

Hans Rudolf Fuhrer*

Neutral zwischen den Blöcken: Österreich und die Schweiz

DIE AUSGANGSLAGE

Der im »Moskauer Memorandum« vom 5. April 1955 gefundene Kompromiss, wonach Österreich neutral wie die Schweiz werden sollte, hat den Weg zu Österreichs Staatsvertrag freigemacht. Gerald Stourzh nennt ein lange geheim gehaltenes Gespräch zwischen dem sowjetischen Außenminister Wjatscheslaw M. Molotow und dem amerikanischen Staatssekretär John Foster Dulles vom 13. Februar 1954 in Berlin als Zäsur und Wendepunkt in der Vorgeschichte des Staatsvertrags. Dulles soll seinem Amtskollegen die Zustimmung der USA zu einem Österreich, das mit frei gewählter Neutralität »eine Schweiz zu sein wünscht«, signalisiert haben.¹ Nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunden des Staatsvertrags durch die Signatarmächte in Moskau und nachdem der letzte alliierte Soldat das Land verlassen haben sollte, verabschiedete das österreichische Parlament das Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die immerwährende Neutralität Österreichs. Dieser Tag ist zum Nationalfeiertag erklärt worden, was die Bedeutung auch für kommende Generationen unterstreichen sollte.

Die österreichische Bundesregierung war nun beauftragt, eine Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Vorbild der Schweiz zu führen. Das war nicht unproblematisch. Zu vieles war anders als in der Schweiz und alles war neu. Wohl hatten sich bereits 1947 78 % der befragten Österreicherinnen und Österreicher für eine strikte Neutralität nach dem Muster der Schweiz ausgesprochen², doch wussten wirklich alle, was dies bedeutete? Der Chefredakteur der »Neuen Zürcher Zeitung«, Hugo Bütler, wusste von Hans Thalberg³, dem österreichischen Botschafter in Bern, zu

* Ich danke Magister Helmut Hüttl für die Bereitstellung relevanter österreichischer Dokumente und für eine gezielte Presserecherche. Eine ebenso wertvolle Hilfestellung verdanke ich Hofrat Dr. Erwin Schmidl. Die Materialien haben dazu gedient, den angestrebten Vergleich zu erstellen, auch wenn ein dauerliches Ungleichgewicht nicht ganz beseitigt werden konnte.

1 Stourzh, Gerald: Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955, 4. völlig überarbeitete und wesentlich erweiterte Aufl. (Studien zu Politik und Verwaltung 62), Wien/Köln/Graz 1998, S. 602.

2 Blasi, Walter: Die Entwicklung der österreichischen Neutralität in den Jahren 1945 bis 1955 unter Berücksichtigung der Haltung der SPÖ und ÖVP (Interne Information zur Sicherheitspolitik 12), Wien 2001, S. 4.

3 Dr. Hans Thalberg war Botschafter in Bern zwischen Februar 1975 und Dezember 1981. Er ist 1916 in

berichten, dass dieser gesagt habe: »Das Erstaunlichste ist, dass die Bewohner dieser beiden Nachbarländer überzeugt davon sind, dass sie sich bestens kennen und in Wirklichkeit weniger voneinander wissen als Länder, die durch einen Ozean voneinander getrennt sind. Die Vorurteile diesseits und jenseits des Arlbergs sitzen sehr tief.« Thalberg wird auch das Bild von den »beiden gleichen, aber einander doch so unähnlichen Alpenbrüdern, die mit dem Rücken gegeneinander sitzen«, zugeschrieben. Wenn er dies viele Jahre nach dem Staatsvertrag noch so feststellte, wie muss es dann um das Wissen über die Neutralität im Allgemeinen und über die schweizerische Neutralität im Speziellen nach dem Zweiten Weltkrieg bestellt gewesen sein?

Da wir dies nicht mehr konkret nachfragen können, wollen wir für eine vergleichende Beurteilung der mehr als fünfzigjährigen österreichischen Neutralität »zwischen den Blöcken« zunächst einmal den beiden Fragen nachgehen: Was ist Neutralität im Allgemeinen und was ist schweizerische Neutralität im Speziellen? Des Weiteren wäre nach der Haltung der Regierung in Moskau zur Neutralität im 20. Jahrhundert zu fragen. Ein dritter Schritt dient der Analyse der Berichte des schweizerischen Gesandten in Wien über die Rolle der Blocksysteme in West und Ost, und schließlich wären noch einige Fragen zur Gleichheit und Ungleichheit der österreichischen und schweizerischen Neutralität zu stellen.

EINE NEUTRALITÄT »NACH DEM VORBILD DER SCHWEIZ«

Skizze

Die zentrale Lage in Europa im Allgemeinen sowie die Zugehörigkeit zur europäischen Zwischenzone West im Speziellen bestimmen seit 1291 die militärgeografische Situation der Eidgenossenschaft.⁴ Die beiden Machtzentren – im Westen irgendeine Form von Frankreich (Haus Valois, später Bourbon) und im Osten irgendeine Form des Römisch-Deutschen Reiches (Haus Habsburg) – ließen ein machtpolitisches Spannungsgeflecht in Westeuropa entstehen.

Das spiegelbildliche System prägte auch die Zwischenzone Ost, in der das heutige Österreich liegt. Hier befand sich auch das deutsche Machtzentrum im Nordwesten und irgendeine Form von Russland (Haus Romanow) bzw. die Sowjetunion im Osten. Geografisch gehören zudem Österreich und die Schweiz zum Alpenriegel zwischen Nord- und Südeuropa, aber sie sitzen, wie Thalberg es richtig sieht, Rücken

Wien geboren. Vgl. dazu: Aerni, Agathon/Agstner, Rudolf: Von der k.k. Gesandtschaft zur österreichischen Botschaft. Festschrift 150 Jahre Österreichische Botschaft Bern. Österreich(-Ungarn) und seine diplomatischen und konsularischen Vertretungsbehörden in der Schweiz und Liechtenstein, Wien 2001.

4 Vgl. Reinhardt, Volker: Geschichte der Schweiz, München 2006; Wiget, Josef (Hg.): Die Entstehung der Schweiz. Vom Bundesbrief 1291 zur nationalen Geschichtskultur des 20. Jahrhunderts, Schwyz 1999.

an Rücken. Die Eidgenossenschaft ist nach Norden, Westen und Süden gewandt und Österreich eher nach Osten. Verbindend ist nur der Kultur- und Wirtschaftsraum Vorarlberg.

Diese geopolitischen Gegebenheiten bestimmten das Entstehen und die Ausformung der schweizerischen Neutralität seit 1515. Die Eidgenossenschaft versuchte, sich nach der Niederlage von Marignano 1515 zunehmend aus den europäischen Machtkämpfen herauszuhalten und nur Söldner zur Verfügung zu stellen.⁵ Sie blickt also auf eine rund fünfhundertjährige Neutralitätsgeschichte zurück.

Als außenpolitische Maxime steht die Neutralität in der schweizerischen Bevölkerung wie eh und je hoch im Kurs. Die Militärakademie und die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik an der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich untersuchen seit 1993 diese Problematik mit einer jährlichen repräsentativen Befragung.⁶ Im Trend der letzten Jahre sind es unverändert rund neun von zehn Schweizerinnen und Schweizern – 2008 und 2009 waren es 93 %, so viele wie nie zuvor seit Beginn der Messreihe –, die an der »ständigen« Neutralität festhalten wollen. Die Befürwortung der »differentiellen Neutralität«, ermittelt durch die Stellungnahme zur Aussage »Die Schweiz sollte bei politischen Konflikten im Ausland klar Stellung für die eine oder andere Seite beziehen, bei militärischen Konflikten aber neutral bleiben«, bleibt relativ konstant bei 60 %. Weniger als 10 % wollen ganz auf die Neutralität verzichten. Bei diesen Prozentzahlen stellt sich die Frage, ob wohl alle unter »Neutralität« das Gleiche verstehen.

Drei Aspekte scheinen dabei besonders wichtig zu sein.

1. *Der strategische Aspekt*: Staaten, welche die Neutralität anstreben, müssen strategische Güter besitzen, die im Interesse der umliegenden Hegemonialmächte liegen. Deren Nutzung soll im Kriegsfall weiterhin allen oder niemandem zur Verfügung stehen.
2. *Der instrumentelle Aspekt*: Teile der schweizerischen Bevölkerung interpretieren die Staatsmaxime Neutralität hauptsächlich final, d. h. sie stellt einen Wert an sich dar, eine Art »swiss way of life«, und ist nicht nur eines der Mittel der Außenpolitik, auf das man verzichten kann, wenn es nicht mehr opportun erscheint.
3. *Der rechtliche Aspekt*: Neutralität im Völkerrecht ist die Politik der Nichtbeteiligung an einem Krieg. Es ist zunächst zwischen *gewöhnlicher* und *ständiger* Neutralität zu unterscheiden. Als gewöhnliche Neutralität bezeichnet man das Rechtsver-

5 Vgl. Fuhrer, Hans Rudolf/Eyer, Robert-Peter: Schweizer in Fremden Diensten. Verherrlicht und verteilt, 2. Aufl., Zürich 2006.

6 Vgl. Szvircsev Tresch, Tibor/Wenger, Andreas Würmli, Silvia/Pletscher, Mark/Wenger, Urs: Sicherheit 2009. Außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Zürich 2009, S. 121–134.

hältnis, das im Kriegsfall zwischen dem neutralen Staat und den Krieg führenden Mächten besteht. Oberster Grundsatz dieses Rechtsverhältnisses ist das Interventionsverbot, welches keine staatliche Maßnahme zugunsten oder zu Lasten einer Krieg führenden Partei zulässt. Die ständige oder immerwährende Neutralität (zwischen ständiger, immerwährender oder ewiger Neutralität besteht kein rechtlicher Unterschied) ist ein völkerrechtliches Statut, welches auf ein besonderes Land zugeschnitten ist. Sinn der ständigen Neutralität ist die Erhaltung der Unabhängigkeit für den Neutralen und die Berechenbarkeit für die Krieg führenden Mächte, die sie anerkannt haben. Letzteren bietet sie insbesondere Gewähr, dass der ständig neutrale Staat dem Einfluss der gegnerischen Partei entzogen bleibt. Sie finden darin die Gegenleistung des Neutralen. Umgekehrt ist die Unabhängigkeit aber auch Voraussetzung zur Neutralität; ohne staatliche Souveränität ist keine Neutralität denkbar.

Zusammenfassend und wertend kann gesagt werden, dass aufgrund dieser drei Aspekte zu erwarten ist, dass die Schweiz 1955 für Österreich höchstens als »Referenzland« (François Pictet) betrachtet werden konnte. Die strategische Lage Österreichs unmittelbar am »Eisernen Vorhang«, die innere politische und gesellschaftliche Konstellation und insbesondere die Geschichte waren völlig verschieden von der Schweiz. Nur der völkerrechtliche Ausgangspunkt war mit der je selbst gewählten dauernden Neutralität derselbe.

DIE MARXISTISCH-LENINISTISCHEN AUFFASSUNGEN VON NEUTRALITÄT

Da zu Beginn der Diskussion über eine allfällige österreichische Neutralität in den Medien und im Parlament immer wieder von einem kommunistischen Verständnis der Neutralität im Sinne der indirekten Kriegführung gesprochen wurde, das sich von der völkerrechtlichen Definition grundsätzlich unterscheidet, sollte wohl auch diesem Aspekt Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Die Väter des Marxismus-Leninismus hatten für das Konzept der Neutralität in ihrer Ideologie keinen Platz.⁷ Ihrer Auffassung nach konnte im unausweichlichen Kampf zwischen unterschiedlichen sozialen Klassen keine neutrale Position eingenommen werden; alle Menschen mussten entweder die eine oder die andere Seite

7 Die folgenden Ausführungen beruhen auf Fuhrer, Hans Rudolf/Wild, Matthias: Alle roten Pfeile kamen aus Osten – zu Recht? Das Bild und die Bedrohung der Schweiz 1945–1966 im Lichte östlicher Archive (Der schweizerische Generalstab XI), Baden 2010 (im Erscheinen). Vgl. dazu auch Neval, Daniel A.: »Mit Atombomben bis nach Moskau.« Gegenseitige Wahrnehmung der Schweiz und des Ostblocks im Kalten Krieg 1945–1968, Zürich 2003, S. 178–184.