

Ernest F. ENZELSBERGER

NEUTRALITÄT NACH „SCHWEIZER MUSTER“ – EIN ROLLENTAUSCH

Die dauernde Neutralität Österreichs ist heute im Gegensatz zu früher, wo die Literatur darüber praktisch unüberschaubar geworden ist, nur noch relativ selten Gegenstand von wissenschaftlichen Betrachtungen. So erschien beispielsweise im Jahre 2015 das von Gerald Schöpfer herausgegebene Buch „Die österreichische Neutralität Chimäre oder Wirklichkeit?“ 1)

Und in dem Sammelband „20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs“ befasst sich Kirsten Schmalenbach mit dem Thema „Unionsrecht und Neutralitätsrecht“. 2) Am 19. November 2018 fand in der Diplomatischen Akademie in Wien eine Diskussionsveranstaltung über die Neutralität Österreichs und der Schweiz (Alt(bewährtes)es Thema – Junge Sichtweise – Die Neutralität Österreichs und der Schweiz“ statt, zu der neben der Schweizer Botschaft in Wien auch der Präsident des AIES (Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik), Bundesminister a. D. Dr. Werner Fasslabend, eingeladen hatte. Dabei fielen von Schweizer Seite (ohne Namensnennung) auch die Worte des früheren Schweizer Außenministers und dreimaligen Bundespräsidenten Max Petitpierre (1899 bis 1994): „Es gibt eben so viele Neutralitäten, wie es Neutrale gibt“.

Am 31. Jänner 2019 stellt „Die Presse“ in ihrem Aufmacher die Frage „Wie neutral ist Österreich noch?“ und zitiert dazu Peter Hilpold, Professor für Völkerrecht und Europarecht an der Universität Innsbruck: Das Konzept der Neutralität sei ein „nach innen gerichtetes Instrument“. Es habe eine „politische Bedeutung“ für die Parteien aber auch eine emotionale für die Bevölkerung. „Man identifiziert sich damit“. Die Neutralität sei „Ausdruck der Identität“. Auch deswegen würde sich wohl keine größere Partei trauen, das Thema genauer zu beleuchten. Denn so beliebt die Neutralität in Österreich sei, „sie ist vielmehr ein Ornament, mit dem sich Österreich schmückt.“ Einer „profunden, rechtlichen Diskussion“ stelle man sich nicht. 3)

Laut Hilpold „hängen wir alle an einem antiquierten Neutralitätsmodell“. Es sei „typisch für Zeiten, in denen es keine zentralen Friedensmechanismen gab“. Während des Kalten Krieges sei sie beispielsweise durchaus sinnvoll gewesen.

Nun, im vereinten Europa, sei „das Neutralitätskonzept obsolet geworden“. Rein völkerrechtlich würde nichts dagegen sprechen, dass Österreich seinen neutralen Status aufgeben würde. Ob eine EU-Armee mit dem Neutralitätsgesetz kompatibel wäre, hänge von der genauen Organisation ab, meint Hilpold. Österreich könnte sich auch hier unter gewissen Vorbehalten engagieren. Der Einsatz der Unionstruppe müsste ohnehin im Einklang mit dem Rest der Vereinten Nationen stehen.

Hilpold replizierte damit auf die Spitzenkandidatin der NEOS zur EU-Wahl, Claudia Gamon, die laut krone.tv vom 29. Jänner 2019 sagte, dass ihre Fraktion die Neutralität Österreichs für „überholt“ hält. Die NEOS wären auch für eine EU-Armee und für Steuern, die Brüssel direkt einhebt. Als sie der ORF-Moderator nochmals konkret danach fragte, ob sie denn tatsächlich für ein Ende der Neutralität sei, antwortete die NEOS-Politikerin: „Ja, die Neutralität ist überholt“.

Als Begründung für diese Positionierung der Partei für den EU-Wahlkampf lieferte Claudia Gamon dann noch die Erklärung, dass Europa „gegen Amerika, Russland und China stark“ sein müsse.

Die NEOS hatten schon während des Nationalratswahlkampfes betont, dass die Neutralität weitgehend obsolet geworden sei: „Sie wird als Ausrede verwendet, um bei unbequemen Themen passiv zu bleiben“, lautete der Vorwurf im pinken Programm.

Auf die Aussagen von Claudia Gamon replizierte auch Birgit Entner-Gerhold in den Vorarlberger Nachrichten. 4) Sie führte u. a. aus: „ . . . die Neutralität hat uns gute Dienste erwiesen. Sie aufzugeben wäre aus heutiger Sicht ein Fehler. Über sie zu diskutieren ist aber richtig. . . . Der EU-Wahlkampf bietet die Möglichkeit, nun eine ehrliche Debatte darüber zu führen, abseits jeglicher Polemik. Fest steht: Es ist behutsam mit ihr umzugehen. Einmal abgeschafft, kehrt die Neutralität nicht mehr zurück: nicht zu ihrem Kern aber auch nicht in ihrer identitätsstiftenden Rolle.“ Eine breite Neutralitätsdiskussion wurde durch diese Meinungen jedoch nicht ausgelöst.

Im Juni 2019 veröffentlichte Peter Hilpold eine bemerkenswerte Abhandlung und zwar erstaunlicher Weise im Chinese Journal of International Law unter dem Titel „How to Construe a Myth: Neutrality Within the United Nations System Under Special Consideration of the Austrian Case“. 5)

Bereits im Herbst 2018 erschien in Buchform die Dissertation von Julia Schreiner „Neutralität nach Schweizer Muster? Österreichische Völkerrechtslehre zur immerwährenden Neutralität, 1955 bis 1989“. 6) Die Autorin verweist darauf, dass die österreichische Regierungsdelegation im Moskauer Memorandum die Verpflichtung übernommen hatte, dafür Sorge zu tragen, dass eine Deklaration abgegeben werde, „die Österreich international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von

der Schweiz gehandhabt wird.“ Damit wurde – so Julia Schreiner – eindeutig auf das völkerrechtliche Institut der dauernden Neutralität verwiesen.

Die Idee einer dauernden Neutralität Österreichs nach dem Muster der Schweiz stammt laut Fischer/Köck vom damaligen Rechtsberater der österreichischen Delegation und späteren Professor an der Universität Wien, Stephan Verosta. 7)

Das Schweizer Muster bezieht sich laut Alfred Verdross aber nur auf das Neutralitätsrecht, die Neutralitätspolitik ist davon nicht betroffen. Diese Unterscheidung trifft Verdross in dieser Form erstmals in der Monographie „Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich.“ Er differenziert dabei folgendermaßen:

„Neutralitätsrecht ist . . . der Inbegriff jener völkerrechtlichen Normen, die einem solchen Staat bestimmte völkerrechtliche Verpflichtungen auferlegen. Die Neutralitätspolitik hingegen sind jene Maßnahmen, die ein Staat im eigenen Interesse ergreift, um seine Neutralität gegen innere und äußere Gefahren zu sichern.“ 8)

Verdross war laut Julia Schreiner davon überzeugt, dass auch die Großmächte damals diese Meinung teilten. Immerhin sei Österreich bereits zwei Monate nach der Beschlussfassung über das Neutralitätsgesetz in die UNO aufgenommen worden. Ein Schritt, der von den Großmächten angeregt und unterstützt worden war. Bereits im Oktober 1955 hatte demnach der Wiener Völkerrechtler Karl Zemanek erkannt, dass eine generelle Bindung an das Muster der Schweiz die Souveränität und Unabhängigkeit Österreichs beschneiden und damit die essentielle Voraussetzung für die dauernde Neutralität Österreichs fehlen würde. Ein Jahr später schreibt Joseph Laurenz Kunz, dass das Schweizer Muster ohnehin nur deshalb als Vorbild für Österreich ins Moskauer Memorandum aufgenommen worden sei, um den Status der dauernden Neutralität determinieren zu können. Eine weitergehende Bindung schloss Kunz schon wegen der verschiedenen historischen Entwicklungen aus. Andererseits führte er die unterschiedlichen politischen Auffassungen der beiden Staaten in Bezug auf internationale Organisationen an. Dabei sprach er nicht nur die Aufnahme Österreichs entgegen der Schweizer Auffassung in die UNO an, sondern führte auch die Situation Österreichs und der Schweiz im Völkerbund an. 9)

Angemerkt sei, dass der Völkerrechtswissenschaftler Bruno Simma, der von 1962 bis 1972 Universitätsassistent in Innsbruck war, bevor er eine Professur in München annahm, die theoretischen Grundlagen der dauernden Neutralität, wie sie von Verdross ausgearbeitet wurden, als „offizielle Neutralitätsdoktrin der Republik“ bezeichnete. 10)

Schon 1975 schreibt Felix Ermacora in seinem Buch „20 Jahre Österreichische Neutralität“, dass die Schwerpunkte österreichischer und schweizerischer

Politik seit 1955 zeigen, dass sich die österreichische Neutralitätspolitik vom Schweizer Modell entfernt habe. 11) Beachtenswert sei – so Ermacora – dazu die „offizielle Schweizer Konzeption der Neutralität“, die aus dem Jahre 1954 stammt. 12) Dazu ist jedoch bemerkenswert, dass das Bestehen einer solchen offiziellen Konzeption von Schweizer Seite bestritten wird.

So schreibt Christian Jenny in seiner Dissertation 1994 mit dem Titel „Konsensformel oder Vorbild? Die Entstehung der österreichischen Neutralität und ihr Schweizer Muster“ 13), dass am 26. November 1954 vom Eidgenössischen Politischen Departement für den internen Gebrauch „Leitsätze“ verfasst wurden. Diese Leitsätze seien wiederholt fälschlicherweise als „conception officielle de la neutralite suisse“ zitiert worden, nachdem sie im Schweizerischen Jahrbuch für internationales Recht als solche bezeichnet wurden. Jenny fährt fort, der Titel sei indessen irreführend gewesen. „Es ist mir nicht bekannt, warum diese als solche charakterisiert worden sind. Die Leitsätze wurden erstmals in „Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden“ veröffentlicht und figurieren dort nicht als ‚conception officielle‘. Eine verbindlich festgelegte offizielle Schweizerische Konzeption der Neutralität gab es demzufolge nie. Denn die Leitsätze von 1954 seien weder vom Bundesrat noch vom Parlament genehmigt oder auch nur zustimmend zur Kenntnis genommen worden; sie stimmen jedoch durchaus mit der aus Berichten und Botschaften ersichtlichen Auffassung des Bundesrates überein. Es dürfte wohl nicht falsch sein, die Leitsätze allenfalls als „conception officieuse“ zu bezeichnen, folgert Jenny.

Auch in einem offiziellen Papier, dem „Bericht zur Neutralität – Anhang zum Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren vom 29. November 1993“ 14) heißt es: „Nach 1945 handhabte die Schweiz unter dem Eindruck des Kalten Krieges ihre Neutralität im Vergleich zu anderen neutralen Staaten sehr strikt und eng. So verzichtete sie unter Hinweis auf ihre Neutralität vorerst auf den Beitritt zu internationalen Organisationen mit politischem Charakter, wie z. B. dem Europarat. Ausdruck fand diese selbstgewählte vorsichtige Aussenpolitik in Leitsätzen des Eidgenössischen Politischen Departements von 1954. Diese sehr strikt formulierten, den Zeitgeist des Kalten Krieges widerspiegelnden Leitsätze wurden fälschlicherweise oft als ‚offizielle oder traditionelle Konzeption der schweizerischen Neutralität‘ bezeichnet. In der Tat sind diese Leitsätze aber weder auf der Stufe des Bundesrates noch gar der Bundesversammlung beschlossen worden und haben daher keine Verbindlichkeit.

Das Verlassen der Schweizer Formel

Und Ermacora bewies großen Weitblick, denn eben schon 1975 führt er aus, daß . . . Österreich im negativen Sinne vor allem durch die vernachlässigte Landesverteidigungspolitik, im positiven Sinne durch die aktive Mitarbeit in den Vereinten Nationen, die Schweizer Formel des Moskauer Memorandums weitgehend verlassen und sie zur historischen Größe gestempelt habe. Und er fährt fort, dass in der österreichischen UN-Mitgliedschaft, vor allem aber in der österreichischen UN-Politik, die österreichische und die schweizerische Neutralität weit auseinanderklafften. Die österreichische UN-Politik habe dem österreichischen Institut der immerwährenden Neutralität, auch von ausländischen Stimmen bestätigt, die Charakteristik der „aktiven Neutralität“ zuerkannt, wo hingegen die schweizerische Neutralität als „klassische Neutralität“ bezeichnet werde. Dazu stellt Ermacora folgende Fragen: „Beginnt sich hier nicht ein Rollentausch abzuzeichnen? Weist Österreich nicht ein neues Modell immerwährender Neutralität aus, auf das das Schweizer Modell, die Schweizer Klausel des Moskauer Memorandums nicht passt?“

Einen Schritt weiter ging der österreichische Außenminister Lujo Toncic-Sorinj, der 1994 die österreichische Neutralität überhaupt nur „als einen vorübergehenden Status“ bezeichnete. 15) Österreich habe sich nie von Europa abgegrenzt.

Dieser Frage des „Rollentausches“ soll im Folgenden anhand der historischen Entwicklung nachgegangen werden. Dabei wird anhand mehrerer Beispiele gezeigt, dass ein solcher tatsächlich stattgefunden hat.

Sicherheitspolitischer Bericht 1999

Auch Hauser hebt hervor, dass 1955 für Österreich die Devise lautete, eine Neutralität nach Schweizer Vorbild zu üben, demgegenüber empfiehlt der sicherheitspolitische Bericht des Schweizer Bundesrates von 1999, dass sich die Schweiz künftig an der Neutralitätspolitik Österreichs orientieren soll. Friedrich Schillers Diktum „Der Starke ist am mächtigsten alleine“ sei durch das Motto „Nur in der Kooperation sind wir stark“ abgelöst worden. 16)

Das von der Schweiz unterschiedliche außenpolitische Verhalten Österreichs blieb auch in der Eidgenossenschaft selbst nicht verborgen.

Denn schon am 11. Mai 1989 titelte die Schweizer Wochenzeitung „Die Weltwoche“ folgendermaßen „Es pfeift der Lehrbub auf seinen Schweizer Meister“. 17) Dort heißt es u. a.: „Der Wiener Alleingang in Richtung EG kommt nicht von ungefähr, schon seit 1955 betreibt Österreich eine eigenständige und weit aktivere Neutralitätspolitik als die Schweiz. Es hat sich keinen Augenblick lang an das helvetische Vorbild gehalten. Überraschung und Kritik des

schweizerischen Außenministers Rene Felber in Wien werden somit als überflüssig betrachtet.“

Und weiter wird ausgeführt, dass sich Herbert Krejci, „militanter Generalsekretär“ der österreichischen Industriellenvereinigung kein Blatt vor den Mund genommen habe als er Mitte März 1989 gesagt hatte: „Der Schweizer Zeigefinger geht uns auf die Nerven“. Berns Außenminister habe sich einer schweren Taktlosigkeit schuldig gemacht, als er mit deutlichem Bezug auf die Wiener EG-Ambitionen von „Hirngespinsten“ sprach. Österreich wäre gut beraten, sich derartige nachbarliche Belehrungen zu verbitten. Der damalige Bundeskanzler Franz Vranitzky wird mit den Worten zitiert, es sei halt „nicht sinnvoll, auf diverse Meinungen europäischer Politiker zu hören“. Österreich gehe nun einmal „seinen eigenständigen Weg“.

Die Autorin, Inge Santner, unterscheidet dabei bemerkenswerter Weise klar zwischen Neutralitätspolitik und Neutralitätsrecht, wenn sie ausführt: „De facto übte der Zauberlehrling vom Donaustrand keinen einzigen Tag lang eine Neutralität nach Schweizer Muster. Als bindend betrachtete er lediglich das gemeinsame Neutralitätsrecht. Bei der Umsetzung des papierenen Rechts in lebendige Politik fühlte er sich jedoch absolut frei.“

Österreich hat sich nach Abschluss des Staatsvertrages nach dem Muster der Schweiz zu einem System der umfassenden Landesverteidigung durchgerungen. Damals sollte die Schweizer Klausel den einzigen grundlegenden Orientierungsrahmen im Bereich der Landesverteidigungspolitik haben. Österreichs Landesverteidigungspolitik gleicht aber nur in der Basiskonzeption dem Muster der Schweiz. Alles Übrige unterscheidet sich vom Schweizer Modell.

In den der ersten Aufbauphase folgenden sechziger Jahren diente das Vorbild der Schweiz in Fragen der Umfassenden Landesverteidigung eindeutig als Vorbild Österreichs, aber nur was eben den umfassenden Charakter einer so verstandenen Landesverteidigung anlangt. 18) So führten am 26. und 27. Oktober 1957 Ministerialsekretär Dr. Adolf Kolb, Leiter der Wehrpolitischen Abteilung und Oberstleutnant des höheren militärischen Dienstes Anton Leeb, Leiter der Grenzschutzabteilung, eine Studienreise in die Schweiz betreffend die „totale Landesverteidigung“ durch. Der Schweizer Gesprächspartner, Oberst im Generalstab Franz König, Chef der Sektion „Schutz, Abwehr, Wehrwirtschaft“ im Eidgenössischen Militärdepartement, wurde zu einem Gegenbesuch eingeladen.

Der erste Besuch von Oberst im Generalstab Franz König in Wien fand am 19. Februar 1958 statt. Neben einer allgemeinen Orientierung wurde eine Vortragsserie des Schweizer Gastes vorgesehen. Diese fand auf Einladung von Bundesminister Ferdinand Graf unter dem Titel „Totale Landesverteidigung“ im März 1958 statt. Dazu ist anzumerken, dass das, was in Österreich später

unter ULV verstanden wurde, damals in der Schweiz als „totale“ Landesverteidigung bezeichnet wurde. In den skandinavischen Ländern sprach man in diesem Zusammenhang hingegen von „Gesamtverteidigung“. Im Fahrwasser der Ukraine-Krise sowie der wachsenden Relevanz von hybriden Bedrohungen in der «Grauzone» gewinnt das Prinzip der Gesamtverteidigung (total defence) in vielen Kleinstaaten heute wieder an Bedeutung. Die ULV bildete auch das Thema des „Tags der Wehrpflicht 2020“ am 20. Jänner 2020 im Haus der Industrie in Wien.

Die Ausführungen von Oberst König hatten eine nachhaltige Wirkung auf die Regierungserklärung vom 17. Juli 1959. Erstmals wurde dabei von Bundeskanzler Julius Raab auf staatspolitischer Ebene der Landesverteidigung eine über dem militärischen Rahmen liegende Bedeutung zugemessen. Raab führte u. a. aus: „Die Bundesregierung tritt für eine wirksame Landesverteidigung der Republik Österreich ein und ist sich dabei bewusst, dass die Verteidigungsanstrengungen nur im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten liegen können. Sie wird sich daher mit allen diesen Problemen befassen und dann das Konzept der österreichischen Landesverteidigung festlegen, dass sich auf die militärischen, zivilen und wirtschaftlichen Bereiche beziehen wird, ähnlich, wie es in der Schweiz der Fall ist. . . .“.

Seit 1961 erfolgten dann Bemühungen auf der Bundes- und Landesebene zur Konkretisierung der Umfassenden Landesverteidigung und 1973 begann die legislative Fundamentierung, 1975 erfolgte dann eine zunehmende Konkretisierung. Nach mehrjährigen Beratungen hat der Nationalrat nämlich am 10. Juni 1975 die Verankerung der Umfassenden Landesverteidigung (ULV) als Artikel 9a in der Bundesverfassung einstimmig beschlossen. Am selben Tag fasste der Nationalrat ebenfalls einstimmig eine EntschlieÙung zur Umfassenden Landesverteidigung (Verteidigungsdoktrin, d. h. die Vorstellungen des Nationalrates über die Ausgestaltung der ULV), in der die Zielsetzung dieser Materie mit dem abschließenden Auftrag ist, einen Landesverteidigungsplan zu erstellen. 19)

Die aktuellen Rahmenbedingungen für die Sicherheit Österreichs und der EU unterscheiden sich grundlegend von jenen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die sicherheitspolitische Situation in Europa ist durch neue Herausforderungen, Risiken und Bedrohungen bestimmt. Diese sind komplexer, stärker miteinander vernetzt und weniger vorhersehbar als bisher.

Moderne Sicherheitspolitik ist heute ein Querschnittsthema, das in beinahe allen Lebens- und Politikbereichen mitgedacht werden muss. Sie muss umfassend und integriert angelegt, aktiv gestaltet und solidarisch umgesetzt werden.

Österreich verwirklicht seine Sicherheitspolitik im Rahmen des Konzepts der „Umfassenden Sicherheitsvorsorge“. Diese zielt auf das systematische

Zusammenwirken verschiedener Politikbereiche auf Basis einer Gesamtstrategie und der relevanten Teilstrategien ab.

Johann Frank und Johann Pucher führen dazu aus, „dass die Sicherheitspolitik in Österreich traditionell umfassend und als zivil-militärische Querschnittsaufgabe interpretiert wird“. Dieses zivil-militärische Paradigma sei heute aber nicht wie die ULV zur Zeit des Kalten Krieges auf die Bewältigung einer existentiellen militärisch-konventionellen Bedrohung, sondern auf die Prävention und Bewältigung von neuen horizontal wirkenden (asymmetrischen) Sicherheitsrisiken ausgerichtet. 20)

Das Verhältnis zu „Europa“

Vollkommen unterschiedlich entwickelten sich auch die Beziehungen Österreichs und der Schweiz in der Europapolitik. Während Österreich bereits am 16. April 1956 dem Europarat beitrug, vollzog die Schweiz diesen Schritt erst wesentlich später, nämlich 1963. Dem ging eine lange Neutralitätsdiskussion voraus.

Und gänzlich andere Wege ging die Schweiz in ihren Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften (EG), denen Österreich am 1. Jänner 1995 als Mitglied beitrug. Das war der Endpunkt einer langen Integrationsdiskussion.

Der Schweizer Bundesrat hatte erst am 20. Mai 1992 ein Gesuch zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und die Europäische Atomgemeinschaft, die Vorläuferorganisationen der EU, gerichtet. Seit dem Schweizer Nein zum EWR-Beitritt am 6. Dezember 1992 wurde das Beitrittsgesuch allerdings von beiden Seiten nicht weiterverfolgt. Der Schweizer Bundesrat hat in seinem Europabericht von 2006 einen EU-Beitritt von einem strategischen Ziel zu einer Option unter weiteren degradiert.

Im März 2016 stimmte der Schweizer Nationalrat, im Juni 2016 auch der Ständerat für eine Motion, mit der die Regierung beauftragt wurde, das Gesuch zurückzuziehen. Bundesrat Didier Burkhalter bestätigte, man werde der EU mitteilen, dass der Antrag als erledigt zu betrachten sei. Nahezu unbemerkt von der Öffentlichkeit verschlechtert sich mittlerweile u. a. die Standortqualität der Schweiz. Bis 2014 zog sie in Europa am meisten globale Unternehmen an, zusammen mit Irland. Inzwischen ist sie auf Rang drei zurückgefallen. Ihr Marktanteil bei der Ansiedelung von internationalen Firmen liegt bei 19 Prozent, vor zehn Jahren betrug er noch 27 Prozent. Als Hauptgrund wird die Ungewissheit im Verhältnis zur EU im Bereich der Personenfreizügigkeit sowie bei den Unternehmenssteuern angeführt. 21)

Die „Avocado-Doktrin“

In dem eingangs angeführten Buch von Gerald Schöpfer (Hg.) **Die Österreichische Neutralität Chimäre oder Wirklichkeit? Schreibt der Schweizer Völkerrechtler Prof. Daniel Thürer in seinem Beitrag „Die Neutralität der Schweiz“ 22) folgendes:**

„Angesichts der 1991 in der Kuwait-Krise vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gegen den Irak autorisierten militärischen Sanktionen beschloss der Bundesrat (richtigerweise) die schweizerische Neutralitätskonzeption auf ihren militärischen Kern zu reduzieren. Aufgegeben wurden die traditionellen wirtschaftlichen Elemente der Neutralität (insbesondere die Pflicht zur wirtschaftlichen Gleichbehandlung), erhalten blieben aber das Verbot militärischer Allianzen mit automatischer, d.h. von einer Situation der (kollektiven) Selbstverteidigung losgelösten Beistandsverpflichtung und das Verbot, auf dem Territorium der Schweiz militärische Stützpunkte Kriegführender zuzulassen oder das Staatsgebiet sonst Dritten zu militärischen Zwecken zur Verfügung zu stellen.“

Nun bedeutet aber die Reduzierung auf den militärischen Kern aber die so genannte „Avocado-Doktrin“ des österreichischen Diplomaten (damaliger Leiter des Völkerrechtsbüros) Botschafter Franz Cede. 23)

Gunther Hauser weist in diesem Zusammenhang gegenüber dem Verfasser darauf hin, dass sich bereits vor 1991 Österreich an wirtschaftlichen Maßnahmen der UN beteiligt hat, da Österreich schon seit Dezember 1955 UN-Mitglied ist. Dazu habe Österreich 1991 im Zuge der Kuwait-Krise 103 Bergpanzer der USA über seine Bahnstrecken (Nord-Süd) transportieren lassen. Zudem haben US-Luftfahrzeuge damals österreichischen Luftraum überquert (UN-Recht geht in diesem Fall dem Neutralitätsgesetz vor – jedoch nur bei UN-mandatierten Operationen). 1999, bei der NATO Operation Allied Force gegen die Bundesrepublik Jugoslawien und 2003 (Operation Iraqi Freedom) hat sich Österreich auf die Neutralität berufen, da beide Operationen nicht UN-mandatiert waren. 24)

Die Partnerschaft für den Frieden (PfP)

Aber auch den Beitritt zur Partnerschaft für den Frieden (PfP) setzte Österreich 1995 vor der Schweiz im Jahre 1996.

Die Partnerschaft für den Frieden (PfP) ist eine 1994 ins Leben gerufene Verbindung zur militärischen Zusammenarbeit zwischen der NATO sowie europäischen und asiatischen Staaten, die keine NATO-Mitglieder sind. Das

Ausmaß der Zusammenarbeit kann von jedem teilnehmenden Staat selbst bestimmt werden. Es besteht keine Verpflichtung zur Teilnahme.

Auf der Homepage des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA heißt es dazu:

„Die Schweiz kooperiert im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates. Sie kann so ihre aussen- und sicherheitspolitischen Anliegen einbringen.“

Der 1997 gegründete Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPC) ist ein politisches Konsultationsforum, in dem sich die NATO-Mitglieder und die Partnerstaaten über aktuelle sicherheitspolitische Fragen informieren und ihre Standpunkte klarstellen.

Die PfP bietet der Schweiz einen instrumentalisierten Rahmen, um mit den Ländern ihres strategischen Umfelds einen sicherheitspolitischen Dialog zu führen. Das ist deshalb bedeutungsvoll, weil die Schweiz eines der wenigen Länder ist, die weder der EU mit ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch der NATO angehören.

Mit der neuesten Entwicklung im Verhältnis zwischen der Schweiz und der Nato befasst sich Henrik Larsen in seiner Abhandlung „Die Schweiz und die Nato: Neue Konvergenz“. Der Beitrag ist im „Bulletin 2019 zur schweizerischen Sicherheitspolitik“ (hgg. Von Oliver Thränert, ETH Zürich, Center for Security Studies) erschienen.

Die Haltung der Schweizer Bevölkerung 25)

Auch im Jahr 2018 waren die Schweiz und die Schweizerinnen sicherheitspolitisch wenig öffenungsbereit. Während „weiche“ Kooperationsformen ohne institutionelle Bindungen von der Bevölkerungsmehrheit befürwortet werden, werden Kooperationsformen, welche eine institutionelle Einbindung mit sich bringen würden, deutlich abgelehnt. So wird sowohl eine Annäherung als auch ein Beitritt zur EU oder NATO nur von wenigen Befragten unterstützt.

Die Schweizer Stimmbevölkerung unterstützt die Schweizer Neutralität deutlich und befürwortet das Neutralitätsprinzip fast einstimmig. 81 Prozent vertreten die Auffassung, dass die Schweiz der EU nicht beitreten, aber die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU verstärken sollte. Eine politische Annäherung an die EU gewinnt bei 35 Prozent Zuspruch. Aktuell unterstützen 59 Prozent eine aktive Beteiligung der Schweiz für die Anliegen der UNO. 60 Prozent sprechen sich für einen Sitz der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat aus. 26)

Die Forderung nach einem militärischen Engagement im Rahmen der UNO liegt seit Jahren an der Spitze der sicherheitspolitischen Kooperationsformen.

Aktuell liegt sie bei 60 Prozent. Ein Beitritt der Schweiz zur NATO wird von 19 Prozent in Betracht gezogen. Seit 2015 liegt die Zustimmung zum Neutralitätsprinzip bei 95 Prozent.

Zum Vergleich geben acht von zehn Befragten in Österreich an, dass ihnen die österreichische Neutralität persönlich „sehr wichtig“ (56 Prozent) oder „eher wichtig“ (24 Prozent) ist. Die Zahl jener, die der Neutralität persönlich weniger Bedeutung zumessen, ist dagegen gering (elf Prozent: „eher nicht wichtig“/vier Prozent: „gar nicht wichtig“). 27)

Über den Verfasser:

Prof. Ing. Ernest F.ENZELSBERGER, MBA (WU Wien), Hptm aD., Militärexperte für Kommunikation und Publizistik, Österreichischer Staatspreis für Geistige Landesverteidigung, Leopold Kunschak-Preis, seit 1994 Präsident der Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik in Vorarlberg, Ehrenmitglied der Offiziersgesellschaft Vorarlberg; u. a. GrE, Großes Verdienstzeichen des Landes Vorarlberg, Militär-Anerkennungsmedaille.

Anmerkungen

- 1) Schöpfer, Gerald (Hg.); Die österreichische Neutralität Chimäre oder Wirklichkeit? Graz 2015.
- 2) Schmalenbach, Kirsten; Unionsrecht und Neutralität, in: Griller, Stefan; Kahl, Arno; Kneihls, Benjamin; Obwexer, Walter (Hg.); 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, Wien 2015.
- 3) „Wie neutral ist Österreich noch?“; Die Presse, 31. Jänner 2001, S. 1.
- 4) Entner-Gerhold, Birgit; Welche Neutralität? Vorarlberger Nachrichten, 31. Jänner 2019, S. A3.
- 5) Hilpold, Peter; Chinese Journal of International Law unter dem Titel „How to Construe a Myth: Neutrality Within the United Nations System Under Special Consideration of the Austrian Case“. Die Fahnen wurden mir dankenswerter Weise vom Autor zur Verfügung gestellt.
- 6) Schreiner, Julia; Neutralität nach „Schweizer Muster“? Österreichische Völkerrechtslehre zur immerwährenden Neutralität, 1955 bis 1989; Studien zur Geschichte des Völkerrechts 37, Baden Baden 2018.
- 7) Fischer, Peter; Köck, Heribert Franz; Allgemeines Völkerrecht. Das Recht der universellen Staatengemeinschaft, ein Lehrbuch mit den wichtigsten Rechtstexten; Wien 2000.
- 8) Verdross, Alfred; Neutralität der Republik, S. 18.
- 9) Kunz, Joseph, Laurenz; Neutrality, 1956, S. 422.
- 10) Simma, Bruno; Der Beitrag von Alfred Verdross zur Entwicklung der Völkerrechtswissenschaft; in: Miehsler Herbert; Mock Erhard; Simma Bruno; Tamelo, Ilmar (Hg.); Ius Humanitas, Festschrift zum 90. Geburtstag von Alfred Verdross, Berlin 1980, S. 52.
- 11) Ermacora, Felix; 20 Jahre österreichische Neutralität, Frankfurt am Main 1975, S. 221.

- 12) Ermacora zitiert: Offizielle Schweizer Konzeption der Neutralität, 1954, Abdruck u.a. im Schweizer Jahrbuch für Internationales Recht (1957), S. 195 ff.
- 13) Jenny, Christian; Konsensformel oder Vorbild? Die Entstehung der österreichischen Neutralität und ihr Schweizer Muster, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, Bd. 12, Bern-Stuttgart-Wien 1995. Univ.-Diss. 1994.
- 14) Bericht zur Neutralität, Anhang zum Bericht über die Außenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren vom 29. November 1993.
- 15) Toncic-Sorinj, Lujko; Gespräch nach der EU-Volksabstimmung am 12. Juni 1994, in dem er u. a. feststellte, dass ihn das Ergebnis des Referendums nicht überrascht habe.
- 16) Hauser, Gunther; Das Europäische Sicherheits- und Verteidigungssystem und seine Akteure, Landesverteidigungsakademie Wien, 9. überarbeitete Auflage, Stand 15. Februar 2019, S. 115.
- 17) Santner, Inge; Es pfeift der Lehrbub auf seinen Schweizer Meister – Neutralität in Mitteleuropa, warum sich Österreichs Absage an das eidgenössische Modell bezahlt gemacht hat, Die Weltwoche, 19, Zürich, 11. Mai 1989, S. 41.
- 18) Enzelsberger, Ernest Franz; Die neue Sicherheitsdoktrin im Spannungsfeld zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Österreichische Gesellschaft für Landesverteidigung und Sicherheitspolitik, 68, Wien 2003.
- 19) Danzmayr, Heinz; Kleinstaat auf der Suche nach Sicherheit. Eine Analyse sicherheitspolitischer Konzepte Österreichs und der Schweiz, Laxenburger Internationale Studien, LIS 2, Wien 1991 sowie Frischenschlager, Friedhelm; Wie Österreichs Sicherheit besser gedient wäre, Die Presse, 16. Jänner 2019, S. 26.
- 20) Frank, Johann; Pucher, Johann; Österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter geänderten Rahmenbedingungen – Chance zur Profilschärfung des Bundesheeres, ÖMZ 05, 2012.
- 21) Wegen EU-Streit: Schweiz verliert ihre Attraktivität für globale Firmen; NZZ am Sonntag, 28. April 2019, S. 1.
- 22) Siehe FN. 1; Thürer, Daniel; Die Neutralität der Schweiz, S. 116 ff.
- 23) Cede, Franz; Staatsvertrag und Neutralität aus heutiger Sicht; in: Rauchensteiner, Manfred; Kriechbaumer, Robert (Hg.); Die Gunst des Augenblicks, Neue Forschungen zu Staatsvertrag und Neutralität, Wien-Köln-Weimar 2005 und Fischer, Peter; Köck, Heribert Franz; Allgemeines Völkerrecht. Das Recht der universellen Staatengemeinschaft, ein Lehrbuch mit den wichtigsten Rechtstexten; Wien 2000. S. 124.
- 24) Hauser Gunther; LAVAK in einem Gespräch mit dem Verfasser am 14. Mai 2019.
- 25) Tresch, Tibor Szvircsev; Wenger, Andreas (Hg.); Sicherheit 2018, Aussen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Center for Security Studies an der ETH Zürich, 2018.
- 26) Widmer, Paul; Ist Neutralität eine Lösung für die Staaten Osteuropas? Das Konzept der Neutralität gewinnt an Attraktivität. Für einen Erfolg braucht es aber zwei Voraussetzungen; NZZ am Sonntag, 3. Februar 2019, S. 16.
- 27) Die Umfrage wurde von der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft vom 14. bis 28. Februar 2019 im Auftrag der ÖGfE durchgeführt. Befragt wurden österreichweit 599 Personen per Telefon (repräsentativ für die österreichische Bevölkerung ab 16 Jahre/Gewichtung nach Geschlecht, Alter und Bildung). Maximale Schwankungsbreite etwa +/- 4,0 Prozent. Differenz auf 100 Prozent aufgrund gerundeter Werte.

