rechtsbestand der EU anstreben werde. ²¹⁹

Seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags stellt sich eigentlich nicht mehr die Frage, ob Österreich seine Neutralität beibehalten kann, sondern vielmehr, ob es „allianzfrei“ bleiben soll oder die Übernahme einer EU-Beistandsverpflichtung für die Aufrechterhaltung der Sicherheit zielführender ist. ²²⁰ Politisch ist aber die Abschaffung der Neutralität (noch) nicht möglich, und niemand weiß, ob dies vielleicht doch ein Glücksfall sein kann. An der regierungspolitischen Pattsituation ÖVP-FPÖ versus SPÖ-Grüne scheint sich bis zu den nächsten Wahlen (2003) kaum etwas zu ändern. Das ärgert vor allem die NATO-Befürworter, wie den Beauftragten für strategische Studien im Bundesministerium für Landesverteidigung, Sektionschef Erich Reiter, der mit Blick auf die Gegner von einer bereits „ideologischen Neutralität“ und einer „Verweigerung der westlichen Orientierung“ spricht. Er hält dagegen: „Militärische Stärke ist viel abschreckender als ein Neutralitätsgesetz.“ ²²¹ Davon kann allerdings im Falle Österreichs noch keine Rede sein.

218 Die Presse, 23. Februar 2001.

219 Siehe das Regierungsprogramm der ÖVP-FPÖ-Koalition 2000-2003, Kapitel „Sicherheit“, Punkt 3, 1. Satz (homepage des BMfAA – www.bmaa.gv.at).

220 Erich Reiter, Österreichs europäische Sicherheitspolitik. Befürworter und Verhinderer, Neue Zürcher Zeitung, 1. September 2000; Dietmar Neuwirth, Neue Sicherheitsdoktrin verursacht Kulturschock. Von ministeriellen Eitelkeiten und Eifersüchteleien, Die Presse, 17. Februar 2001; Heinrich Schneider, Österreich als Mitglied der Europäischen Union: Sicherheitspolitik zwischen Neutralität und Allianzbeitritt, in: Michael Gehler/Anton Pelinka/Günter Bischof (Hg.), Österreich in der EU. Bilanz einer Mitgliedschaft [im Erscheinen 2002].

221 Erich Reiter, Am Scheideweg. Über Neutralität und Sicherheitspolitik in Österreich, Kurier, 10. September 2001.

V. Zusammenfassende Überlegungen zur aktuellen Konstellation

Kleinststaaten haben ein vitales Interesse an der Existenz geregelter und konfliktfreier Verhältnisse, weil sie von Instabilitäten der internationalen Beziehungen am meisten betroffen sind und weit eingeschränkte Handlungsspielräume besitzen. Am Funktionieren entsprechender Sicherheitssysteme in ihrem näheren oder weiteren Umfeld besteht großes Interesse, weil sie von solchen auch entsprechend profitieren können.²²²

In der Geschichte des Kalten Krieges waren sie mitunter Sicherheitskonsumenten, wobei sie auch zur Stabilität der Verhältnisse durch bewußte Vertrauensbildung, erklärten Gewaltverzicht und bewaffnete Neutralität beitrugen. Heute wird an sie die Frage gerichtet, inwieweit sie bereit sind, auch militärisch nach außen Sicherheitsproduzenten zu sein, d.h. sich an europäischen und transatlantischen Sicherheitsinstitutionen aktiv zu beteiligen. Anton Pelinka hat darauf verwiesen, daß Neutralität mit der Kritik leben muß, infolge ihrer Unparteilichkeit Solidarität zu vermeiden.²²³ Diesem Vorwurf versuchten Neutrale allerdings immer schon mit den zahlreichen Funktionen der Neutralität zu begegnen.

Betrachtet man die verschiedenen infragekommenden Staaten, so ist eine differenzierte Betrachtungsweise angezeigt. Eine pauschale Aburteilung ist keineswegs zulässig. Nicht alle Neutrale waren „Trittbrettfahrer“, ein Wort, das im Zuge des immer stärker werdenden NATO-Sogs von Beitrittsbefürwortern gerne – zumeist unreflektiert – verwendet wird. Die Neutralität der Schweiz oder Schwedens hat nicht automatisch zur Schwächung der europäischen Sicherheit beigetragen. Ihre Rüstungsanstrengungen sind seit Jahrzehnten z.T. größer als die so mancher NATO-Staaten von den Niederlanden bis Dänemark.²²⁴

Zu unterscheiden sind neben den historisch gewachsenen dauernd neutralen zentraleuropäischen Kleinststaaten (Schweiz und Österreich) die weit größte-

²²² Enzelsberger, Die sicherheitspolitische Öffnung der Neutralen, S. 97.

²²³ Pelinka, Für eine neutralitätspolitische Debatte, S. 12.

ren, ehemals faktisch neutralen, heute deklariert „allianzfreien“ skandinavischen Peripheriestaaten (Schweden und Finnland). Irlands Neutralität stellt einen schwer vergleichlichen Sonderfall dar, der von besonderer politischer Ambivalenz gekennzeichnet ist.

In historischer Perspektive ist festzuhalten, daß sowohl in Schweden als auch in der Schweiz Neutralität insofern Tradition hat, als ihre geschichtlichen Wurzeln bereits weit vor die Zeit des Kalten Krieges zurückreichen. Beide entschieden sich im Kontext des Ost-West-Konflikts für eine Beibehaltung des Konzepts der bewaffneten Neutralität. Österreich und Finnland betrachteten hingegen gerade in dieser Zeit Neutralität als Mittel, ihre Souveränität wiederzuerlangen bzw. zu bewahren und zu schützen. Irlands Neutralität hatte im Unterschied zu Österreich, der Schweiz, Schweden und Finnland viel weniger mit dem Kalten Krieg als mit dem Wunsch zu tun, eine sicherheitspolitische Unterordnung unter Großbritannien zu vermeiden.²²⁵

Mit partieller Ausnahme Irlands bedeutete die EU-Mitgliedschaft für alle hier vorgestellten Länder einen Stimulationseffekt hinsichtlich stärkeren europäischen sicherheitspolitischen Engagements bzw. einer deutlicheren WEU- und NATO-Affinität, ohne daß sie formell auf ihre Neutralität verzichtet hätten.²²⁶ Von Neutralität wollen die Skandinavier (und auch das offizielle Österreich) heute nicht mehr sprechen. Anders ausgedrückt: Der EU-Beitritt hatte mit Blick auf den durch die GASP und die GESVP erzeugten Erwartungsdruck, die Neutralen auf den Status von „Allianzfreien“ herabgedrückt. Dies wurde in Form der offiziellen Sprachregelung bei Finnland und Schweden bald erkennbar, auch im Falle Irlands und Österreichs entsprach diese Umschreibung der „Etikettenwahrheit“, was zuletzt von der „Schwarz-Blauen“ Regierung in Wien auch kundgetan wurde. Die

224 Ebd., S. 11; zur Verteidigungspolitik neutraler Staaten Payr, Die schwierige Kunst, S. 67.

225 CRS Report for Congress, NATO-Enlargement and the Former Neutrals, p.2.

226 Siehe hierzu auch Chong-Ko Tzou, Die neue Rolle der Neutralen. Österreichs Beitritt zur EU und die europäische Integration (Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaft 313), Frankfurt/Main – Wien 1996; Patrick Schröter, Neutralität und GASP. Erste Erfahrungen Finnlands, Österreichs und Schwedens (Schweizer Schriften zur europäischen Integration 11), Bern 1997.

Finis Neutralität?

Schweiz als Nicht-EU-Mitglied konnte von alledem sichtlich unberührt bleiben und weiterhin viel mehr Zurückhaltung üben, wenngleich auch hier Veränderungen erkennbar geworden sind. Allianzfreiheit insgesamt erscheint heute eher als Verlegenheits- bzw. Übergangslösung als ein sicherheitspolitisches Konzept von Dauer. Sie verweist bereits auf ein Rückzugsmanöver der (ehemals) Neutralen.

Der Status der Neutralität hing and hängt eng mit einer identitätsstiftenden Funktion nach innen zusammen, und diese wiederum war eng verkoppelt mit einer geradezu sendungsbewußten Funktion nach außen: moralisch über anderen zu stehen, wenn nicht sogar eine „moral superpower“ zu sein.²²⁷ Bei Beobachtung der aktuellen Konstellationen ist auffallend, daß Finnland und Schweden tendenziell weniger Berührungspunkte mit der Atlantischen Allianz haben als die Schweiz oder Österreich.²²⁸ Allerdings haben Finnland und Schweden auch für sich unterschiedliche Verhältnisse zur NATO. Während die beiden skandinavischen Staaten als ehemals faktisch Neutrale sich nun in ihrem Selbstverständnis als „allianzfrei“ begreifen, schränkt die in der österreichischen Bundesverfassung verankerte „immerwährende“ Neutralität den Handlungsrahmen der Alpenrepublik doch stärker ein, von der Eidgenossenschaft mit ihrem breiten, historisch tief verwurzelten und lange gewachsenen Neutralitätssockel gar nicht zu sprechen. Dennoch beteiligten sich Finnland, Österreich und Schweden gemeinsam mit Truppenkontingenten an der NATO-Friedensoperation in Bosnien-Herzegowina. Alle drei waren zu diesem Zeitpunkt Mitglieder des EAPC und Teilnehmer an der PfP-Initiative. Das Programm PfP wurde und wird aus verschiedenen Motiven und Zielsetzungen heraus wahrgenommen: zur Verbesserung der eigenen Verteidigungskapazitäten, als institutionelle Plattform zur euro-atlantischen Zusammenarbeit, als vertrauensbildendes Konsultationsforum oder sicherheitsfördernder Kooperationsrahmen, wenn nicht als Eintrittshalle für eine NATO-Mitgliedschaft, was die Kritiker im

227 Siehe hierzu auch Ann-Sofie Nilsson (Dahl), *Den Moraliska Stormakten* („The Moral Superpower“), Stockholm, 1991 und Kaiser, *Culturally Embedded and Path-Dependent*.

228 „Die Schweiz und die Nato – Mehr Qualität“, *Neue Zürcher Zeitung*, 8./9. August 1998, S. 13.

Sinne einer Salamtaktik der NATO-Befürworter befürchten. Wenngleich eine solche für alle Neutrale innenpolitisch nach wie vor kaum, nur schwer oder gar nicht durchsetzbar ist, wollen sich offenbar alle Regierungen das Tor für einen zukünftigen Beitritt offen halten. Damit enden aber auch schon die Gemeinsamkeiten.

Schweden und Finnland sind aufgrund ihres Status als einfache oder faktisch Neutrale infolge Fehlens eines Kriegszustandes oder bewaffneten Konflikts lediglich „allianzfrei“ und besitzen deshalb ein höheres Maß an Aktionsradius in der Bestimmung ihrer Sicherheitspolitik. Das österreichische Bundesverfassungsgesetz verbietet hingegen schon im Frieden den Beitritt zu Militärallianzen sowie die Schaffung von Militärbasen fremder Staaten auf eigenem Territorium. In den Jahrzehnten des Kalten Krieges sorgten im wesentlichen die Unparteilichkeit, Manövrier- und Vermittlungsfähigkeit und indirekt auch die NATO für Österreichs Unversehrtheit und Sicherheit. Die Alpenrepublik hat während dieser Zeit nie mehr als 1,4% des BNP für Verteidigungszwecke ausgegeben, während die Eidgenossenschaft, Schweden und Finnland um eine viel glaubwürdigere militärische und damit im Eventualfall auch wirksamere Verteidigung bemüht waren. Nach Ende des Kalten Krieges und dem Beitritt zur EU ist das Thema v.a. ein innenpolitisches Problem. Neutralität schränkt nicht nur in Österreich und der Eidgenossenschaft rechtlich betrachtet die Handlungsfreiheit für weitere sicherheitspolitische Integrationsschritte ein,²²⁹ außer die Regierungen setzen sich über die gesetzlichen Bestimmungen hinweg und höhlen sie weiter aus. Dafür gibt es Anzeichen, allerdings beim EU-Mitglied Österreich weit mehr als im Nicht-EU-Land Schweiz. Diese Hindernisse bildeten bis zuletzt Stolpersteine für einen NATO-Beitritt. Während Finnland und Schweden bei ihren EG/EU-Beitrittsanträgen keinen Neutralitätsvorbehalt deponierten, hatte dies Österreich sehr wohl noch getan, obwohl stringent weitergedacht eine totale Integration auch eine uneingeschränkte Bejahung der zweiten Säule der EU, d.h. eine gemeinsame

229 Plasche, Unterschiedliche Konzepte der neutralen Staaten; Paul Luif, Zehn Thesen zur österreichischen Neutralität. Gravierende Fehldeutungen der EU-Entwicklung, Neue Zürcher Zeitung, 28. August 2000.

Finis Neutralität?

europäische Außen- und Verteidigungspolitik sowie die Aufstellung einer europäischen Streitmacht implizierten.

Eine entsprechende publizistische Einflußnahme und mediale Bearbeitung der nationalen Öffentlichkeiten wie auch Debattenbeiträge von Sicherheitsexperten trugen zu einer teilweisen Öffnungsbereitschaft in der Sicherheitspolitik der (ehemals) Neutralen bei. Der Bedeutungswandel der Neutralität wurde von den politischen Eliten zwar erkannt und entsprechend auch ihr weiterer Erosionsprozeß betrieben, mit Blick auf den politischen Handlungsbedarf sind die Haltungen aber geteilt, von weiten Teilen der Schweizer und österreichischen Bevölkerung (besonders der mittleren und älteren Generation) wird Neutralität nach wie vor sehr geschätzt und beizubehalten gewünscht, zumal sie sich gefühlsmäßig stark an diese Art nationale Kategorie gebunden fühlen. In Schweden und Finnland ist diese Einstellung auch vorhanden, aber sie scheint tendenziell weniger ausgeprägt, zumal dort auch ein stärkerer sicherheitspolitischer Realismus vorhanden sein dürfte. Es verwundert jedoch insgesamt nicht, daß keiner der betreffenden Staaten formell um einen NATO-Beitritt angesucht hat oder WEU-Mitglied ist. Es galt und gilt abzuwarten, wie sich die GESVP weiterentwickelt, was die Aufnahme mittelost- und südosteuropäischer Staaten bewirken und v.a. wie Rußland reagieren wird. Die Neutralität ist noch nicht Bestandteil „der Schatzkammer“ in der Wiener Hofburg, wie dies ein konservativer Politiker in Österreich einmal gesagt hat, sondern wird aus der Sicht ihrer Befürworter und Anhänger mit dieser „wait and see-policy“ ganz bewußt immer noch in Reserve gehalten.

Sollte die Fusion von WEU und EU konkrete Gestalt annehmen, schlägt jedoch sowohl für allianzfreie als auch für noch neutrale Staaten in der EU die Stunde der Wahrheit. Artikel 5 des WEU-Vertrags inkludiert viel intensivere Beistandsbestimmungen als der der alten NATO. Diese selbst ist zum schwerlich ersetzbaren Rückgrat euro-atlantischer Sicherheitspolitik geworden. Im Unterschied zur Vision einer integrierten zweiten Säule der EU bot sie in der 2. Hälfte der 90er Jahre als intergouvernementales System die Chance zur Wahrung neutralitäts- und souveränitätspolitischer Anlie-

gen. Jede Stimme eines Mitglieds wog und wiegt formell gesehen gleich viel.²³⁰

Der NATO-Beitritt Tschechiens, Polens und Ungarns verstärkte einerseits bei den skandinavischen Staaten Schweden und Finnland die Neigung, über die Notwendigkeit eines Allianzbeitritts nachzudenken, während in Österreich und der Schweiz daraus zunächst kein verstärkter sicherheitspolitischer Handlungsbedarf abgeleitet worden ist, wenngleich die politischen Eliten diesen zu erkennen glaubten und zu erklären und begründen suchten. Die Balkankriege in den 90er Jahren schärften das Bewußtsein für die Komplexität der Krisenbewältigung. Die sogenannte „humanitäre Intervention“ im Zuge der Kosovokrise mit den „Luftschlägen“ – Euphemismen hatten Hochkonjunktur, der Begriff „Kollateralschäden“ wurde zum Unwort des Jahres 1999 gekürt - veränderten das Bild von der Allianz in den kritischen Öffentlichkeiten der neutralen und allianzfreien Staaten nicht unerheblich, die auch nicht mehr als reines Verteidigungsbündnis interpretiert werden konnte, ja ohne UNO-Mandat und unter Bruch des Völkerrechts wie in einem Angriffskrieg agierte. Das ging nun mit Neutralität oder Allianzfreiheit überhaupt nicht mehr zusammen. Von der Vereinbarkeit von Neutralität und NATO (WEU), wie z.B. noch in der ersten Hälfte der 90er Jahre, sprachen in Österreich nun auch keine Politiker mehr. Das nordatlantische Bündnis wurde distanzierter bzw. kritischer als bisher betrachtet. Hand in Hand mit der Rezeption des Kosovokriegs und des veränderten NATO-Profiles ging eine unerwartete, indirekte Aufwertung der Neutralität.

Die ehemals europäischen Neutralen versuchen schon seit längerem in einem network von institutionellen Bindungen teilweise unter Anlehnung an die transatlantischen Beziehungen, Maßnahmen einzuleiten, um Gefahrenzonen durch friedenserhaltende Operationen zu beseitigen. Sowohl der „Bericht Brunner“ als auch der „Optionen-Bericht“ gelangten zum Resultat, mehr Engagement zu zeigen, mehr „Solidarität“ zu üben, mehr Kooperation und bessere Koordination zu leisten, um den aktuellen Herausforderungen zu begegnen. Beide Dokumente gingen von einem umfassenden

230 Thalmann, Das Verhältnis der Schweiz zur atlantischen Allianz, B 13-14.

Sicherheitsbegriff aus, d.h. die Vorstellung eines autonomen nationalen Verteidigungskonzepts (in Europa) wurde als unrealistisch angesehen. Trotz einer weitgehenden Vergleichbarkeit im Sinne von Gemeinsamkeiten zwischen der Schweiz und Österreich waren auch Unterschiede erkennbar: Der militärischen Dimension der Neutralität wurde seitens der Eidgenossenschaft weit aus mehr Bedeutung beigemessen, während für Österreich historisch betrachtet die Außen- gegenüber der Verteidigungspolitik ein Übergewicht besaß. Das kam auch im jeweiligen Verhältnis zur UNO besonders deutlich zum Ausdruck. In der Schweiz setzte ein Umdenken in bezug auf den militärischen Stellenwert der Neutralität und ihrer Schutzfunktion für die Bevölkerung erst im Laufe der 90er Jahre und ansatzweise ein. Die Professoren Daniel Thürer von der Universität und Jürg Martin Gabriel von der ETH Zürich haben zum Beispiel die Bedeutung der Schweizer Neutralität in Frage gestellt, was vor den 90er Jahren kaum denkbar gewesen wäre, Intellektuelle aber schon vorgedacht hatten.²³¹ Österreich hatte bereits früher weit aus mehr Schritte in Richtung europäischer Solidaritätspolitik gesetzt als die Schweiz: UNO-, EU- und OSZE-Mitgliedschaft, WEU-Beobachterstatus, PfP-Teilnahme, Beteiligung am EAPC, Ratifikation des Vertrags von Amsterdam, grundsätzliche Bereitschaft zur Nutzung des erweiterten PfP-Angebots und uneingeschränkte Teilnahme an UNO-Missionen. Seit Dezember 1996 nimmt die Schweiz am PfP teil, eine vorsichtige Verschiebung von überwiegend zivilen auf militärische Programme ist vorgesehen. Die OSZE stellt für die Schweiz heute die einzige Sicherheitsorganisation dar, in der sie als vollwertiger Akteur mitwirkt.²³²

VI. Grundsätzliche erkenntnisorientierte Thesen

Aus dem Gesagten lassen sich generalisierende, auf Erkenntnisgewinn abzielende Thesen formulieren. Der Vergleich der Neutralen und ihrer Politik

231 Jürg Martin Gabriel, Schweizer Neutralität im Wandel. Hin zur EG, Frauenfeld 1990; Mark Schenker, EG als Chance – die Schweiz am europäischen Scheideweg, Zürich 1991; Stephan Kux (Hg.), Zukunft Neutralität? Die schweizerische Außen- und Sicherheitspolitik im Umbruch, Bern – Stuttgart 1993.

232 Enzelsberger, Die sicherheitspolitische Öffnung der Neutralen, S. 97, 102-103.

zeigt bemerkenswerte Parallelen: Aufgrund unterschiedlicher Entstehungskontexte²³³ ergaben sich sowohl abweichende als auch vergleichbar-analoge Konzepte und Instrumentalisierungen. „Neutral“ und „Neutralität“, Begriffe der politischen Sprache, sind wie „Europa“, „Europäische Union“, „Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ auf ihren Realitätskonformitätsgrad, also ihre Etikettierung²³⁴ zu hinterfragen. Ikonoklastisch formuliert: neutral im idealtypischen Sinne des klassischen Völkerrechts waren die Neutralen eigentlich nie. Widersprüche und Wechsel in der Konzeption der Neutralitätspolitik waren an der Tagesordnung. Sie betrieben eine Meisterschaft der vielseitigen Verwendung dieses Vehikels, das bei geänderten Konstellationen bemerkenswerte Flexibilität entwickelte und erstaunliche Überlebenskunst bewies. Aufgrund wechselnder Rahmenbedingungen wurde eine ambivalente Politik praktiziert. In Krisenzeiten gab es hinter den Kulissen mehr oder weniger weitgehende Kooperationen mit einer der beteiligten Seiten, v.a. im Kalten Krieg mit dem Westen. Während die politische Elite „Äquidistanz“ zu den „Blöcken“ bekundete, wurden die Handelsströme umgelenkt, kooperierten Militärs geheim mit der NATO und machte die Industrie ihre Waffengeschäfte. Während des Ost-West-Konflikts waren die Neutralen nicht nur geistig-kulturell, sondern auch wirtschaftlich und politisch westorientiert, wenn nicht sogar praktisch im westlichen Lager verankert. Neutralität war also ein vielseitig nutzbarer Gebrauchsgegenstand wie ein Mittel der camouflagen und wirkte somit als schillerndes Täuschungsmanöver in verschiedene Richtungen. Sie verhüllte Parteilichkeiten im Ost-West- wie im Nord-Süd-Konflikt²³⁵ und diente in nicht wenigen Fällen als Identifikationsinstrument sowie als Abgrenzungsmechanismus. Mit ihr ließ sich auch ein nationsbildender und damit staatsstabilisierender Mythos kreieren.²³⁶ Mit Blick auf Alan S. Mil-

233 Rotter, Modelle der Neutralität in Europa, S. 287-298; Luif, Neutralität - Neutralismus - Blockfreiheit, S. 270-271.

234 Angerer, Exklusivität und Selbstausschließung, S. 32-33; vgl. für dies und auch das folgende Angerer, Für eine Geschichte der österreichischen Neutralität, S. 703-704, 706.

235 Luif, Neutralität - Neutralismus - Blockfreiheit, S. 271.

236 Zum Spannungsfeld zwischen Wunsch und Realität: Andreas Barz, Der Mythos der Neutralität. Zu den Wechselwirkungen zwischen Anspruch und Wirklichkeit eines politischen Konzeptes (Reihe Politikwissenschaft 9), Pfaffenweiler 1991.

Finis Neutralität?

wards häretische These, wonach die europäische Integration als Mittel zur „Rettung des Nationalstaats“ diene, könnte auch Neutralität bzw. der Politik mit ihr eine vergleichbare Funktion attestiert werden.²³⁷ Zwölf Thesenkomplexe lassen sich aus den empirischen Vergleichen herausarbeiten.

These 1 Neutralität hat viel mit Größe und Festigung des Gebietsstandes (Territorialität), geographischer Lage (Geopolitik), Expansion der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen (Ökonomie), aber auch mit der Wechselhaftigkeit von Politik (Opportunismus) zu tun. Das völkerrechtliche Institut entstand erst in der frühen Neuzeit mit Herausbildung der Territorialstaaten und Ausweitung des transnationalen Handels- und Seeverkehrs. *Dauerhafte* Neutralität war nicht nur eine Frage des politischen Ermessens. Sie blieb v.a. für kleinere Staaten vorgesehen, die sich mit Blick auf ihre Neutralität reserviert verhielten und exklusiv damit umgingen – neutral konnten sie nur so lange sein, so lange andere nicht neutral waren bzw. wurden -, was ideologisch und mentalitätsspezifisch mannigfaltige Konsequenzen nach sich zog. Für die Eidgenossenschaft ist festgehalten worden, daß „sie vom auswärtigen Umfeld ein ausgesprochen negatives, von sich selbst ein entsprechend positives Bild prägte, sich als vorbildlichen und doch nicht nachahmbaren Sonderfall verstand“, wobei sie „auf der politischen Ebene mittels der Neutralitätsideologie die reale Zugehörigkeit zur Welt leugnete“.²³⁸

Die Neutralen befanden sich in der Regel in einer spezifischen geostrategischen Lage bzw. einem geopolitischen Spannungsverhältnis zwischen oder gegenüber Mittel-, Groß- oder Supermächten. Sie waren entsprechend kalkulierbar und als „quantités négligeables“, d.h. akzeptierte Marginalien einzuschätzen, wenn nicht kontrollierbar. Die Neutralen in Europa besaßen immer nur ein schwaches politisches Gewicht: Bescheiden an der Zahl, ge-

237 Zu Recht wird von Thomas Angerer, Für eine Geschichte der österreichischen Neutralität, S. 707, die These vertreten, daß Integrations- und Neutralitätstheorie nicht mehr ohne einander auskommen. Zur immer wieder eingeforderten Theoriediskussion vgl. zuletzt Wolfgang Merkel, Die Europäische Integration und das Ende der Theorie, Geschichte und Gesellschaft, 25 Jg., Heft 2 (1999), S. 302-338.

238 Georg Kreis, Die schiefen Bilder in den Köpfen. Europa im Schweizer Geschichtsbewußtsein - die historische Wahrheit ist anders, Neue Zürcher Zeitung, 12./13. Juni 1999.

ringfügig ihre Macht, geostrategisch in sensiblen Lagen situiert und nicht zuletzt uneinheitlich in ihren Neutralitätskonzeptionen – all dies machte ihre Position mitunter sehr prekär²³⁹ und erklärt auch ihre heutige Schwäche.

Walter Laqueur hat einmal polemisch gesagt, „daß Neutralität dort am besten gedeiht, wo sie am wenigsten benötigt wird“.²⁴⁰ Wenn dies aus äußerer Perspektive mit Blick auf die Schweiz vielleicht zutreffen mag, so läßt sich diese These am Beispiel Irlands und Österreichs leicht widerlegen: Die periphere Lage der Insel trug jedenfalls nicht unbedingt zur Kultivierung, Erhöhung und Übersteigerung der irischen Neutralität bei (die Politiker hatten ein pragmatisches, wenn nicht sogar zynisches Verhältnis zu ihr) – und im Kontext der Integration wurde sie sukzessive immer mehr an den Rand gedrängt. Die österreichische Neutralität gedieh hingegen prächtig und zwar deshalb, weil sie auch von östlicher und westlicher Seite gebraucht oder als nützlich erachtet worden war. Als ihr äußerer Nutzwert nachzulassen schien, machten sich tragende Elemente der Bundesregierung eilfertig an ihre Demontage.

These 2 Neutralität hatte mit einer wachsenden *innenpolitischen Dimension* zu tun, die eng mit der innerstaatlichen Demokratisierung zusammenhing. Der ethnisch pluralistische oder der labile Parteienstaat profitierte von innerer wie äußerer Unabhängigkeit und Überparteilichkeit. Neutrale Positionen in der Außenpolitik gaben weniger zu innerem Streit und Konflikten Anlaß als Parteinahmen und Engagements für eine Seite. Dies hatte auch eine ausgewogene und kritischere Sicht der äußeren Dinge zur Folge. Warum liest und schätzt man wohl die Neue Zürcher Zeitung als eines der ausgewogensten Blätter im deutschsprachigen Raum?

Auf der innerstaatlichen Ebene erhielt Neutralität auch eine neue Bedeutung: Neutralität wuchs über Institutionen, Parteien und Interessenvertretungen in den Staat hinein und führte zur Unabhängigkeit und Unpartei-

239 Neuhold, Die Stellung der neutralen Staaten in einem künftigen europäischen Staatensystem, S. 22; Rotter, Modelle der Neutralität in Europa, S. 287.

240 Walter Laqueur, Das traurige Europa: Neutralität, Entspannung, Anpassung, Europäische Rundschau, 8. Jg., Heft 2 (1980), S. 119-130, hier S. 119.

Finis Neutralität?

lichkeit von staatlichen Organen und Gremien (Beamte, Justiz, Rechnungshöfe, Kommissionen, etc.).²⁴¹

These 3 Neutralität hat sehr viel mit ihrer Wahrnehmung, d.h. Glaubwürdigkeit, Verlässlichkeit und Akzeptanz, aber auch mit Egoismus im Sinne der „Ausnützung der internationalen Lage“ (Heinrich Payr) zu tun. Über sie muß informiert, sie selbst muß kommuniziert werden. Sie ist als außenpolitisches Konzept nur solange glaubhaft und aufrechterhaltbar, solange der Neutrale selbst an sie und sich glaubt (was heute kaum mehr der Fall ist!) und solange das Staatensystem sie auch anerkennt bzw. zumindest duldet. Auch wird davon ausgegangen, daß es mindestens zwei anderer Machtfaktoren bedarf, die sich in einem Gleichgewicht zueinander befinden und aus dem Status des Neutralen spezifischen Nutzen zu ziehen glauben bzw. ihnen daraus kein Nachteil erwächst. In diesem Dreiecksverhältnis spielte der Neutrale bei der Konsolidierung, Stabilisierung und Festschreibung dieses Balancezustandes eine integrale Rolle, wobei ein gewisses Eigengewicht auf seiner Seite und die Bereitschaft zur militärischen Verteidigung der Neutralität Voraussetzungen waren.²⁴²

Ein politischer Gleichgewichtszustand wie im Kalten Krieg zwischen östlicher und westlicher Supermacht war dem Status der Neutralen nicht nur förderlich, sondern für sie nahezu von existentieller Bedeutung - Laqueur spricht von der „Notwendigkeit einer juste Balance“²⁴³ - im Unterschied zu einseitigen historischen Machtzusammenballungen (Nationalsozialismus, „Kerneuropa“, die Europäische Union oder die Vereinigten Staaten von Amerika). Auch die UdSSR hat die Neutralität eines Blockstaates innerhalb ihres Satellitensystems nicht zugelassen. Wenngleich im Vorfeld des Ungarn-Aufstands im Herbst 1956 mit einer solchen Variante gespielt worden

241 Heinhard Steiger, Innenpolitische Neutralität, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 360-365.

242 Payr, Die schwierige Kunst, S. 43-55, hier S. 43; 71-75; Zemanek, „Zeitgemäße“ Neutralität?, S. 255-257; Hanspeter Neuhold, Die Stellung der neutralen Staaten in einem künftigen europäischen Staatensystem, ÖZP, 1. Jg., Heft 3 (1972), S. 21-35, hier S. 21-23, 25-27, 34-35.

243 Vgl. Laqueur, Das traurige Europa, S. 119, der die Ansicht vertritt, daß Neutralität „im Prinzip auf die Dauer nur haltbar“ sei, „wenn es ein gewisses Gleichgewicht der Kräfte gibt“.

sein mag, die sowjetischen Militärs verwahrten sich letztlich doch dagegen²⁴⁴ und sahen einen Grund zur Intervention, als Imre Nagy den Austritt aus dem Warschauer Pakt und die Neutralität Ungarns nach dem österreichischen Modell erklärt hatte.²⁴⁵ 1968 blieb auch der Tschechoslowakei eine Neutralität verwehrt.²⁴⁶

These 4 Mit der intensivierten Supranationalisierung der Gemeinschaft, der wachsenden Europäisierung der Politik und der gesteigerten Globalisierung der Wirtschaft nahm die Attraktivität und damit auch die Unausweichlichkeit des Integrationsprozesses um ein Vielfaches zu. Neutralität büßte gleichermaßen in den 80er und 90er Jahren an Wert und Anerkennung ein, zumal sie von den Neutralen subjektiv selbst immer mehr als Isolation empfunden wurde. Wirtschaftlich entwickelte Kleinstaaten standen und stehen in der Regel unter stärkerer Außenhandelsabhängigkeit und größerem industriellen Spezialisierungsdruck, da stets steigende Ausgaben für Forschung und Investitionen notwendig sind, um dem jeweiligen Sektor die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.²⁴⁷ Hand in Hand damit gingen und gehen auch Notwendigkeiten zur Modernisierung von Ökonomie und Gesellschaft, also ordnungspolitische Sachzwänge, die Anpassungen erforderlich machten. Neutralität war daher nur solange aufrechterhaltbar, solange sich die wirtschaftspolitischen Nachteile für die Neutralen in Grenzen hielten. Bis zu einem gewissen Grad waren sie auch bereit, trotz ökonomischer Nachteile ihren Status aufrechtzuerhalten. Eine erste Heraus-

244 Depesche Bischoff/Moskau, Zl. 20815, 8. 11. 1956. Österreichisches Staatsarchiv (ÖStA), Archiv der Republik (AdR), BKA/AA, II-pol, Ungarn 3 A, Zl. 791.227-pol/56 (GZl. 511.190-pol/56); Bericht Zl. 85-Pol/56, Wodak an Figl, 11. 12. 1956. ÖStA, AdR, BKA/AA, II-pol, Ungarn 3 A, Zl. 792.056-pol/56 (GZl. 511.190-pol/56); vgl. dagegen Peter Gosztony, Der Volksaufstand in Ungarn 1956. Eine Nation wehrt sich gegen die sowjetische Diktatur, Aus Politik und Zeitgeschichte B 37-38/96, S. 3-14, hier S. 10-11.

245 Gehler, *The Hungarian Crisis and Austria 1953-58*, S. 162.

246 Zemanek, „Zeitgemäße“ Neutralität?, S. 357.

247 Neuhold, Die Stellung der neutralen Staaten in einem künftigen europäischen Staatensystem, S. 24; vgl. auch Otmar Höll, Kritische Anmerkungen zur Kleinstaaten-theorie, ÖZP, 7. Jg., Heft 3 (1978), S. 259-273, hier S. 266-269.

Finis Neutralität?

forderung bildete dann der „Gemeinsame Markt“ in den 60er Jahren, die Schmerzgrenze zuletzt das Binnenmarkt-Projekt „EG '92“. ²⁴⁸

Die EG hatte nach der sogenannten „Eurosklерose“ der 70er und Anfang der 80er Jahre – besser gesagt in der Zeit unterbliebener Aufnahmen von Beitrittswerbern - mit der konzertierten Kohl-Delors-Mitterrand-Politik das Gesetz des Handelns in Europa übernommen. Die Neutralen konnten nur mehr *reagieren* und waren so sehr wie noch nie gezwungen, über Neudefinitionen ihres Status nachzudenken. ²⁴⁹

These 5 Die Freiwilligkeit der Neutralen zur Neutralität war nicht immer gleichermaßen und gleich stark vorhanden. Scheinen phasenweise Finnland und, weniger stark, auch Schweden – jedenfalls die politischen Eliten - nach dem Zweiten Weltkrieg integrationspolitisch zum Teil wider Willen neutral gewesen zu sein, so fällt das Urteil im Falle Österreichs ungleich schwerer aus, welches ja seine „immerwährende“ Neutralität erklärtermaßen „freiwillig“ wählte, um den Eindruck eines sowjetischen Oktrois zu vermeiden, vom Sonderfall Schweiz, jener Inkarnation der dauernden Neutralität, ganz abgesehen. Irland figurierte mit Blick auf seine frühen EWG-Beitrittsambitionen seit Anfang der 60er Jahre als Neutraler wider Willen. Der Freistaat war dann auch Teil der EG-Norderweiterung Anfang der 70er Jahre, an der Schweden fast beteiligt gewesen wäre.

These 6 Neutralität ist nicht aus sich heraus erklärbar und verstehbar, sondern als „ein Produkt des europäischen politischen Systems“ zu betrachten. ²⁵⁰ Zwischen der westeuropäischen Wirtschafts- und Politikintegration und ihr bestand von den Anfängen bis in die Gegenwart (1947/48-1995/1999) ein unterschiedlich stark ausgeprägtes wechselseitiges Spannungsverhältnis. Neutralität war mit intergouvernementaler politischer Kooperation und liberalisiertem Handel sowie auch noch mit ökonomischer

248 Luif, Neutrale und europäische Integration, S. 128; zur grundsätzlichen Problematik aktueller: Romain Kirt, Kleinstaat und Nationalstaat im Zeitalter der Globalisierung (ZEI Discussion Paper C 52), Bonn 1999.

249 Vgl. Fredy Gsteiger, Ein Konzept von gestern. Europas neutrale Staaten bestimmen ihren Standort neu, Die Zeit, 26. Oktober 1990; Thomas Schwendimann, Auf der Suche nach einer „europafähigen“ Neutralität, Der Bund, 1. Juni 1992.

250 Rotter, Modelle der Neutralität in Europa, S. 289.

Marktintegration gut bzw. bis zu einem gewissen Grad vereinbar, allerdings kaum oder nicht mehr mit supranationaler Vergemeinschaftung, d.h. überstaatlicher Politikintegration.

Supranationale Integration bewegte sich konträr zur permanenten Neutralität, die staatliche Unabhängigkeit nicht nur voraussetzte, sondern auch deren Aufrechterhaltung zum Ziel hatte. Neutralität und Integration standen und stehen implizit in einem antithetischen Verhältnis zueinander. Mangels Masse, Macht und Ressourcen kam erstere immer mehr ins Hintertreffen, während letztere durch ihren Fortschritt zur Aufweichung der Unabhängigkeit der Staaten und damit auch zur Fragwürdigkeit der Neutralität führte. Beide - supranationale Integration und dauernde bzw. faktische Neutralität - bedingten aufgrund ihrer Gegensätzlichkeit einander, wobei „Exklusivität“, also Privilegierung und Exklusion seitens der Gemeinschaft, wie auch Selbstausschließung, d.h. integrationspolitischer Verzicht, Enthaltensamkeit und Isolationstendenzen seitens der Außenseiter Hand in Hand gingen. Das hat Thomas Angerer überzeugend herausgearbeitet.²⁵¹ Die auf Ausschließlichkeit ausgerichtete Neutralität verschärfte diesen Gegensatz zur exklusiven Integration noch.²⁵² Beide sind daher weder isoliert zu sehen, noch historiographisch getrennt zu behandeln. Die komplexe Materie kann allerdings erst synthetisiert-integriert historisiert werden, wenn die entsprechenden Grundlagen erarbeitet sind.²⁵³

These 7 Empirische Befunde legen nahe: Je exklusiver bzw. reservierter sich die Gemeinschaft bei gleichzeitig wachsender Attraktivität verhielt, desto größer wurde mitunter die Bereitschaft seitens der Neutralen, ihre Haltung zu modifizieren, abzuschwächen oder gar aufzugeben. Dies zeigen

251 Vgl. Angerer, Exklusivität und Selbstausschließung, S. 52-54.

252 Es gilt jedoch, in der Gemeinschaft supranationale Erwartungen und Visionen sowie intergouvernementale Realitäten stärker auseinanderzuhalten. Die EG konnte das Ziel einer supranationalen vergemeinschafteten Organisation, wie teilweise schon in den 50er Jahren konzipiert, lange nicht wie gewünscht bzw. nur unbefriedigend einlösen, vgl. hierzu wie zum Spannungsverhältnis Neutralität und Integration: Luif, Neutrale und europäische Integration, S. 121-122.

253 Angerer, Für eine Geschichte der österreichischen Neutralität, S. 707. Solange diese wie auch eine Geschichte der Haltung der Gemeinschaft (EWG, EG, EU) gegenüber den Neutralen fehlt, wird eine überzeugende integrierende Gesamtdarstellung kaum möglich sein.

Finis Neutralität?

die Entwicklungen in den 60er, 80er und 90er Jahren und die Beispiele Österreich (1961, 1963-1967, 1989-1995), Irland (1961, 1967-1972, 1987, 1993) und Schweden (1967-1971, 1990-92) sowie bis zu einem gewissen Grad auch die Schweiz (1961-1963, 1992). Umgekehrt läßt sich für die 70er Jahre sagen, daß die Stagnation des Integrationsfortschritts und die vielzitierte „Eurosklerose“ in der Gemeinschaft indirekt zum Aufschwung, zur Blüte, Stilisierung und Überhöhung der Neutralitäten beitrug. Diese Tendenzen hingen zwar nicht allein, sozusagen monokausal, mit dem Entwicklungsstand der Europäischen Gemeinschaft zusammen, dieser Konnex ist wahrscheinlich aber mindestens so wesentlich wie der KSZE-Prozeß der 70er Jahre auf der Grundlage der Helsinki-Schlußakte von 1975 und dem damit - vertraglich abgesegnet - einsetzenden Entspannungsprozeß.

These 8 Neutralität und Neutralitätspolitik hatten viel mit staatlicher Sinnstiftung und nationaler Identitätsbildung zu tun. Ihr wohnten also neben dem rational-praktischen, egoistisch-utilitaristischen und rechtlichen Gehalt auch ideologisch-mythologisch-dogmatische Züge inne. Mit Blick *nach außen* diente sie als Mittel zur Abgrenzung (für Irland gegenüber Großbritannien, Österreich gegenüber Deutschland, Schweden und Finnland gegenüber Sowjet-Rußland, die Schweiz gegenüber der restlichen *politischen* Welt, wenngleich sie der sonstigen Welt gegenüber im Ländervergleich gesehen viel offener ist als oft angenommen wird²⁵⁴) und zur Kreierung eines besonderen Status; *nach innen* trug sie zur Konsensfindung und Harmoniebildung bei, z.B. zur Überbrückung von Gegensätzen zwischen vormals antagonistischen politischen Lagern (Österreich) oder zur Neutralisierung innerstaatlich zentrifugaler Kräfte sowie Ausbalancierung und Homogenisierung unterschiedlicher ethnischer Gemenge- und Interessenlagen (Schweiz).

These 9 Die Tendenz zur Neutralität hing nicht nur mit der Wahrung der territorialen Integrität und dem Bestreben zur nationalen Unabhängigkeit eng zusammen, sondern auch mit dem Willen zur staatlichen Souveränität. Nicht souveräne Staaten taten sich in der Regel sehr schwer, neutral zu sein

254 Fenner, Außenpolitik, S. 86-87.

bzw. den Status der Neutralität überhaupt zuerkannt zu bekommen.²⁵⁵ Die Wahrung der Neutralität wurde zu einem Gradmesser für Souveränität. Mit der schrittweisen Einschränkung der Handlungsspielräume der europäischen Nationalstaaten²⁵⁶ im Zuge wachsender Internationalisierung und steigender Interdependenz der Politik sowie ökonomischer und militärischer Hegemonie- (USA) und Harmonisierungsbestrebungen (EU) von Politikbereichen korrespondierte auch ein zunehmender Bedeutungsrückgang der Neutralen. Ihnen drohte dadurch ein doppelter Einflußverlust, eine zweifache Verengung der Bewegungsfreiheit, waren sie doch durch den Neutralitätsstatus bereits von Anfang an in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Mit dem Erosionsprozeß der Souveränität²⁵⁷ ging der Bedeutungsverlust der Neutralität Hand in Hand.

These 10 Neutralitätspolitik verstand sich zumeist instrumentell: Sie war Mittel zum Zweck und nicht Selbstzweck.²⁵⁸ Insofern war sie eine wohlkalkulierte und äußerst pragmatische Antwort auf komplexe Herausforderungen wie existenzgefährdende Krisensituationen. Der sehr steriltechnische Charakter des Neutralitätsinstituts machte identitätsbildende Beimengungen und Überhöhungen notwendig. Durch den aktuellen Sinn- und Werteverlust wurde Neutralität wieder auf ihren „negativ“-operationellen Kernbereich reduziert, der zuletzt in Form von „Allianzfreiheit“ zum Ausdruck kam. Von den europäischen Neutralen kann eigentlich nur noch die Schweiz den Status der Neutralität glaubhaft beanspruchen.

These 11 Neutralität ist stärker von außen als von innen bedingt. Ihre Sinnhaftigkeit muß sehr stark von inneren Faktoren, z.B. der Fundierung in der Verfaßtheit eines Staatswesens, abhängig sein, um sie auch in außenpolitisch widrigen, also neutralitätskonjunkturell ungünstigen Zeiten verteidigen und bewahren zu können. Das heißt: entfallen die äußeren Bedingungs-

255 Vgl. hierzu auch Rotter, *Neutralization, An Instrument for Solving International Conflicts?*, S. 55-58.

256 Zur grundsätzlichen Problematik der Obsoleszenz des Nationalstaats Stanley Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, in: *Daedalus*, 95. Jg. (1966), S. 862-915.

257 Pascal Couchepin, *Sind Staaten noch souverän? Für eine sachliche Diskussion eines relativen Begriffs*, *Neue Zürcher Zeitung*, 26. März 2001.

258 Bindschedler, *Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik*, S. 339.

Finis Neutralität?

faktoren bei fehlenden inneren Notwendigkeiten, entstehen ein beträchtlicher Erklärungsbedarf und gravierendes Legitimationsdefizit im Inneren sowie ein ernsthaftes Glaubwürdigkeitsdilemma im Äußeren - was der Fall Österreich im Unterschied zur Schweiz zeigt, wo die Notwendigkeit der inneren Wesensmerkmale augenscheinlich nicht besonders an Relevanz eingebüßt hat.

These 12 Während die dauernde Neutralität Enthaltung und Unparteilichkeit vorschrieb, verpflichtete das System der kollektiven Sicherheit, eine „bellum iustum“-Lehre in neuem Gewande, zu „militärischer Solidarität“ und „humanitärer Intervention“. Neue Kreuzzugsideologien („infinite justice“, „Heiliger Krieg“) und entsprechend folgende Handlungen sind mit Blick auf die gezielten Terrorattacken durch gekaperte Zivilflugzeuge auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001 nicht mehr auszuschließen.

Permanente Neutralität und kollektive Sicherheit sind als Prinzipien komplementär: Je stärker das System der kollektiven Sicherheit ausgeprägt war, desto geringer blieb das Verlangen nach Praktizierung und Anerkennung dauerhafter Neutralität; je größer der Wunsch nach immerwährender Neutralität war, desto bescheidener war die kollektive Sicherheit entwickelt.²⁵⁹

Je stärker also die „Solidarität“ in den internationalen Beziehungen eine Rolle spielte, um so „egoistischer“, „verwerflicher“, „unmoralischer“ und „sündhafter“ erschienen Abkapselung und Isolation seitens des Neutralen. Der Legitimationsdruck auf die Neutralen wurde seit Anfang der 90er Jahre durch den Zweiten Golfkrieg²⁶⁰ und am Ende des 20. Jh. durch den Kosovo-Krieg mit der Etablierung der NATO als Interventionsmacht jenseits

259 Goetschel, Die Entwicklung der Neutralität und die schweizerische Integrationspolitik, S. 364; grundsätzlich Adrian R. Schaub, Neutralität und Kollektive Sicherheit. Gegenüberstellung zweier unvereinbarer Verhaltenskonzepte in bewaffneten Konflikten und These zu einem zeit- und völkerrechtsgemäßen modus vivendi, Frankfurt/Main 1995 und Helmut Türk, Österreich im Spannungsfeld von Neutralität und kollektiver Sicherheit (Juristische Schriftenreihe 109), Wien 1997.

260 Dietrich Schindler, Probleme des humanitären Völkerrechts und der Neutralität im Golfkonflikt 1990/91, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht, Nr. 1 (1991), S. 3-23.

von UNO, EU und OSZE²⁶¹ immer stärker. Die Dominanz des atlantischen Bündnisses scheint sich in der europäischen Sicherheitspolitik weiter zu behaupten. Ob dies der Weisheit letzter Schluß für Europa ist, bleibt abzuwarten. Für die Neutralität kann dies das (vorläufige) Aus bedeuten.

VII. Ausblick und Schlußüberlegungen

Die Rolle der Neutralität im Europa der 90er Jahre ist nicht nur ungewiß, sondern in hohem Maße fraglich geworden. In der Politik hat sie erheblich an Bonität verloren, im juristischen Bereich ist der Realitätsbezug weitgehend verlorengegangen. Die Kodifizierung des Neutralitätsrechts basiert auf den Abkommen von 1907, die veraltet und lückenhaft sind. Der Augenblick des Wirksamwerdens des Neutralitätsstatus ist umstritten. Neutralität als Konsequenz kriegerischer Auseinandersetzungen ist von einem fest umrissenen Kriegsbegriff abhängig. Da die Staaten mit Maßnahmen agierten, den Krieg zu verkürzen („measures short of war“) oder gar nicht zu führen („non-belligerency“) und dabei formelle Kriegserklärungen meiden,²⁶² war und ist bezüglich der Gültigkeit des Neutralitätsrechts kaum mehr Klarheit gegeben. Die in den Haager Abkommen nicht berücksichtigte Verstaatlichung macht eine Unterscheidung zwischen verbotenen staatlichen und erlaubten privaten Lieferungen im Krieg immer schwieriger. Unentschieden ist die Problematik, ob innerhalb der im militärischen Neutralitätsrecht bestehenden Restriktionen ein formelles oder ein materielles Gleichbehandlungsgebot gegeben ist. Kontrovers sind nach wie vor Auffassungen über die Verpflichtung zur sogenannten wirtschaftlichen Neutralität, d.h. einer dem Gleichheitsgebot konformen Haltung auf dem vom Neutralitätsrecht nicht explizit umfaßten nicht-militärischen Gebiet.²⁶³

261 Vgl. das Interview mit Ernst-Otto Czempel publiziert unter „Seltsame Stille“, Die Zeit, 31. März 1999.

262 Italien erklärte im Abessinien-Krieg 1935/36 und Japan im Chinesisch-japanischen Krieg 1937, daß überhaupt kein Krieg gegeben sei.

263 Michael Schweitzer, Völkerrechtliche Neutralität, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, S. 365-366, hier S. 365; vgl. aktueller: Payr, Die schwierige Kunst, S. 14-17; Dietrich Schindler, Transformations in the Law of Neutrality since 1945, in: Astrid J. M. Delissen/Gerard J. Tanja, Humanitarian Law of Armed Conflict Chal-

Finis Neutralität?

Neutralisierung bzw. Neutralität eignen sich fast nur zur Lösung von Territorialkonflikten, nicht aber für die immer komplexer werdenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Konfliktgemengelage mit globaler Dimension. - Aber eignet sich zu deren Lösung die NATO? Militärinterventionen und Kriege beseitigen ungelöste politische Probleme nicht an ihrer Wurzel, sondern schaffen in der Regel nur wieder neue. Neutralität friert Konflikte oftmals nur ein, ohne diese wirklich zu lösen. Die territoriale Dimension von internationalen Konflikten verlor immer mehr an Relevanz. Sie wird immer stärker von sozioökonomischen Aspekten überlagert.

Für die Vereinigung geteilter Staaten könnte sich das Muster der Neutralisierung nach wie vor empfehlen (für Deutschland bot sich diese Variante im Frühjahr 1990 zumindest theoretisch wieder an, aber auch für Korea).²⁶⁴

Durch die wachsende Totalisierung und Technologisierung des Krieges, v.a. mit Blick auf die steigende Reichweite moderner Waffen und die Perfektionierung des Kommunikations- und Transportwesens, ist die Position der Neutralen ungünstiger geworden.²⁶⁵ Mit der zunehmenden Selbstverständlichkeit der Konfliktparteien, semantische Manipulationen vorzunehmen, also kriegerische Ereignisse als Nicht-Kriege zu beurteilen, als „Polizeiaktionen“ gegen „Rüpelstaaten“ (z.B. Saddam Hussein und den Irak im Zweiten Golfkrieg) oder „humanitäre Interventionen“ (z.B. gegen Slobodan Milosevic und Serbien im Kosovo-Krieg) zu bemänteln, ist eine neue Gefahrenquelle für Neutralität entstanden. Durch die Kollektivierung der Sicherheitspolitik kann Neutralität nur mehr in militärischen Konflikten Geltung beanspruchen, in denen weder die UNO noch die EU involviert sind. Daß es solche geben kann, zeigten die „air strikes“ der NATO-Operation „Allied Force“, durchgeführt gegen „Rest-Jugoslawien“ im Kosovo-

lenges Ahead. Essays in Honour of Frits Kalshoven, Boston - London 1991, S. 367-386 und Curt Gasteyer, Nationale Interessen und Neutralität im Europa von morgen, in: Europäische Rundschau, 21. Jg., Heft 4 (1993), S. 41-49.

264 Rotter, Neutralization, An Instrument for Solving International Conflicts?, S. 61-62, 64.

265 Neuhold, Die Stellung der neutralen Staaten in einem künftigen europäischen Staatensystem, S. 23-24.

Krieg²⁶⁶ vom Frühjahr 1999 - ohne Mandat durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Österreich verweigerte in dieser Konsequenz auch die Freigabe des Luftraums für NATO-Überflüge.

Was Michael Schweitzer bereits Ende der 70er Jahre festgehalten hat, ist heute aktueller denn je: Neutralität hat sich von der juristischen zur politischen Ebene hin verschoben. Bestrebungen zu einer Novellierung und Erweiterung des Neutralitätsrechts sind nicht in Sicht,²⁶⁷ kein Thema, ja im Grunde unerwünscht. Die Kollektivierung der Sicherheit und die Konfrontation mit der europäischen Integration, die mit verstärkten Versuchen zur Supranationalisierung in den Bereichen Wirtschaft, Währung und Sicherheit als Folge der Herausforderungen im Kontext der Globalisierung Hand in Hand ging, führten zur weitgehenden Marginalisierung der dauernden Neutralität, reduzierte sie zur einfachen temporären Neutralität oder minimierte sie sogar zur Pro forma-Allianzfreiheit.

Neutralität gebärdet sich noch als hilfreiches Instrument auf dem Feld innen- und parteipolitischer Schaukämpfe. Der Neutrale scheint mit seinem Latein am Ende zu sein, so empfindet und argumentiert jedenfalls die Politik. Bei einem solchen Schluß sollte man allerdings den unterschiedlichen Verlauf der mehr oder weniger günstigen Konjunkturverläufe für Neutralitätspolitik in der Geschichte nicht aus dem Blick nehmen. Schönes und schlechtes Wetter wechseln. Es gibt keine Gewißheit, geschweige denn eine Garantie dafür, daß die Neutralität ihre Existenzberechtigung verloren hat. Zehn Jahre nach Ende des Kalten Krieges befindet sich die Welt im Zeichen der Repolarisierung und Wiederaufrüstung, gerade auch mit Blick auf die Terroranschläge auf das World Trade Center und das Pentagon am 11. September 2001.

Im Fernbleiben von unkalkulierbaren Militärpakten, in einer Politik der Gewaltlosigkeit, in der Zivilisierung der internationalen Umgangsformen und ihrer ständigen Anmahnung, in strikter Unparteilichkeit, in Förderung der Dialogbereitschaft und aktiver Vermittlung in der nach 1989/90 nicht

266 Siehe hierzu den umfassenden Band von Erich Reiter (Hg.), *Der Krieg um das Kosovo 1998/99*, Mainz 1999.

267 Schweitzer, *Völkerrechtliche Neutralität*, S. 366.

Finis Neutralität?

konfliktärmer gewordenen Welt liegt an sich immer noch viel Potential.²⁶⁸ Man muß es nur wahrnehmen und nutzen: Wenn keine Neutralen mehr vorhanden sind, gibt es dann noch glaubwürdige Vermittler? Neutrale und Allianzfreie können im humanitären Bereich weiterhin eine wertvolle Funktion im Dienste der Staatengemeinschaft erfüllen. Neutralität verhindert aber vor allem, in Kriege hineingezogen zu werden. Die weltpolitischen Veränderungen der letzten zehn Jahre machten es vordergründig notwendig, sie zur Disposition zu stellen - ob dies politisch wirklich klug war, wird man erst später beurteilen können.

268 Anregungen verdanke ich hier von Erwin Lanc, Außenminister a.D. und Präsident des International Institute for Peace in Wien durch seine Papiere „(Anti) Neutralitätsargumente“ und „Zum Diskussionspapier Walter Lichems ‚Kleinstaatenaußenpolitik im Kontext regionaler und globaler Integrationsprozesse – zur Zukunft der Neutralität‘“.

Abkürzungsverzeichnis

APL	Agreement on Prohibition of Landmines
BNP	Bruttonationalprodukt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVG	Bundesverfassungsgesetz
COCOM	Coordinating Committee (OEEC)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	European Free Trade Association
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EG	Europäische Gemeinschaft
EMD	Eidgenössisches Militär Departement
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement
ERP	European Recovery Program
EU	Europäische Union
EURO	Europäische Einheitswährung
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWA	Europäisches Währungsabkommen
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZU	Europäische Zahlungsunion
FHZ	Freihandelszone
FINEFTA	Assoziation zwischen Finnland und der EFTA
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GESVP	Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
IAEO	International Atomic Energy Organization
IFOR	Implementation Force (Bosnien)
IPP	Individual Partnership Programs (NATO, PfP)

Finis Neutralität?

IRA	Irish Republican Army
IWF	Internationaler Währungsfonds
KFOR	Kosovo-Force
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit
NACC	North Atlantic Cooperation Council
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OECD	Organization of Economic Cooperation and Development
OEEC	Organization of European Economic Cooperation
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PARP	Planning and Review Process (PfP)
PfP	Partnership for Peace (NATO-Programm)
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SFOR	Stabilization Force (Bosnien)
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
SVP	Schweizerische Volkspartei
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken
UNIDO	United Nations Industrial and Development Organization
UNO	United Nations Organization
WEU	West European Union/Westeuropäische Union
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

ZEI DISCUSSION PAPER: Bisher erschienen / Already published:

- C 1 (1998) Frank Ronge (Hrsg.)
Die baltischen Staaten auf dem Weg in die Europäische Union
- C 2 (1998) Gabor Erdödy
Die Problematik der europäischen Orientierung Ungarns
- C 3 (1998) Stephan Kux
Zwischen Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im
integrationspolitischen Abseits?
- C 4 (1998) Guido Lenzi
The WEU between NATO and EU
- C 5 (1998) Andreas Beierwaltes
Sprachenvielfalt in der EU – Grenze einer Demokratisierung Europas?
- C 6 (1998) Jerzy Buzek
Poland's Future in a United Europe
- C 7 (1998) Doug Henderson
The British Presidency of the EU and British European Policy
- C 8 (1998) Simon Upton
Europe and Globalisation on the Threshold of the 21st Century.
A New Zealand Perspective
- C 9 (1998) Thanos Veremis
Greece, the Balkans and the European Union
- C 10 (1998) Zoran Djindjic
Serbiens Zukunft in Europa
- C 11 (1998) Marcus Höreth
The Trilemma of Legitimacy. Multilevel Governance in the EU and
the Problem of Democracy
- C 12 (1998) Saadollah Ghaussy
Japan and the European Union
- C 13 (1998) Walter Schweidler
Bioethische Konflikte und ihre politische Regelung in Europa
- C 14 (1998) Wolfgang Ischinger
Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Amsterdam
- C 15 (1998) Kant K. Bhargava
EU – SAARC: Comparisons and Prospects of Cooperation
- C 16 (1998) Anthony J. Nicholls
Die deutsch-britischen Beziehungen: Ein hoffnungsloser Fall?
- C 17 (1998) Nikolaj Petersen
The Danish Referendum on the Treaty of Amsterdam
- C 18 (1998) Aschot L. Manutscharjan
Der Konflikt um Berg-Karabach: Grundproblematik und Lösungsperspektiven
- C 19 (1998) Stefan Fröhlich
Der Ausbau der europäischen Verteidigungsidentität zwischen WEU und NATO
- C 20 (1998) Tönis Lukas
Estland auf dem Weg aus der totalitären Vergangenheit zurück nach Europa
- C 21 (1998) Wim F. van Eekelen
Perspektiven der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU
- C 22 (1998) Ludger Kühnhardt
Europa in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts.
- C 23 (1998) Marco Bifulco
In Search of an Identity for Europe
- C 24 (1998) Zbigniew Czachór
Ist Polen reif für die Europäische Union?
- C 25 (1998) Avi Primor
Der Friedensprozeß im Nahen Osten und die Rolle der Europäischen Union
- C 26 (1998) Igor Leshoukov
Beyond Satisfaction: Russia's Perspectives on European Integration
- C 27 (1998) Dirk Rohtus
Die belgische „Nationalitätenfrage“ als Herausforderung für Europa

- C 28 (1998) Jürgen Rüttgers
Europa – Erbe und Auftrag
- C 29 (1999) Murat T. Laumulin
Die EU als Modell für die zentralasiatische Integration?
- C 30 (1999) Valdas Adamkus
Europe as Unfinished Business: The Role of Lithuania
in the 21st Century's Continent
- C 31 (1999) Ivo Samson
Der widerspruchsvolle Weg der Slowakei in die EU.
- C 32 (1999) Rudolf Hrbek / Jean-Paul Picaper / Arto Mansala
Deutschland und Europa. Positionen, Perzeptionen, Perspektiven
- C 33 (1999) Dietrich von Kyaw
Prioritäten der deutschen EU-Präsidentschaft unter Berücksichtigung des
Europäischen Rates in Wien
- C 34 (1999) Hagen Schulze
Die Identität Europas und die Wiederkehr der Antike
- C 35 (1999) Günter Verheugen
Germany and the EU Council Presidency
- C 36 (1999) Friedbert Pflüger
Europas globale Verantwortung – Die Selbstbehauptung der alten Welt
- C 37 (1999) José María Gil-Robles
Der Vertrag von Amsterdam: Herausforderung für die Europäische Union
- C 38 (1999) Peter Wittschorek
Präsidentenwahlen in Kasachstan 1999
- C 39 (1999) Anatolij Ponomarenko
Die europäische Orientierung der Ukraine
- C 40 (1999) Eduard Kukan
The Slovak Republic on its Way into the European Union
- C 41 (1999) Ludger Kühnhardt
Europa auf der Suche nach einer neuen geistigen Gestalt
- C 42 (1999) Simon Green
Ausländer, Einbürgerung und Integration: Zukunftsperspektive der
europäischen Unionsbürgerschaft?
- C 43 (1999) Ljerka Mintas Hodak
Activities of the Government of the Republic of Croatia in the Process of
European Integration
- C 44 (1999) Wolfgang Schäuble
Unsere Verantwortung für Europa
- C 45 (1999) Eric Richard Staal
European Monetary Union: The German Political-Economic Trilemma
- C 46 (1999) Marek J. Siemek
Demokratie und Philosophie
- C 47 (1999) Ioannis Kasoulides
Cyprus and its Accession to the European Union
- C 48 (1999) Wolfgang Clement
Perspektiven nordrhein-westfälischer Europapolitik
- C 49 (1999) Volker Steinkamp
Die Europa-Debatte deutscher und französischer Intellektueller nach dem
Ersten Weltkrieg
- C 50 (1999) Daniel Tarschys
50 Jahre Europarat
- C 51 (1999) Marcin Zaborowski
Poland, Germany and EU Enlargement
- C 52 (1999) Romain Kirt
Kleinstaat und Nationalstaat im Zeitalter der Globalisierung
- C 53 (1999) Ludger Kühnhardt
Die Zukunft des europäischen Einigungsgedankens

- C 54 (1999) Lothar Rühl
Conditions and options for an autonomous „Common European Policy on Security and Defence“ in and by the European Union in the post-Amsterdam perspective opened at Cologne in June 1999
- C 55 (1999) Marcus Wenig (Hrsg.)
Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit in Europa am Beispiel Deutschland - Slowakei
- C 56 (1999) Rafael Biermann
The Stability Pact for South Eastern Europe - potential, problems and perspectives
- C 57 (1999) Eva Slivková
Slovakia's Response on the Regular Report from the European Commission on Progress towards Accession
- C 58 (1999) Marcus Wenig (Ed.)
A Pledge for an Early Opening of EU-Accession Negotiations
- C 59 (1999) Ivo Sanader
Croatia's Course of Action to Achieve EU Membership
- C 60 (2000) Ludger Kühnhardt
Europas Identität und die Kraft des Christentums
- C 61 (2000) Kai Hafez
The West and Islam in the Mass Media
- C 62 (2000) Sylvie Goulard
Französische Europapolitik und öffentliche Debatte in Frankreich
- C 63 (2000) Elizabeth Meehan
Citizenship and the European Union
- C 64 (2000) Günter Joetze
The European Security Landscape after Kosovo
- C 65 (2000) Lutz Rathenow
Vom DDR-Bürger zum EU-Bürger
- C 66 (2000) Panos Kazakos
Stabilisierung ohne Reform
- C 67 (2000) Marten van Heuven
Where will NATO be ten years from now ?
- C 68 (2000) Carlo Masala
Die Euro-Mediterrane Partnerschaft
- C 69 (2000) Weltachsen 2000/World Axes 2000. A documentation
- C 70 (2000) Gert Maichel
Mittel-/Osteuropa: Warum engagieren sich deutsche Unternehmen?
- C 71 (2000) Marcus Wenig (Hrsg.)
Die Bürgergesellschaft als ein Motor der europäischen Integration
- C 72 (2000) Ludger Kühnhardt/Henri Ménudier/Janusz Reiter
Das Weimarer Dreieck
- C 73 (2000) Ramiro Xavier Vera-Fluixa
Regionalbildungsansätze in Lateinamerika und ihr Vergleich mit der Europäischen Union
- C 74 (2000) Xuewu Gu (Hrsg.)
Europa und Asien: Chancen für einen interkulturellen Dialog?
- C 75 (2000) Stephen C. Calleya
Is the Barcelona Process working?
- C 76 (2000) Ákos Kengyel
The EU's Regional Policy and its extension to the new members
- C 77 (2000) Gudmundur H. Frimannsson
Civic Education in Europe: Some General Principles
- C 78 (2000) Marcus Höreth
Stille Revolution im Namen des Rechts?
- C 79 (2000) Franz-Joseph Meiers
Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) oder Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP)?

- C 80 (2000) Gennady Fedorov
Kaliningrad Alternatives Today
- C 81 (2001) Ann Mettler
From Junior Partner to Global Player: The New Transatlantic Agenda and Joint Action Plan
- C 82 (2001) Emil Minchev
Southeastern Europe at the beginning of the 21st century
- C 83 (2001) Lothar Rühl
Structures, possibilities and limits of European crisis reaction forces for conflict prevention and resolution
- C 84 (2001) Viviane Reding
Die Rolle der EG bei der Entwicklung Europas von der Industriegesellschaft zur Wissens- und Informationsgesellschaft
- C 85 (2001) Ludger Kühnhardt
Towards Europe 2007. Identity, Institution–Building and the Constitution of Europe
- C 86 (2001) Janusz Bugajski
Facing the Future: The Balkans to the Year 2010
- C 87 (2001) Frank Ronge / Susannah Simon (eds.)
Multiculturalism and Ethnic Minorities in Europe
- C 88 (2001) Ralf Elm
Notwendigkeit, Aufgaben und Ansätze einer interkulturellen Philosophie
- C 89 (2001) Tapio Raunio / Matti Wiberg
The Big Leap to the West: The Impact of EU on the Finnish Political System
- C 90 (2001) Valérie Guérin-Sendelbach (Hrsg.)
Interkulturelle Kommunikation in der deutsch-französischen Wirtschaftskooperation
- C 91 (2001) Jörg Monar
EU Justice and Home Affairs and the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies
- C 92 (2001) Michael Gehler
Finis Neutralität? Die europäischen Neutralen seit 1945
- C 93 (2001) Georg Michels
Europabilder: Perspektiven zwischen Klischee und Konflikt

Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** wurde 1995 als selbständig arbeitende, interdisziplinäre Forschungseinrichtung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn gegründet. In Forschung, Lehre und Politikberatung sowie im Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis beteiligt sich das ZEI an der Lösung bisher unbewältigter Probleme der europäischen Einigung und der Gestaltung der Rolle Europas in der Welt. Weitere Informationen finden Sie auf unserer Homepage im Internet: <http://www.zei.de>.

ZEI – DISCUSSION PAPERS richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfaßten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Jeder Beitrag unterliegt einem internen Auswahlverfahren und einer externen Begutachtung. Gleichwohl gibt er die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten zusammen. Die aktuelle Liste finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.ZEI.de>.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** was established in 1995 as an independent, interdisciplinary research institute at the University of Bonn. With research, teaching and political consultancy ZEI takes part in an intensive dialogue between scholarship and society in contributing to the resolution of problems of European integration and the development of Europe's global role. For further information, see: <http://www.zei.de>.

ZEI – DISCUSSION PAPERS are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. Each paper has been exposed to an internal discussion within the Center for European Integration Studies (ZEI) and an external peer review. The papers mostly reflect work in progress. For a current list, see the center's homepage: <http://www.ZEI.de>.

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-92-9



Zentrum für Europäische Integrationsforschung

Center for European Integration Studies

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>