

P. B. 17. 2. 10

M. Andler

82 dodis.ch/51719

Discours prononcé par M. Andler, Membre des
A.E. d'Anvers, à Zurich le 14. 6. 66.

Die Gemeinsamkeiten und Verschiedenheiten der
schweizerischen und der österreichischen Neutralität.

Die immerwährende österreichische Neutralität hat für die beiden benachbarten Alpenrepubliken Schweiz und Oesterreich eine gleiche aussenpolitische Grundlage geschaffen. Für manchen ausländischen Beobachter mag diese Entwicklung überraschend gekommen sein, denn in vieler Hinsicht sind die historischen Voraussetzungen doch sehr verschieden: Hier die Schweiz, deren Neutralität schon durch drei Jahrhunderte das staatspolitische Denken des Schweizer Volkes bestimmte, bevor sie im Jahre 1815 auf dem Wiener Kongress ihre völkerrechtliche Verankerung fand, dort Oesterreich, das im Verlaufe seiner Geschichte fast immer in das turbulente europäische Gewebe verwickelt war und dessen Neutralitätsbeschluss daher mehr einer augenblicklichen Situation entsprungen zu sein schien. Tatsächlich ist die historische Entwicklung, was die Zeitspannen betrifft, in welchen sich das Reifen des Neutralitätsgedankens abgespielt hat, sehr verschieden. Was in der Schweiz sich im Laufe von Jahrhunderten entwickeln konnte, musste in Oesterreich in einigen Jahrzehnten geformt werden. Trotzdem ist jedoch auch die österreichische Neutralität das Ergebnis eines sehr einschneidenden Entwicklungsprozesses der österreichischen Geschichte. Es wurde damit die schwere und leidvolle Periode des Ueberganges von der Grossmacht zum Kleinstaat abgeschlossen und die Neutralität zur Grundlage unserer staatlichen Existenz erhoben.

Wenn auch durch Jahrhunderte auseinanderliegend, waren doch wohl die politischen Motive für den Ursprung der Neutralität in beiden Ländern sehr ähnlich: Beide sind in einer politisch unruhigen Zeit entstanden, als beide Länder an gefährlichen Nahtstellen der politischen Kräftefelder zu der Erkenntnis gelangten, durch die Wahrung einer neutralen Haltung am besten ihre Unabhängigkeit und Sicherheit bewahren zu können. In beiden Ländern wurde so das Prinzip der immerwährenden Neutralität zur Maxime des staatspolitischen Handelns erhoben. Ihr Ziel ist es, die Unverletzlichkeit des Staatsgebietes und die Unabhängigkeit gegenüber einer mächtigen Umwelt zu wahren.

Diese ähnlichen politischen Voraussetzungen für das Entstehen der schweizerischen und der österreichischen Neutralität stellen zweifellos eine grundlegende Gemeinsamkeit der internationalen Stellung der Schweiz und Oesterreichs dar. Sie sind das bleibende gemeinsame, auch in der Zukunft weiterwirkende, Motiv unserer Neutralität.

Für das Werben der Neutralitätsidee in Oesterreich gibt es bereits aus der Zwischenkriegszeit Hinweise, die zwar damals nur als eine der "Lösungen" für die junge Republik im Bereich der Diskussion blieben, nicht jedoch in den der politischen Realität kamen. Sie nahmen erst konkrete Gestalt an, als unser Land nach dem Zweiten Weltkrieg vor einem neuen Beginn stand. So hat Bundeskanzler Figl bereits in der Regierungserklärung der ersten freigewählten Regierung der Zweiten Republik am 21. Dezember 1945 ausgeführt, "die geographische und wirtschaftliche Konstruktion Oesterreichs" bedinge es,

"dass die Zusammenarbeit dieses Staates nicht nur in wirtschaftspolitischer, sondern vor allem auch in aussenpolitischer Beziehung mit allen friedlichen Nationen der Welt, besonders mit den alliierten Grossmächten, herbeigeführt" werde. Noch deutlicher kam der Neutralitätsgedanke schon in einer Erklärung Bundespräsident Karl Renners zum Ausdruck, der im April 1946 erklärte, dass Oesterreich "am Schnittpunkt aller kontinentalen Interessen" liege und sich nicht "einseitig, weder nach Osten noch nach Westen, weder nach Süden noch nach Norden wenden und politisch binden" könne, "ohne das Gleichgewicht dieser Interessen zu stören". Diese Gedanken wurden in den folgenden Jahren weiterentwickelt und von massgeblichen Politikern wiederholt zum Ausdruck gebracht. Auch die beiden grossen politischen Parteien haben sich schon früh zur Neutralität bekannt. Die Oesterreichische Volkspartei hat sich in einem Programm vom Frühjahr 1947 gegen die Bindung Oesterreichs an einzelne Mächtegruppen ausgesprochen und 1949 festgestellt: "Wir haben als Realpolitiker längst erkannt, dass unsere einzige Chance zur Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit in der Bewahrung einer absoluten Neutralität liegt." Auch die Sozialistische Partei hat die Neutralität bereits im Oktober 1947 in ihr Parteiprogramm aufgenommen. Bei der Berliner Aussenministerkonferenz im Jänner 1954, bei der zum mehr als 200. Male die Frage des Abschlusses des österreichischen Staatsvertrages zur Diskussion stand, hat dann Aussenminister Figl in einer offiziellen Erklärung der österreichischen Delegation festgestellt, dass Oesterreich keinem militärischen Pakt beitreten und die Errichtung fremder militärischer Basen in Oesterreich nicht

- 4 -

zulassen würde. Es war demnach ein österreichischer Vorschlag, der die Ausgangsbasis für die spätere Erklärung der immerwährenden Neutralität bildete. Oesterreich hat damals aus dem Beispiel der Schweiz die Lehre gezogen, dass das beste Mittel für die Erhaltung der österreichischen Unabhängigkeit die immerwährende Neutralität bildet. In Anerkennung des historisch bedingten Sicherheitsbedürfnisses der Sowjetunion hat Oesterreich in den Moskauer Verhandlungen vom April 1955 die Neutralität als das Mittel zur Bewahrung der österreichischen Unabhängigkeit angeboten. Die Sowjetunion hat sich im Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 mit diesem Vorschlag einverstanden erklärt.

In dem vom Nationalrat nach Abzug der fremden Truppen am 25. Oktober 1955 beschlossenen Verfassungsgesetz über die Neutralität Oesterreichs ist festgelegt, dass "Oesterreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität" erkläre. Die Tatsache, dass die österreichische Bereitschaft, den Status der immerwährenden Neutralität zu übernehmen, ein wesentliches Element in den Verhandlungen mit den alliierten Mächten bildete, kann daher nicht so ausgelegt werden, dass die Neutralität nur der Preis für die Erlangung unserer Unabhängigkeit war. Es beweist dies eher die Richtigkeit der grundlegenden, von Oesterreich aus freien Stücken angestellten politischen Erwägungen, dass unter den gegebenen politischen Voraussetzungen die Freiheit und Unabhängigkeit Oesterreichs auf der Basis der immerwährenden Neutralität nicht nur wiedererlangt, sondern auch in der Zukunft am besten gesichert werden könne.

Im Moskauer Memorandum hat Oesterreich zugesagt, "immerwährend eine Neutralität derart zu üben, wie sie von der Schweiz

gehandhabt wird." Auch dies war ein österreichischer Vorschlag. Somit hat sich Oesterreich zur klassischen Form der Neutralität nach einem für uns sehr naheliegenden Vorbild bekannt und damit die Weiterverfolgung des seit den Wahlen im November 1945 beschrittenen Weges, nämlich den der westlichen Demokratie, gesichert.

Das Verfassungsgesetz über die Neutralität Oesterreichs wurde allen Staaten, mit denen diplomatische Beziehungen bestanden, mit dem Ersuchen um Anerkennung unserer immerwährenden Neutralität notifiziert. Die befassten Staaten haben zum weitaus überwiegenden Teil unsere Neutralität ausdrücklich anerkannt, zum anderen Teil formell zur Kenntnis genommen. Damit hat die österreichische Neutralität, obwohl ähnlich wie die schweizerische durch einseitigen Willensakt geschaffen, ebenso wie die schweizerische ihre Anerkennung durch die Staatengemeinschaft gefunden. Die österreichische immerwährende Neutralität ist von den Mächten nicht garantiert.

Der Begriff der immerwährenden Neutralität bedeutet bekanntlich nicht nur deren zeitlich unbegrenzte Anwendung, sondern stellt vor allem eine Qualifikation insofern dar, als dadurch der neutrale Staat die Verpflichtung übernimmt, bereits in Friedenszeiten alles zu unterlassen, was seine Handlungsfreiheit im Kriegsfall einschränken könnte. Die österreichische Bundesregierung hat ihr Handeln strikte auf diese Verpflichtung eingestellt, hat aber andererseits auch keinen Zweifel daran gelassen, dass es sich hierbei nie um eine ideologische Neutralität handeln könne. Anlässlich der Verabschiedung des erwähnten Verfassungsgesetzes wurde in einer Erklärung der österreichischen Bundesregierung eindeutig klargestellt, dass hiedurch in

keiner Weise die Grund- und Freiheitsrechte der Staatsbürger beschränkt werden. Wörtlich wurde festgestellt: "Die Neutralität verpflichtet den Staat, nicht aber die einzelnen Staatsbürger. Die geistige und politische Freiheit des einzelnen, insbesondere die Freiheit der Presse und die Meinungsäusserung sind durch die dauernde Neutralität eines Staates nicht berührt. Damit ist auch keine Verpflichtung zur ideologischen Neutralität begründet." Damit wurden die Grenzen der Neutralitätspflichten dargelegt und ein klarer Trennungstrich gegenüber dem Neutralismus gezogen.

In dem Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Oesterreichs ist auch ausdrücklich festgestellt, dass Oesterreich seine Neutralität mit allen zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen werde. Damit hat sich Oesterreich ebenso wie die Schweiz zur bewaffneten Neutralität bekannt. Dadurch wird vermieden, dass der neutrale Staat ein militärisches Vakuum bildet, was auch im Zeitalter der Atombombe und verstärkter Gefahr konventioneller Kriege ein Element der Unsicherheit wäre und den Zweck der Neutralität, nämlich ein Faktor der Stabilität zu sein, in sein Gegenteil verkehren könnte.

Die internationale Stellung Oesterreichs basiert daher auf denselben, aus dem Völkerrecht erfließenden neutralitätsrechtlichen Grundsätzen wie die schweizerische Neutralität, und zwar sowohl was die Neutralitätspflichten als auch die Grenzen dieser Pflichten betrifft.

Von den neutralitätsrechtlichen Ueberlegungen muss jedoch die Neutralitätspolitik unterschieden werden, also jene

Massnahmen, die der Staat vor allem in der Aussenpolitik ergreift, um seine Neutralität zu sichern. Diese werden durch die geographische Lage die wirtschaftspolitischen Erfordernisse und die nationale Eigenart in ihrer ganzen Vielfalt bestimmt und sind daher naturgemäss von Staat zu Staat verschieden. Daher ist dies auch der Bereich, wo die Verschiedenheiten zwischen der österreichischen und der schweizerischen Neutralität ihren Ursprung haben.

Dass ein immerwährend neutraler Staat in seiner Neutralitätspolitik verschiedene Wege beschreiten kann, wurde durch die Grossmächte dadurch anerkannt, dass sie sich in der Präambel des Staatsvertrages vom 15. Mai 1955 über die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Oesterreich bereit erklärt haben, die österreichische Bewerbung um Zulassung zu den Vereinten Nationen zu unterstützen, obwohl die Schweiz eine Aufnahme in diese Organisation nicht anstrebte. Damit wurde auch klargestellt, dass sich Punkt 1) der Moskauer Deklaration, der für die österreichische Neutralität das Muster der Schweiz vorsieht, nur auf das Neutralitätsrecht, nicht aber auch auf die Neutralitätspolitik bezieht.

Der erste bedeutsame, vom Vorbild der Schweiz abweichende, neutralitätspolitische Schritt der österreichischen Bundesregierung war die Aufrechterhaltung des bereits im Jahre 1947 gestellten Ansuchens um Aufnahme in die Vereinten Nationen. Aus der politischen Situation Oesterreichs heraus ergaben sich nach Erlangung seiner vollen Unabhängigkeit gewichtige Gründe, die eine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen sehr wünschenswert erscheinen liessen. Oesterreich ging hiebei vor allem von der Ueberzeugung aus, dass seine wieder-

- 8 -

errungene Unabhängigkeit durch die UN-Mitgliedschaft eine internationale Verankerung und dadurch eine wesentliche Stärkung erfahren würde. Die aktive Beteiligung an den Arbeiten der Vereinten Nationen erschien ausserdem geeignet, nach 17 Jahren der Abwesenheit unsere Rückkehr in das Bewusstsein der freien Völker und den allmählichen Wiederaufbau eines internationalen good wills zu beschleunigen. Die Weltorganisation bot weiters in einer Zeit, wo die österreichischen Auslandsbeziehungen erst wieder aufgebaut werden mussten, die Möglichkeit, mit allen Mitgliedstaaten diplomatische Kontakte aufzunehmen. Schliesslich knüpfte Oesterreich an seine Mitgliedschaft auch die Erwartung, dass dieses internationale Forum im Bedarfsfalle die Möglichkeit bieten würde, nationale Anliegen vorzubringen, was, wie Sie wissen, in einem konkreten Falle bereits geschehen ist. Darüber hinaus braucht auch wohl nicht betont zu werden, dass die in der Charter der Weltorganisation niedergelegten Ideale auch die unseren sind und es gerade in der Situation der Nachkriegszeit für Oesterreich erstrebenswert erscheinen musste, unter diesen Auspizien in die Völkergemeinschaft zurückzukehren und an der Verwirklichung dieser Ziele mitwirken zu können.

Das österreichische Interesse an einem Beitritt zu den Vereinten Nationen war demnach so stark, dass sich die neutralitätsrechtliche Prüfung der Zulässigkeit einer UN-Mitgliedschaft auf die Frage konzentrierte, ob es hiefür einen Ausschliessungsgrund gibt. Dieser könnte darin gelegen sein, dass die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden könnten, im Rahmen eines Systems der kollektiven Sicherheit an militärischen Zwangsmassnahmen teilzunehmen. Nun ist aber die Satzung der Vereinten

Nationen in dieser Hinsicht viel elastischer gefasst, als es die Völkerbundsatzung war. Während nämlich Artikel 16 der Völkerbundsatzung alle Mitgliedstaaten im Falle eines verbotenen Krieges verpflichtet hatte, nicht nur sofort und unmittelbar wirtschaftliche und finanzielle Blockademassnahmen gegen den Angreiferstaat zu verhängen, sondern auch die gegen diesen eingesetzten Truppen durch ihr Gebiet durchziehen zu lassen, müssen Zwangsmassnahmen der Vereinten Nationen durch den Sicherheitsrat beschlossen werden. Der Sicherheitsrat ist aber nicht verpflichtet, alle Mitgliedstaaten zu den Zwangsmassnahmen heranzuziehen. Es ist vielmehr nach Artikel 48 der Charter dem Ermessen des Sicherheitsrates überlassen, zu entscheiden, ob die Massnahmen von allen Mitgliedstaaten oder nur von einzelnen durchgeführt werden sollen. Darüber hinaus ist gemäss Artikel 43 der UN-Satzung für die Teilnahme an militärischen Zwangsmassnahmen der Abschluss von Sonderverträgen zwischen dem Sicherheitsrat und den einzelnen Staaten notwendig. Oesterreich konnte es daher als durchaus gesichert ansehen, dass es nicht gezwungen werden könne, sich an Aktionen, die dem Neutralitätsstatus widersprechen, zu beteiligen. Es konnte überdies erwarten, dass seine Sonderstellung beim Sicherheitsrat auch sonst Verständnis finden werde, da die massgeblichen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sowohl die österreichische Neutralität ausdrücklich anerkannt als auch den Beitritt Oesterreichs zu den Vereinten Nationen befürwortet hatten.

Oesterreich hat sich also hier entschlossen, einen anderen Weg als die Schweiz zu gehen, wofür jedoch, wie ich glaube dargelegt zu haben, zu einem nicht geringen Teil die besonders auf

- 10 -

Oesterreich zutreffenden politischen und rechtlichen Voraussetzungen massgebend waren.

In den zehn Jahren unserer UN-Mitgliedschaft, die seither verflossen sind, hat sich die Präsenz Oesterreichs in der Weltorganisation zweifellos vorteilhaft für uns ausgewirkt - ich brauche nur an Wien als den Sitz der Internationalen Atomenergieorganisation zu erinnern - und es haben sich auch keine Schwierigkeiten hinsichtlich unserer völkerrechtlichen Stellung ergeben. Wir hatten niemals Nachteile und wir haben unseren Entschluss niemals bereut. Es ergab sich wohl die Notwendigkeit, bei unzähligen Abstimmungen zu politischen Problemen, die uns nicht direkt berühren, Stellung zu nehmen. Viele dieser Fragen kommen allerdings, sehr zu Unrecht wie wir glauben, auch in Spezialorganisationen zur Sprache. Wir werden daher beispielsweise auch als Mitglieder dieser Fachorganisationen mit rein politischen Fragen wie etwa Rassenpolitik und Kolonialpolitik konfrontiert. Unser Bemühen, in der Weltorganisation zu den behandelten Fragen, im Einklang mit unserer internationalen Stellung, eine objektive Haltung zu beziehen, hat zweifellos dazu beigetragen, unsere Neutralität im Bewusstsein der Völkergemeinschaft zu verankern, aber auch ein Bild der Neutralität im klassischen Sinn zum Unterschied von Neutralismus in der Weltorganisation zu formen. Man macht heute schon einen grossen Unterschied zwischen den neutralen und den blockfreien Staaten, auch bei den letzteren selbst. Selbstverständlich war es unser besonderes Bestreben, das neutrale Land einen massigenden Einfluss auszuüben und, wo immer sich hiefür eine Mög-

lichkeit bot, ausgleichend und vermittelnd zu wirken.

Nachdem sich unter den gegebenen weltpolitischen Verhältnissen die ursprüngliche Idee der kollektiven Sicherheit als undurchführbar erwiesen hat, wurden bekanntlich zur Stilllegung von Krisenherden in der Welt von den Vereinten Nationen sogenannte "peacekeepings operations", friedenserhaltende Aktionen, wie seinerzeit im Kongo und jetzt in Cypern durchgeführt. Diese erscheinen mit dem Neutralitätsstatus nicht nur vereinbar, sondern haben sich geradezu zu einer Funktion der Neutralen und blockungebundenen Staaten in der Weltorganisation entwickelt. Oesterreich hat mit einer Sanitätseinheit an dem Einsatz im Kongo teilgenommen und hat auch derzeit wieder eine solche Einheit auf Cypern, die dort ein Feldspital für die UN-Truppen betreibt. Erstmals kam es in Cypern auch zum Einsatz von UN-Polizei, darunter auch einer österreichischen Einheit, was den Charakter dieser UN-Aktion besonders unterstreicht.

Oesterreich unterstützt grundsätzlich die friedenserhaltende Funktion der Vereinten Nationen und hat nach Schaffung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen durch Verabschiedung eines Bundesverfassungsgesetzes im Juni 1965 nunmehr ebenso wie z. B. Schweden eine Bereitschaftseinheit für den Einsatz im Rahmen der Vereinten Nationen aufgestellt.

/.

- 12 -

Das erwähnte Bundesverfassungsgesetz über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung an das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen ist auch vom neutralitätspolitischen Gesichtspunkt aus gesehen von Bedeutung. Es wurde dadurch die Möglichkeit geschaffen, geschlossene Einheiten des österreichischen Bundesheeres oder Wachkörper des Bundes in das Ausland zu entsenden. Dadurch wurde aber auch sichergestellt, dass die Angehörigen dieser österreichischen Einheiten, unter österreichischer Befehlsgewalt bleiben.

Den Beschluss über den Einsatz solcher österreichischer Einheiten hat die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates und unter Bedachtnahme auf die immerwährende Neutralität Österreichs zu fassen.

Die Schweiz hat bekanntlich diese Friedensbemühungen, obwohl nicht Mitglied der Organisation, ebenfalls durch beträchtliche freiwillige finanzielle Beiträge unterstützt, was uns in der Auffassung bestärkt hat, daß Polizeiaktionen dieser Art nicht grundsätzlich unserer Neutralität zuwiderlaufen.

Ich habe die Frage unserer Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen etwas ausführlicher behandelt, nicht nur weil hier

./.

- 13 -

eine der Verschiedenheiten gegenüber der Haltung der Schweiz vorliegt, sondern auch weil wir mit großer Sympathie die auf hohem Niveau geführte Diskussion über die Stellung der Schweiz in dieser Frage verfolgt haben und ich daher annehmen konnte, daß unsere diesbezüglichen Überlegungen und Erfahrungen Interesse finden könnten.

Die Schweiz ist jedoch ebenso wie Österreich Mitglied der UN-Spezialorganisationen und hier ergibt sich ein weites Feld für die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern auf den verschiedensten Gebieten. In diesem Zusammenhang ist das starke Streben nach humanitären Zielen, das beiden Staaten gemeinsam ist, zu erwähnen. Die edlen Zielsetzungen des Roten Kreuzes sind ja mit dem Namen der Schweiz untrennbar verbunden. Österreich hat sich stets besonders aktiv auf dem Gebiet der Menschenrechte eingeschaltet und konnte sich bereits eine gewisse Tradition im Asylrecht und in der Flüchtlingsfürsorge erwerben. Es ist das ein Gebiet, auf dem die junge österreichische Neutralität im Jahre 1956 während des Aufstandes in Ungarn ihre erste Bewährungsprobe bestehen musste und, wie ich glaube, auch bestanden hat.

Wie im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen bereits angedeutet wurde, ist Österreich bestrebt, in der Weltorganisation insbesondere auch mit den afro-asiatischen und latein-amerikanischen Staaten, wo wir nicht überall effektive österreichische

./.

diplomatische Vertretungsbehörden unterhalten können, engeren Kontakt herzustellen. Die Beziehungen zu diesen noch in der Entwicklung befindlichen Ländern bilden in unserer Zeit zweifellos einen interessanten und wesentlichen Teil unserer internationalen Beziehungen. Unter dem Eindruck einer weltweiten Interpendenz können sich auch neutrale Industriestaaten der Aufgabe einer wirtschaftlichen Förderung der neuen Staaten nicht entziehen. Im Zusammenhang mit unserer Neutralität ergeben sich hieraus keine Probleme, da die Regierung hiebei vollkommen freie Hand hat, ob, an wen und in welcher Form sie diese Hilfe gewähren möchte.

Unsere Erfahrung sowohl im bilateralen Verkehr als auch im Rahmen der internationalen Organisationen hat uns gezeigt, dass ein neutraler Staat für die Entwicklungsländer ein besonders willkommener Partner ist. Dies trifft besonders auf die Entsendung von Experten zu, da von einem Angehörigen eines neutralen Staates im besonderen Masse eine rein fachliche Erfüllung seiner Pflicht erwartet wird. Wenn auch nicht direkt mit dem Komplex Neutralität zusammenhängend ergeben sich demnach im Rahmen der Entwicklungshilfe für den europäischen Neutralen heute Aufgaben und Möglichkeiten, die für eine allmähliche Schaffung eines neuen Verhältnisses zwischen unserem alten Kontinent und der sogenannten dritten Welt von besonderer Bedeutung sein können.

- 15 -

Im grossen und ganzen kann man sagen, dass unser beider bester Bezug zu den Vereinten Nationen darin zu bestehen scheint, dass ein Neutraler innerhalb der Organisation wirkt und ein anderer ausserhalb.

Ein symbolhafter Schritt, den Österreich so wie seinen Beitritt zu den Vereinten Nationen sofort nach Erlangung seiner vollen Unabhängigkeit im Jahre 1955 setzte, war der Entschluss, dem Europarat als Vollmitglied beizutreten und dadurch wieder seinen Platz im freien Europa zu beanspruchen. Wir sind besonders glücklich, dass sich inzwischen auch die Schweiz dem Europarat angeschlossen hat, und sein Ansehen und seine Erfahrungen den europäischen Einigungsbemühungen in Strassburg zur Verfügung stellt. Es ist und bekannt, dass es einer der Grundsätze der schweizerischen Neutralitätspolitik war, korrekte Beziehungen unterschiedslos zu allen Staaten zu unterhalten, und die Schweiz daher regionalen Gruppierungen eher skeptisch gegenüberstand. Dem Beitritt der Schweiz zum Europarat kommt daher wohl auch vom Grundsätzlichen her große Bedeutung zu und wird dies von uns auch entsprechend gewürdigt.

Dies führt zu der Frage, der sich aus politischer und historischer Entwicklung sowie wirtschaftlicher Struktur ergebenden Orientierung der schweizerischen und der österreichischen Neutralität, einer Frage, die für das Verständnis der Haltung der beiden Länder von Bedeutung sein kann.

o/o

- 16 -

Die schweizerische Neutralität hat wohl, wie ich eingangs bereits angedeutet habe, ebenso wie die österreichische, ihren Ursprung in der politischen Konstellation Europas. Sie ist jedoch im Verlauf ihres Bestehens über ihre ursprüngliche Funktion hinausgewachsen und hat eine weltpolitische Bedeutung erlangt. Die neutrale Schweiz wurde zu einem Begriff und ihre guten Dienste werden nicht nur in Europa, sondern überall in der Welt geschätzt und in Anspruch genommen. Es war daher eine logische Konsequenz, daß sich im Denken und in der Politik der Schweiz immer mehr die Konzeption des Universalismus durchsetzte.

Auch die österreichische Neutralität ist zwar, wie bereits ausgeführt wurde, aus der politischen Situation in Europa heraus entstanden; insbesondere in den Vereinten Nationen ist sie jedoch bereits in einen weltweiten Rahmen hineingewachsen und Österreich hat Aufgaben, wie etwa den Vorsitz in der Weltraumkommission der Vereinten Nationen, übernommen.

In der Wirtschaftsstruktur und im Außenhandel der beiden Länder zeigt sich jedoch, daß hier die Schweiz, was die weltweite Orientierung des Handelsverkehrs anlangt, einen beträchtlichen Vorsprung gegenüber Österreich hat. Das ist jedoch im Hinblick auf das komplexe Problem der europäischen Integration von besonderer Aktualität.

c/s

- 17 -

Damit komme ich zu einem Problem, das bekanntlich zu sehr intensiven Neutralitätsüberlegungen der drei europäischen Neutralen, Schweiz, Schweden und Österreich, geführt hat. Die wiederholten Konsultationen der drei Staaten haben zu einer grundsätzlichen Übereinstimmung über die Stellung der Neutrale zur Europäischen Integration geführt. Sie waren sich einig in der Auffassung, dass die Neutralität auch in einem politisch geeinten Europa ihren Wert als ein Element der Stabilität behalten würde. Die Neutralitätsvorbehalte, die die österreichische Bundesregierung bei den Verhandlungen mit der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorgebracht hat, sind ein bedeutsamer Versuch, das Wesen der Neutralität mit den Prinzipien der Europäischen Integration in Einklang zu bringen.

Wenn Österreich sich zu Verhandlungen mit Brüssel entschlossen hat, muss berücksichtigt werden, dass Österreich von ganz anderen wirtschaftlichen Voraussetzungen als etwa die Schweiz ausgehen muss.

Man würde der Situation der beiden Länder nicht gerecht werden, wollte man sich mit der Feststellung begnügen, daß sowohl die Schweiz als auch Österreich in ihrem Aussenhandel in bedeutendem Masse mit der EWG und EFTA verbunden sind und eine Diskriminierung Österreich daher nicht wesentlich schwerer als die Schweiz treffen würde. Bei einer etwas tiefergehenden Prüfung zeigt sich eindeutig, dass die verschiedene Wirtschaftsstruktur

unserer beiden Länder eine ganz andere Ausgangsbasis schafft. Das fast völlige Fehlen von Rohstoffen in der Schweiz hat bewirkt, dass auch schutzbedürftige Rohstoffindustrien nicht vorhanden sind und die Schweiz daher seit jeher eine grundsätzlich liberale weltoffene Aussenhandelspolitik betreiben konnte. Der Rohstoffmangel hat weiters bewirkt, dass sich die Schweizer Industrie auf die Erzeugung hochwertiger Fertigprodukte spezialisiert hat, die heute $3/4$ der schweizerischen Exportindustrie ausmachen. Die Zolldiskriminierung fällt bei der Ausfuhr ihrer Produkte weniger ins Gewicht, da deren Konkurrenzfähigkeit in der Qualität und weniger im Preis begründet ist und da die Transportkosten fast völlig unerheblich sind.

Dagegen ist das heutige Österreich der Rest eines einst weitgehend autarken, sich ideal ergänzenden Wirtschaftsgebietes, dem der Zwang, auf die Weltmärkte zu gehen, fehlte. Zu der daraus resultierenden eher protektionistischen Grundeinstellung kommt, dass die österreichische Industrie in viel stärkerer Masse transportintensive Güter exportiert, bei welchen die Konkurrenzfähigkeit vor allem im Preis liegt. Sie sind daher gegen zusätzliche Zollbelastungen besonders empfindlich. Die Transportkosten bilden bei einem Großteil der österreichischen Ausfuhren einen sehr wesentlichen Faktor. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass nicht weniger als etwa 70 % der österreichischen Ausfuhr in Länder geht, die in einem Umkreis von nur 500 km um Österreich liegen. Europa insgesamt nimmt etwa 87 % des österr-

- 19 -

reichischen Exportes auf und nur 13 % gehen nach Übersee, während die Schweiz nur rund $2/3$ in europäische Länder und $1/3$ nach Übersee exportiert.

Aus dieser kurzen Skizzierung ergibt sich, dass in Österreich die Notwendigkeit, eine Zolldiskriminierung durch die EWG zu verhindern, viel dringlicher als in der Schweiz gesehen werden muss. Neben dem Wunsch auf Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Exportvolumens erwartet man sich in Österreich von einem größeren europäischen Markt aber auch kräftige Impulse für die heimische Wirtschaft in Richtung größerer Liberalität und Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit. Auch dieser Anreiz fällt für die Schweiz weg, da das Schweizer Zollniveau niedriger als der Außentarif der EWG ist.

Man könnte diese Beispiele noch fortsetzen; es soll aber nur noch erwähnt werden, dass natürlich die solide, von Erschütterungen weitgehend verschont gebliebene Schweizer Wirtschaft der Entwicklung gelassener entgegenblicken kann, als die österreichische Wirtschaft, die sich in einem Zeitraum von weniger als 50 Jahren zum fünften Mal vor die Notwendigkeit gestellt sieht, sich einer vollkommen neuen Situation anzupassen.

Mit diesem Bild wollte ich Ihnen verständlich machen, warum Österreich mit etwas größerer Ungeduld seine bekannten Anstrengungen um ein Arrangement mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft macht. Wenn Österreich seine Verhandlungen mit Brüssel auch nach Abbruch der Verhandlungen zwischen Großbritannien und

- 20 -

der EWG aufgenommen hat, während die Schweiz zurückhaltend blieb, so bedeutet dies nicht, dass wir von den Neutralitätsgrundlagen abzuweichen bereit sind. Die immerwährende Neutralität als Maxime des staatspolitischen Handelns wird immer die grundlegende Maxime der österreichischen Außenpolitik bleiben. Die Erhaltung der österreichischen Neutralität ist ein Faktor der Stabilität und daher auch weitgehend im europäischen Interesse gelegen.

Die Anstrengungen auch aller unserer EFTA-Freunde sind auf einen größeren europäischen Markt gerichtet, was ja der Zielsetzung der EFTA entspricht. Wir zweifeln nicht, dass er letztlich zustandekommen wird, wenn wir uns realistischereise auch eingestehen müssen, dass trotz vielseitiger Bemühungen gegenwärtig keine Chancen für eine solche gesamteuropäische Regelung bestehen.

Die gemeinsame Zugehörigkeit zur EFTA hat eine wesentliche Steigerung des österreichisch-schweizerischen Handelsverkehrs bewirkt, es bleiben aber sicher darüberhinaus noch bedeutende Möglichkeiten für eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen unseren beiden Ländern auf dem Gebiet der Wirtschaft. Eine stärkere Placierung schweizerischen Kapitals in Österreich wäre sehr zu begrüßen. In diesem Zusammenhang muss auch darauf hingewiesen werden, dass im Falle des Gelingens eines Vertragsabschlusses mit der EWG als Ergebnis der österreichischen Be-

mühungen in Brüssel die Mitgliedschaft Österreichs in der EFTA in Frage gestellt wird. Sollte sich eine Vereinbarkeit unserer Mitgliedschaft bei der EFTA mit den Verpflichtungen aus dem zu treffenden Vertrag mit der EWG nicht erzielen lassen, so werden gerade unsere beiden Volkswirtschaften verstärkte Anstrengungen zur Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen machen müssen.

Die vorher kurz skizzierten Verschiedenheiten in der Wirtschaftsstruktur würden einer solchen engeren Zusammenarbeit keineswegs hinderlich, sondern eher förderlich sein, da sie die Möglichkeit einer gegenseitigen Ergänzung bieten. Die Vorteile einer wirtschaftlichen Kooperation zwischen der hochspezialisierten Schweizer Wirtschaft und der mehr auf Massengüter orientierten österreichischen würden wohl beiden Partnern gleichermaßen zugute kommen. Die Schweiz und Österreich sind auf verhältnismässig weniger Gebieten direkte Konkurrenten auf den Weltmärkten. Ein gleichzeitiges Auftreten könnte aber sicher zu Erfolgen führen. Es erschiene daher sehr wünschenswert, die Möglichkeit einer engeren Verflechtung der österreichischen und der Schweizer Wirtschaft einmal eingehender zu untersuchen und in der Zukunft intensiver zu verfolgen.

Diese kurze Bestandsaufnahme der Gemeinsamkeiten und Verschiedenheiten der schweizerischen und österreichischen Neutrali-

tät dürfte gezeigt haben, dass uns nicht nur die gemeinsame völkerrechtliche Grundlage verbindet, sondern daß auch in unserem neutralitätspolitischen Handeln weitaus mehr Gemeinsamkeiten als Verschiedenheiten bestehen. Dort aber, wo Unterschiede festgestellt wurden, beruhen diese nicht auf einer abweichenden Einstellung zur Neutralität, sondern sind hierfür unterschiedliche nationale Gegebenheiten massgebend.

Als Österreicher halten wir einen solchen Vergleich mit der Schweiz für besonders wertvoll, bedeutet er für uns doch eine Prüfung, ob wir auf dem richtigen Weg sind. So wie die Schweiz sind auch wir uns bewußt, und müssen darauf bestehen, daß nur wir allein über die Anwendung des Neutralitätsprinzips entscheiden, wenn wir auch dabei an die Normen des Völkerrechts gebunden sind. In unserer bewegten Zeit ist diese Entscheidung aber keineswegs leichter, sondern eher schwieriger geworden. Es erscheint daher von besonderer Wichtigkeit, unseren Weg als neutrale Staaten konsequent weiter zu verfolgen, um von den anderen Staaten nicht nur völkerrechtliche Anerkennung, sondern auch Vertrauen in die Wahrhaftigkeit unserer Neutralitätspolitik zu erwerben. Echte Neutralität setzt uneingeschränktes Vertrauen der Staatengemeinschaft voraus. Nur unter dieser Voraussetzung kann die Neutralität das sein, was sie in unserem eigenen Interesse, aber auch im Interesse unserer Umwelt sein soll, als Faktor des Friedens und der Stabilität. Mit Interesse und Erwartung blicken die Völker des Donaumaums auf das neutrale

Österreich. Bedeutet doch unsere Neutralität geschichtlich gesehen nichts anderes als die Herauslösung eines Teiles des danubischen Raumes aus dem Machtbereich benachbarter Mächte. Die Neutralität des Länderkomplexes vom Genfer- und Bodensee bis zum Neusiedler See, also in der Kernzone Europas, ist aber ein internationales, weit über das Militärische hinausreichendes Element von großer politischer Bedeutung. Damit aber erhält unsere Funktion in der Gemeinschaft der Völker einen Sinn, der weiter reicht, als unsere nationale Existenz. Wollen wir dessen auch in Zukunft stets bewusst bleiben !