

2. Neutralität als Konzept

2.1 Die Begriffe „Neutralität“ und „Non-Alignment“

Unter „Neutralität“ wird in der vorliegenden Studie ein umfassendes politisches Phänomen verstanden, das weit über das gleichnamige völkerrechtliche Institut hinausgeht. Betrachtet man die gängige Forschungspraxis, so lässt sich allgemein eine pragmatische Anpassung und tendenzielle Vereinfachung der Begriffsdefinitionen beobachten. Nur unter dieser Vorbedingung kann auch Schweden hier als „neutraler“ Staat abgehandelt werden. In der offiziellen Rhetorik der beiden Staaten hat der Begriff der „Allianzfreiheit“ (schwed. *alliansfrihet*) jenen der alten, als konzeptionell überholt angesehenen „Neutralität“ großteils schon ersetzt. Gerade in Schweden ist es heute nicht mehr salonfähig, in der tagespolitischen Arena von „Neutralität“ zu sprechen. Dennoch bezeichnen auch viele schwedische Forscher die außenpolitische Doktrin Schwedens weiterhin als „Neutralität“ (schwed. *neutralitet*).³

Die alternativen Begriffe der „Bündnisfreiheit“ bzw. „Allianzfreiheit“ kommen in beiden Staaten nicht nur dann zur Anwendung, wenn auf einen bestimmten Teil- und Kernaspekt von Neutralität – nämlich die Nicht-Beteiligung an militärischen Bündnissen – Bezug genommen wird, sondern auch um den allgemeinen konzeptionellen Wandel seit Ende des Kalten Krieges hervorzuheben. Es gibt in der österreichischen Forschung in Hinblick darauf ebenfalls Tendenzen, vom terminologischen Usus abzugehen und nun auch von Österreich als einem „bündnisfreien“/„allianzfreien“ bzw. – in direkter Anlehnung an den englischen Begriff des *non-alignment* – „nicht-alliierten“ Staat zu sprechen.⁴ Zu erwähnen ist außerdem ein weiterer politikwissenschaftlicher Neologismus: Die begriffliche Neuschöpfung der „Post-Neutralität“ nimmt Bezug auf den Bedeutungswandel, den das Konzept seit 1989 durchlaufen hat und trägt der Tatsache Rechnung, dass „Neutralität“ mit Wegfall der Blockkonfrontation eigentlich den Bezugsrahmen verloren hat. Der Terminus hat

³ Vgl. DAHL, Ann-Sofie: *Activist Sweden. The Last Defender of Non-Alignment*. In: Dies./HILLMER, Norman (Eds.): *Activism and (Non) Alignment. The Relationship Between Foreign Policy and Security Doctrine. Conference Paper 31/2002 – Utrikespolitiska Institutet*. Stockholm 2002, S. 139-150, hier S. 139.

⁴ So etwa bei LUIF, Paul: *Die Rolle der nicht-alliierten Staaten in der EU-Sicherheitspolitik*. In: Österreichisches Institut für Internationale Politik (ÖIIP) (Hrsg.): *Arbeitspapier 44/Wien März 2003*.

sich in der Forschung allerdings noch nicht etabliert und kommt bislang nur vereinzelt zur Anwendung.⁵

2.2 Neutrale Staaten als internationale Akteure

In der Analyse des außenpolitischen Verhaltens neutraler Staaten stellt sich unter anderem die Frage nach deren möglicher Rolle bzw. Sonderrolle als internationale Akteure. Die Annahme eines neutralen Selbstverständnisses durch einen Vertrag oder die dahingehend geübte Praxis hat für den jeweiligen Staat in erster Linie selbstbezogene Bedeutung: Bezugnehmend auf die ursprünglichste Bedeutung des Konzeptes – nämlich auf die Parteilosigkeit in kriegerischen Konflikten anderer Staaten – ist der wohl vorrangigste Selbstzweck von Neutralität der Schutz vor der Verwicklung in eben solche Konflikte. Darüber hinaus begibt sich der Neutrale durch seinen Status aber auch in eine ganz bestimmte internationale Position mit entsprechenden Auswirkungen für die übrige Staatenwelt. Neutrale Staaten gelten der traditionellen Auffassung nach als ideale Mediatoren in Situationen internationaler Konfrontation; als parteilose Subjekte liegt es prinzipiell in ihrem Wesen, sich Konfliktthandlungen zu enthalten und sich damit positiv, wenn auch nicht in offensivem bzw. aktivem Sinne in eine Machtkonstellation einzubringen. Wenn dieser idealtheoretische Zusammenhang auch in den meisten Fällen in klarer Diskrepanz zur eigentlichen neutralitätspolitischen Praxis steht, so hat sich im Laufe der Geschichte doch die Idee des neutralen Staates als einer vermittelnden, unbeteiligten und schiedsrichterlichen Instanz etabliert. Neutrale Staaten boten sich vor allem in der Zeit des Kalten Krieges für Tagungen und Konferenzen an, schufen Verhandlungsräume zwischen den Blöcken und waren nicht selten Inbegriff eines moralisch besseren, weil vermeintlich (block-)unabhängigen Weges.⁶

⁵ Beispiele dazu gibt es sowohl aus der österreichischen als auch der schwedischen Forschungspraxis. GUSTENAU, Gustav: *Towards a Common European Policy on Security and Defence. An Austrian View of Challenges for the Post-Neutrals*. In: *Western European Union Institute for Security Studies (EUISS) (Ed.): Occasional Paper Nr. 9/October 1999*. Und CRAMÉR, Per: *Neutralitet och europeisk integration*. Dissertation Göteborg 1998, S. 107. Und VAAHTORANTA, Tapani/FORSBERG, Tuomas: *Post-Neutral or Pre-Allied? Finnish and Swedish Policies on the EU and NATO as Security Organizations. Working Paper No. 29/Finnish Institute of International Affairs*. Helsinki 2000.

⁶ Vgl. JOANNIEMI, Pertti: *Neutrality Beyond the Cold War*. In: *Review of International Studies* Vol. 19/1993, S. 289-304, hier S. 289-290.

Vereinzelt wird den neutralen und allianzfreien Staaten auch innerhalb der EU noch eine derartig normativ behaftete Mittlerrolle zuerkannt bzw. zumindest das Potential dieser traditionellen Haltung für Anliegen der Union hervorgehoben.⁷ Demnach könnten diese Mitgliedsstaaten vor allem in kriegerischen Konflikten mit ethnischen Hintergrund durch ihre historisch gewachsene Eigenschaft als *bridge-builders* und *philanthrops* die gemeinschaftlichen Maßnahmen produktiv unterstützen.⁸ Auch die Beteiligung Neutralen an den Krisenmanagement-Operationen der Union wird gelegentlich dahingehend gedeutet: Die vermeintliche, aus deren Beteiligung erwachsende besondere Legitimität der Operationen sei dem Bild der Union nach außen zuträglich. Ähnliches wird zuweilen auch für eine künftige Beteiligung an NATO-Operationen erwartet, wie beispielsweise auch in einem Gastvortrag von NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer an der Landesverteidigungsakademie zum Ausdruck kam: Die neutralen Staaten Österreich, Finnland und Schweden seien für die Aufgabe, die Staaten Zentralasiens und des Kaukasus näher an die „Partnerschaft für den Frieden“ (auch PfP – *Partnership for Peace*) heranzuführen, besonders geeignet – so De Hoop Scheffer im November 2004.⁹ In der schwedischen *utrikesdeklaration* von Februar 2005 kommt sogar ein klares dahingehendes Selbstbild zum Ausdruck: Durch die umfangreiche diplomatische Erfahrung im Rahmen aktiver neutraler Außenpolitik habe sich Schweden in der Vergangenheit als Vermittler und Botschafter in internationalen Konfliktsituationen bewährt – so die Einschätzung der schwedischen Außenministerin.¹⁰ Gerade im Kontext der EU-Mitgliedschaft zeigt sich, wie sehr die Rolle der Neutralen innerhalb des internationalen Mächtekonzernts von deren außenpolitischer Identität und dem daher rührenden politischen Verhalten abhängig ist. In der politischen Praxis

⁷ Vgl. CARLSNAES, Walter: *The Compatibility of EU Membership with Neutrality*. In: McSWEENEY, Bill (Ed.): *Moral Issues in International Affairs*. Basingstoke/London 1998, S. 132-147, hier S. 136. Und: AL-RAWI, Omar: Meinung zum Tag. Neutralität pragmatisch. In: Die Presse, 3. Dezember 2004.

⁸ BAILES, Alyson: *European Defence. What Are The 'Convergence Criteria'?* In: *RUSI (Royal United Services Institute) Journal*, June 1999, S. 60-65, hier S. 62.

⁹ Vgl. Informationssystem des Bundesministeriums für Landesverteidigung. Presseausendung, 19. November 2004. Homepage des österreichischen Bundesheeres www.bundesheer.at [1. Dezember 2004]. Vgl. etwa auch GOETSCHEL, Laurent: *Neutrality, A Really Dead Concept? Conference Paper*, 3rd Pan-European International Relations Conference, Vienna 16-19 september 1998, S. 22.

¹⁰ Vgl. *Utrikesdeklarationen 2005*, S. 8. Homepage des Schwedischen Außenministeriums www.utrikes.regeringen.se [15. Februar 2005]. Die so genannte *utrikesdeklaration* (außenpolitische Erklärung) der Regierung an das Parlament erfolgt traditionellerweise jährlich im Februar bzw. März und wird gefolgt von einer entsprechenden *utrikesdebatt* (außenpolitische Debatte) im Plenum des Reichstags. Die Deklaration dient der Festlegung außen- und sicherheitspolitischer Leitlinien für das kommende Arbeitsjahr.

fügen sich die neutralen Mitglieder – dem proklamierten Selbstbild zum Trotz – aber nicht immer dem Ideal und ihrem guten Ruf der vergangenen Jahrzehnte; ihre Wirkung nach außen sowie die Wahrnehmbarkeit des neutralen Selbstverständnisses für andere Staaten und insbesondere die Partner in der Union wird dadurch zuweilen entsprechend beeinträchtigt.

2.3 Neutralität und Kleinstaatlichkeit

In einem Vergleich zwischen Österreich und Schweden kann neben dem Aspekt der Neutralität ein weiterer Parameter zur Untersuchung herangezogen werden: die Kleinstaatlichkeit (schwed. *småstatlighet*). Wie auch in Bezug auf die Neutralität stellt sich dabei die Frage, inwiefern diese die Unionsmitgliedschaft, aber auch ganz allgemein die Integrationspolitik Österreichs und Schwedens beeinflusst und ob die Selbsterkenntnis über die eigene Beschaffenheit als Kleinstaat das (außen-) politische Verhalten dieser Staaten in der Praxis auf eine bestimmte nachvollziehbare und verallgemeinerbare Weise bestimmt. Wie im Detail noch zu zeigen sein wird, hat das Bewusstsein über die eigene Kleinstaatlichkeit das ideologische Selbstbild beider Staaten entscheidend geprägt: Während des Kalten Krieges versuchte sowohl die österreichische wie auch die schwedische Führung in nahezu deckungsgleicher Analogie die quantitativen Diskrepanzen, wie sie aus der Kleinheit erwachsen, durch entsprechende diplomatische „Größe“ zu kompensieren und sich als „moralische Großmacht“ (schwed. *moraliska stormakt*) international Gehör zu verschaffen.¹¹

Lässt sich darüber hinaus ein für Kleinstaaten typisches außenpolitisches Verhalten festlegen? Kleinstaatentheoretische Ansätze haben in der Vergangenheit versucht, auf Basis spezifischer Charakteristika von Kleinstaaten bestimmte Schlüsse auf deren Rolle im internationalen System zu ziehen bzw. deren Handlungsspielraum gegenüber großstaatlichen Interessen zu untersuchen.¹² Diese theoretische Diskussion kann für die Behandlung europäischer Integrationsfragen insofern auch als besonders relevant angesehen

¹¹ Das Konzept der „moralischen Großmacht“ wurde durch Ann-Sofie Nilsson in die Terminologie der wissenschaftlichen Debatte eingeführt und sukzessive von anderen aufgegriffen und weitergeführt. Der Ausdruck selbst gehörte aber schon zuvor zum alltäglichen Sprachgebrauch in der schwedischen Öffentlichkeit, allerdings in seiner rein positiven Bedeutung. Vgl. NILSSON, Ann-Sofie: *Den Moraliska Stormakten. En Studie av Socialdemokratins Internationella Aktivism*. Stockholm 1991, S. 144.

¹² Einen Überblick über die Entwicklung der Kleinstaatentheorie gibt der Band HEY, Jeanne A. K. (Ed.): *Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behaviour*. London 2003.

werden, als dass seit der Erweiterungsrunde 2004 eine klare Mehrheit der Unionsmitglieder diesem Typus des Kleinstaates zugeordnet werden kann.¹³ Kleinstaatentheoretische Fragestellungen haben auch im Rahmen der institutionellen Reformen der Union und im Zusammenhang mit dem Europäischen Verfassungskonvent an Aktualität gewonnen. Neben dem allgemeinen Konsens über den finalen Zusammenhang zwischen Kleinstaatlichkeit und materieller Schwäche und Exponiertheit im internationalen System (Stichwort: „Kleinstaaten-Dilemma“)¹⁴ lassen sich aus der Vielzahl von kleinstaatentheoretischen Ansätzen folgende *Commonsense*-Annahmen über den außenpolitischen Charakter und die Verhaltensmuster kleinstaatlicher Politik ableiten:¹⁵

- eine reduzierte Anzahl an außenpolitischen Kernbereichen
- die Beschränkung der außenpolitischen Aktivität auf die unmittelbare geographische Nachbarschaft

¹³ Mit Ende des Kalten Krieges hat die kleinstaatentheoretische Diskussion wieder an Aktualität gewonnen: Die Entstehung zahlreicher neuer souveräner Kleinstaaten auf dem europäischen Kontinent und nicht zuletzt deren absehbarer Beitritt zur EU haben der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Merkmal der Kleinstaatlichkeit neuen Auftrieb verliehen. Ausdruck dafür ist die Reihe an einschlägiger Literatur, die seit Beginn der Neunziger Jahre für produktive Diskussionsbeiträge sorgt. Siehe dazu etwa HANF, Kenneth/SOETENDORP, Ben (Eds.): *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. London/New York 1998. Und INBAR, Efraim/SHEFFER, Gabriel (Eds.): *The National Security of Small States in a Changing World*. London 1997. Und BAUWENS, Werner/CLESSE, Armand/KNUDSEN, Olav F. (Eds.): *Small States and the Security Challenge in the New Europe*. London/Washington 1996.

¹⁴ Kramer definiert das „Kleinstaaten-Dilemma“ – unter Eindruck der damals marginal ausgebildeten politischen Komponente des europäischen Integrationsprozesses zu dieser Zeit – nach ökonomischen Maßstäben als notwendiges „Finden einer Balance zwischen der unumgänglichen Öffnung ihrer Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber dem Weltmarkt und der Wahrung des für ein demokratisches System notwendigen Mindestmaßes an Autonomie und Selbstbestimmung“. KRAMER, Helmut: Kleinstaaten-Theorie und Kleinstaaten-Außenpolitik in Europa. In: WASCHKUHN, Arno (Hrsg.): *Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme*. Symposium des Liechtenstein-Instituts 26.-28. September 1991. Vaduz 1993, S. 247-259, hier S. 249.

¹⁵ Vgl. HEY, Jeanne A. K.: *Introducing Small State Foreign Policy*. In: Dies. (Ed.): *Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behaviour*. London 2003, S. 1-12, hier S. 5. Neben dem Versuch, das Verhalten von Kleinstaaten gegenüber anderen Staaten theoretisch aufzuarbeiten, findet sich in vielen kleinstaatentheoretischen Beiträgen auch die Frage nach der inneren Struktur dieser Staaten wieder. Ebenso wie in Bezug auf das außenpolitische Verhalten gibt es auch hier einige Grundannahmen, die als kleinstaatentheoretische *Mainstream*-Hypothesen bezeichnet werden können: Neben einem vergleichsweise höheren Maß an diplomatischer Disziplin werden Konsensvermögen und korporatistisch-sozialpartnerschaftliche Netzwerke als typische Charakteristika angeführt. Vgl. GRIFFITHS, Richard T./PHARO, Helge: *Small States and European Integration. Literature Survey and Evaluation. Advanced Research On The Europeanisation of the Nation-State* (ARENA). Paper No. 19. Oslo 1995, S. 34.

- die Konzentration auf diplomatische und ökonomische Alternativen zu militärischen Aktionen und Instrumenten
- die besondere Betonung internationalistischer Prinzipien und normativer Grundsätze des Völkerrechts¹⁶
- die Absicherung durch multilaterale Arrangements, sowie die Einbindung in überregionale Integrationssysteme bzw. internationale Organisationen¹⁷
- die Einnahme neutraler oder mediativer Positionen in internationalen Konflikten
- enge Solidarverbindungen zu Großmächten als Sicherheitsoption¹⁸
- die ausgeprägte Bereitschaft zu Kooperation, sowie die intensive Bemühung um Deeskalation von Konfliktsituationen

Es ist davon auszugehen, dass kleine Staaten in der außenpolitischen Praxis Haltungen und Standpunkte anstreben und einnehmen, die ihre Souveränität gegenüber anderen, in mehrfacher Hinsicht „größeren“ Staaten stärken, gleichzeitig aber auch ihr Machtdefizit nicht in statischen Abhängigkeitsverhältnissen resultieren lassen.¹⁹ Die Annahme eines neutralen Status ist der traditionellen kleinstaatentheoretischen Auffassung zufolge eine typisches Instrument kleinstaatlichen Selbstmanagements, das diese Kriterien großteils erfüllen kann.²⁰

¹⁶ “In a regulated order [...] small states would be expected, due to their own vulnerability, to enjoy a special legitimacy and credibility to play the role of a critical, moral authority in international relations. They do not have the potential to enforce judgements of decisions, but perhaps because of this, they are especially committed to principles and norms. [...] Small states play a value-promotive role.” GOETSCHEL, Laurent: *The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe*. In: Ders. (Ed.): *Small States Inside and Outside the European Union. Interests and Policies*. Boston/Dordrecht/London 1998, S. 13-31, hier S. 25-26.

¹⁷ Vgl. THÜRER, Daniel: Kleinstaat – Außenpolitische Aspekte. In: WASCHKUHN, Arno (Hrsg.): *Kleinstaat – Grundsätzliche und aktuelle Probleme*. Liechtenstein Politische Schriften Vol. 16. Liechtenstein 1998, S. 226-227, hier S. 226.

¹⁸ Vgl. GOETSCHEL, Laurent: *Introduction*. In: Ders. (Ed.): *Small States Inside and Outside the European Union*. Boston/Dordrecht/London 1998, S. 9-12, hier S. 9.

¹⁹ Vgl. KATZENSTEIN, Peter J.: *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. New York 1996, S. 28. Abgesehen von den genannten, historisch und praktisch teilweise durchaus belegbaren Verhaltensmustern ist die Reaktion der Staaten auf ihr kleinstaatliches Dilemma von Fall zu Fall unterschiedlich. Vgl. GOETSCHEL, Laurent: *The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe*. In: Ders. (Ed.): *Small States Inside and Outside the European Union. Interests and Policies*. Boston/Dordrecht/London 1998, S. 13-31, hier S. 27.

²⁰ Sowohl für den österreichischen als auch für den schwedischen Fall kann diese Annahme als empirisch bestätigt angesehen werden. In Österreich fanden sich die ersten Aspirationen zur Annahme eines neutralen Status mit der Konstituierung Restösterreichs als Kleinstaat. Grund dafür ist auch die konzeptionelle Verknüpfung einer österreichischen Unabhängigkeit von Deutschland mit entsprechenden außenpolitischen Kompensierungsmaßnahmen. Vgl.

Die selbst erkannte materielle Unterlegenheit wird dabei bewusst durch ein rechtliches Institut abgesichert, das dem Kleinstaat und seinen beschränkten Ressourcen besseren Rückhalt im internationalen Mächtekonkord bieten kann als jegliche andere, womöglich offensive außenpolitische Haltung.²¹

Wie sich in der Praxis gezeigt hat, erwächst für den Kleinstaat aus der bloßen Annahme eines neutralen Status jedoch noch keine Garantie auf nachhaltige Sicherheit und Souveränität: Eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielt dabei sicherlich auch das individuelle Selbstverständnis des jeweiligen Staates, vor allem aber die Bereitschaft der übrigen Staatenwelt, die völkerrechtlichen Ansprüche des kleinen neutralen Staates selbst in einer akuten Konfliktsituation zu respektieren, anstatt sie bestimmten strategischen Überlegungen zu opfern. Eine neutrale Haltung kann in einer bestimmten Konstellation de-eskalierend und vertrauensbildend wirken und dadurch für den Kleinstaat existentielle Bedeutung erlangen. Entscheidend erscheint jedoch, dass auch der gegenteilige Effekt nicht ausgeschlossen werden kann: Eine neutrale Selbsterklärung kann auch zu machtpolitischen Irritationen führen und für den sich deklarierenden Staat zum Sicherheitsdilemma werden.²²

Es drängt sich daher die Frage auf, welche idealtypischen Bedingungen vorherrschen müssen, um den sicherheitsrelevanten Selbstzweck von Neutralität wirksam werden zu lassen und welchen Beitrag der jeweilige Staat leisten muss und kann, um diese Dynamik zu steuern. Das bipolare Bedrohungsbild in der Zeit des Kalten Krieges schien insofern günstig, als dass sich die kleinen neutralen Staaten in jener Konstellation als vermittelnde

STOURZH, Gerald: Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945-1955. Wien/Köln/Graz 1998, S. 242. Die Tatsache, dass die Begründung der schwedischen Neutralität auf jene Epoche der ausklingenden Großmachtzeit zurückgeht, weist auch auf den inneren Zusammenhang zur Kleinstaatlichkeit hin. Die Neutralität wurde in einer Phase des akuten Machtverfalls beinahe zur logischen Handlungsoption: Das Bewusstsein über die eigene militärische Schwäche und machtpolitische Marginalität im Konzert der Großmächte hatte zu einer außenpolitischen Anpassung nach Maßstäben der pragmatischen Selbsterhaltung geführt. Vgl. HADENIUS, Stig: *Modern svensk politisk historia. Konflikt och samförstånd*. Stockholm 2003, S. 29.

²¹ Vgl. KARSH, Efraim: *Neutrality and Small States*. London 1988, S. 4.

²² Abgesehen von einer gewissen negativen Eigendynamik, die ein Akt neutraler Selbsterklärung in einer konkreten historischen Machtkonstellation verursachen kann, hat die Geschichte auf tragische Weise gezeigt, wie stark die tatsächliche Sicherheit sich neutral erklärender Staaten vom Willen und Interesse der kriegführenden Staaten abhängig ist. Gelingt es einem neutralen Staat durch entsprechende Bemühungen der Glaubwürdigkeit des eigenen Status auch Ausdruck zu verleihen, so schützt ihn dies dennoch nicht vor der Möglichkeit, in einem künftigen Konflikt zum Objekt machtpolitischer Überlegungen zu werden. Vgl. LABS, Eric J.: *Do Weak States Bandwagon?* In: *Security Studies* 1/3-1992, S. 390-420, hier S. 391-392.

Instanz zwischen den Blöcken einen glaubwürdigen weil anerkannten Platz verschaffen konnten. Inwiefern kann das Beharren auf Neutralität jedoch auch heute noch – nach Wegfall dieser sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen – als produktiver und auch für den Kleinstaat selbst vorteilhafter Standpunkt verteidigt werden? Durch die veränderte internationale Konstellation müsste sich die existentielle Lage von Kleinstaaten ebenso verändert haben, wie deren Angewiesenheit auf außen- und sicherheitspolitische Hintertür-Optionen wie jener der Neutralität. Tatsächlich gestalten sich heute die strategischen Rahmenbedingungen für Kleinstaaten in mehrfacher Hinsicht günstiger als je zuvor: Neben der allgemeinen Stärkung völkerrechtlicher Normen sowie der globalen Stellung der UNO steht den Kleinstaaten nach 1989 ein erheblich erweitertes Spektrum an Handlungsmöglichkeiten offen. Das voranschreitende europäische Integrationsprojekt hebt Kleinstaaten auf eine Ebene mit den größeren Staaten: Zumal weder die Europäischen Gemeinschaften noch die EU auf militärische oder *hard-security*-Qualitäten bauen gibt es keine unmittelbare Benachteiligung aufgrund quantitativer Kriterien.²³

*„In comparison to other international organizations, the position of small states in the EU could even be said to be a comfortable one. This becomes manifest in the presence of small states in all EU institutions, their relative over-representation, and their more than proportional influence in decision-making.“*²⁴

Die neue Bedrohungslage und der allgemeine Ruf nach internationaler Solidarität und Kooperation begünstigen die Position von Kleinstaaten auf zweifache Weise: Einerseits lastet der materielle und militärische Druck vorrangig auf den großstaatlichen Partnern, andererseits führt die Existenz einer allumfassenden Bedrohung wie jener des internationalen Terrorismus aber auch zu einer erhöhten Einbeziehung kleinstaatlicher Verhandlungspartner bei der Abhandlung internationaler Sicherheitsfragen.²⁵

²³ Vgl. HEY, Jeanne A. K.: *Introducing Small State Foreign Policy*. In: Dies. (Ed.): *Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behaviour*. London 2003, S. 1-12, hier S. 8.

²⁴ BAECHLER, Günter: *Conclusions. Future Relevance and Priorities of Small States*. In: GOETSCHER, Laurent (Ed.): *Small States Inside and Outside the European Union*. Boston/Dordrecht/London 1998, S. 267-283, hier S. 274.

²⁵ Trotz dieser in mehrfacher Hinsicht begünstigenden Entwicklung, reagierten nicht alle Kleinstaaten Europas darauf mit einer politischen Öffnung und sukzessiven Ausschöpfung der gegebenen Möglichkeiten. Die Schweiz und Norwegen etwa bleiben strikt bei der Verfechtung ihres Sonderweges und überlassen kleinstaatliche Kontributionen zum politischen Integrationsprozess eher ihren Nachbarn wie Österreich und Schweden. Vgl. GOETSCHER, Laurent: *The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe*. In: Ders.

Die Perspektive der vorliegenden Studie distanziert sich offen und bewusst von den vereinzelt Tendenzen in der kleinstaatentheoretischen Debatte, die internationale Position der europäischen Kleinstaaten nach Ende des Ost-West-Konfliktes unter Verweis auf sinkende Wachstumsraten und wohlfahrtsstaatliche Einbußen pauschal schlechtzureden. Kramer etwa weist pejorativ auf die „Sogwirkung“ und den „Druck von Markt-Europa“ hin, der die neutralen Kleinstaaten Europas aus ihrer ehemaligen weitgehenden Unabhängigkeit heraus zu einem Wettlauf „in Richtung Brüssel“ gedrängt habe und erkennt darin eine „Situation, in der die nationale Autorität und die Freiheit souveräner Wahl für die europäischen Kleinstaaten außerhalb der EG immer gründlicher enteignet und aufgehoben wird.“²⁶ Was Kramer hier geradezu pathetisch als Enteignung darstellt, muss – losgelöst von diesem Verständnis ausschließlich kleinstaatlicher Betroffenheit – im Kontext der allgemein positiven Integrationsentwicklung argumentativ entkräftet werden.²⁷ Der europäische Integrationsprozess zeigt vielmehr in eine Richtung, die für kleine Staaten künftig noch weniger Anlass zur Einnahme und Beibehaltung vermeintlich schützender Sonderpositionen – wie eben jener der Neutralität – gibt.²⁸

(Ed.): *Small States Inside and Outside the European Union. Interests and Policies.* Boston/Dordrecht/London 1998, S. 13-31, hier S. 22.

²⁶ KRAMER, Helmut: Kleinstaaten-Theorie und Kleinstaaten-Außenpolitik in Europa. In: WASCHKUHN, Arno (Hrsg.): *Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme.* Symposium des Liechtenstein-Instituts 26.-28. September 1991. Vaduz 1993, S. 247-259, hier S. 251. Heschl spricht in Bezug darauf vom „Unabwendbarkeitsmythos“ über die Wahlfreiheit eines Staates – in diesem Falle Österreich – sich an Integrationsgebilden zu beteiligen und erkennt darin eine undifferenzierte „Komplexitätsreduktion“. „Zum einen wurde die Alternativlosigkeit einer österreichischen EU-Mitgliedschaft immer wieder mit der 'Kleinheit' Österreichs, welche einen Nichtbeitritt nicht zuließe, in Verbindung gebracht. [...] Zum anderen wurde diese auch häufig damit begründet, dass Österreich bzw. die Österreicher ohnehin nichts mehr zu verlieren hätten.“ HESCHL, Franz: *Drinnen oder draußen? Die öffentliche österreichische EU-Beitrittsdebatte vor der Volksabstimmung 1994.* Wien/Köln/Weimar 2002, S. 211-212.

²⁷ Auch wenn hier grundsätzlich von einer rein ökonomischen Parametern folgenden Einschätzung Abstand genommen wird, sei doch auf die Tatsache verwiesen, dass sich die angesprochenen Kleinstaaten zwar während des Kalten Krieges mit der kleinen Freihandelszone ein scheinbar autonomes Alternativsystem geschaffen hatten, die Annäherung an die EG etwa im Rahmen der Freihandelsabkommen und der Verhandlungen zur Schaffung eines EWR (Europäischer Wirtschaftsraum) allerdings nicht als eine von außen aufgezwungene Handlungsoption verstanden werden kann. Auch der Verfall der wohlfahrtsstaatlichen Modelle kann nicht ausschließlich – wie bei Kramer angedeutet – vor dem Hintergrund der Integration beklagt werden: Hinter dem Fall der Modelle „Österreich und Schweden“ stehen komplexe, durch innerstaatliche Veränderungen und Interessenverlagerungen wesentlich mitbestimmte Wirkungszusammenhänge, die nur in zweiter Instanz in Zusammenhang mit der europäischen Integrationsentwicklung stehen.

²⁸ Vgl. DÄNIKEN VON, Franz: *Is the Notion of Small State still Relevant?* In: GOETSCHEL, Laurent (Ed.): *Small States Inside and Outside the European Union.* Boston/Dordrecht/London 1998, S. 43-48, hier S. 45.

Integration schließt der Logik nach auf lange Sicht aus, dass es Kleinstaatlichkeit in der alten Begriffsbelegung gibt. Auf die Frage, warum sich das Verhalten kleiner Staaten diesen Veränderungen noch nicht hinreichend angepasst hat, bleibt der Verweis auf die ideologische Komponente: Kleinstaatlichkeit kann faktisch ihre Relevanz verlieren, die Wirkungskraft des historischen Selbstbewusstseins kleiner Staaten und deren kleinstaatlicher Mentalität bleibt jedoch vorerst aufrecht.

*„The notion of small states has lost – if ever it has had one – its relevance thanks to integrated market, political union, and the advantages of global playing fields. It is not the size of a state, which is relevant to its international position. It is its willingness to make institutional commitments and create at home a competitive economic, educational, and cultural environment.”*²⁹

Es liegt einzig in der souveränen Entscheidung Österreichs und Schwedens aus den althergebrachten kleinstaatlichen Verhaltensmustern auszubrechen und sich von den damit verbundenen Sicherheitserwartungen zu verabschieden. Neutralität war womöglich niemals selbstwirkender Garant für kleinstaatliche Souveränität; umso mehr scheint es nur schlüssig, nach Wegfall der historischen Rahmenbedingungen aus dieser außenpolitischen Nische hervorzutreten.

2.4 Neutralität und Integration bzw. kollektive Sicherheit: (Un)Vereinbarkeit

Tritt ein neutraler Staat aktiv in einen Integrationsprozess ein, so stellt sich unvermeidbar die Frage nach der Vereinbarkeit der aus dem Status der Neutralität erwachsenden Verpflichtungen und den durch die Annahme des gemeinsamen Regelsystems verbindlich werdenden gemeinschaftlichen Interessen. Es gibt logisch gesehen einen grundsätzlichen Widerspruch zwischen (permanenter) Neutralität und der Integration eines Staates in ein (kollektives) Kooperations- und Sicherheitssystem.³⁰ Allein daraus erwächst für den dauernd Neutralen aber noch keine neutralitätsrechtliche Vereinbarkeitsproblematik. Das Verhältnis bekommt erst rechtliche Relevanz, sobald es zur

²⁹ Ebd., hier S. 45.

³⁰ Vgl. CRAMÉR, Per: *Neutralitet och europeisk integration*. Dissertation Göteborg 1998, S. 145.

faktischen Abgabe von Souveränität in neutralitätsrelevanten Bereichen kommt.³¹

Dem zunächst scheinbar ausschließlich wirtschaftspolitisch geprägten europäischen Integrationsprojekt lag von Beginn an auch ein sicherheitspolitischer Gedanken zugrunde: Dieser sicherheitsrelevante Nebeneffekt von Integration war mitunter die treibende Kraft und Motivation hinter den europäischen Integrationsbestrebungen nach Ende des Kalten Krieges und der Wiedervereinigung Deutschlands. Durch progressive wirtschaftliche Integration sollte auf längere Sicht Stabilität und Sicherheit geschaffen werden. Ein moralisch-ideologischer Konsens über die Grundlagen der kollektiven Wertegemeinschaft – den so genannten *acquis communautaire* – sollte die entstandene Interdependenz begleiten. Solange die kollektiven Interessen sich mit den beispielsweise regionalstrategischen Prioritäten eines neutralen Staates decken, kommt es zumindest in der Praxis zu keinem Vereinbarkeitsproblem. Im Falle einer Kollision dieser Interessen sollte im Sinne der kollektiven Logik jedoch grundsätzlich der gemeinschaftliche Geist dominieren. Im Grunde besteht demnach auch schon ein Widerspruch zwischen *wirtschaftlicher* Integration und integraler Neutralität im Sinne einer Wahrung uneingeschränkter staatlicher Souveränität und Unabhängigkeit.³² Eine fortlaufende Aufrechterhaltung der Neutralität, vor allem aber der durch sie beanspruchten Unabhängigkeit des jeweiligen Staates, wird angesichts der gemeinschaftlichen Verpflichtungen *per definitionem* unmöglich.³³

Welche Auswirkung hat permanente Neutralität auf Projekte kollektiver Sicherheit?³⁴ Folgt man der Argumentation Cramérs, so gefährdet die Einnahme eines dauerhaft neutralen Status durch einzelne Staaten auf längere Sicht die Legitimität und Effektivität kollektiver Sicherheitssysteme mit regionaler Ausrichtung. Gerade die Verbindlichkeit kollektiver Integrationsprozesse stellt neutrale Staaten in der betreffenden geographischen Nahregion

³¹ Vgl. ebd., S. 27.

³² Das Konzept der Neutralität ist eng mit jenem staatlicher Souveränität verbunden. Während Souveränität einem Staat unter anderem das Recht zur Kriegführung sichert, garantiert Neutralität jenes zur entsprechenden freiwilligen Enthaltung, was an sich ebenfalls eine souveräne Handlung darstellt. Vgl. FREI, Daniel: Neutralität – Ideal oder Kalkül? Zweihundert Jahre außenpolitisches Denken in der Schweiz. Frauenfeld/Stuttgart 1968, S. 14-15.

³³ Vgl. CRAMÉR, Per: *Neutralitet och europeisk integration*. Dissertation Göteborg 1998, S. 399.

³⁴ Wenn die Finalität des europäischen Integrationsprozesses derzeit auch nicht absehbar ist, so prägt das Integrationstempo der vergangenen Jahre insbesondere in den neutralitätsrelevanten Politikbereichen die Erwartungen für das Fernziel der Union doch in Richtung eines kollektiven Sicherheitskomplexes.

vor die Herausforderung, den Widerspruch zwischen interner Glaubwürdigkeit und externer Solidarität auszubalancieren. Der strikten Auslegung nach gibt der Neutrale schon durch die Annahme des *acquis communautaire* seinen Status als prinzipiell Unabhängiger und Parteiloser auf. Die Erwartungshaltung innerhalb des Integrationskomplexes bewirkt unabhängig vom tatsächlichen Vergemeinschaftungsgrad ein Verhältnis zwischen dessen Mitgliedern, das jenem kollektiv alliierter Staaten schon sehr nahe kommt. Eine Vereinbarkeit von Unionsmitgliedschaft bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung eines permanent neutralen Status ist folglich in Frage zu stellen.³⁵ Tatsächlich wurde noch während des Kalten Krieges etwa eine EG-Mitgliedschaft als unvereinbar mit der Neutralität angesehen und das schon zu einem Zeitpunkt, wo die politische oder sogar sicherheitspolitische Komponente der Gemeinschaft noch gar nicht ausgebildet war. Die EFTA (*European Free Trade Area*) erschien angesichts dieses reduzierten Handlungsspielraumes als geeignete Alternative für die neutralen Staaten.³⁶ Beim Unionsbeitritt der drei neutralen bzw. bündnisfreien Kandidaten Österreich, Finnland und Schweden im Jahre 1995 ging es nicht vordergründig um die rechtliche Vereinbarkeit. Finnland und Schweden sahen sich aufgrund der spezifischen Beschaffenheit ihres Status faktischer Neutralität ohnehin nicht verfassungsrechtlich limitiert. Aber auch Österreich fand Möglichkeiten und Wege, die rechtlichen Verpflichtungen den Bedingungen des Beitritts anzupassen. Die tatsächliche rechtliche Kompatibilität permanenter Neutralität mit der Mitgliedschaft in der Union in ihrer heutigen Beschaffenheit mag immer noch Anlass für völkerrechtliche

³⁵ Vgl. CRAMÉR, Per: *Neutralitet och europeisk integration*. Dissertation Göteborg 1998, S. 113.

³⁶ Die EFTA – auch „kleine Freihandelszone genannt – wurde im Jahre 1960 in Reaktion auf die Römer Verträge gegründet: Neben Großbritannien, Österreich, Dänemark, Norwegen, Portugal und Schweden zählte auch die Schweiz zu den Gründerstaaten – daher auch in Anspielung auf die sechs EG-Gründerstaaten die Bezeichnung „seven non six“. Insbesondere in den frühen Jahren ihres Bestehens begriff sich die Vereinigung als Gegengewicht zur EWG unter Betonung eines strikt intergouvernementalen Charakters. Im Sinne größtmöglicher einzelstaatlicher Handlungsfreiheit wurde von gemeinsamen Außenzöllen ebenso abgesehen wie von einer Harmonisierung der Steuer- und Sozialsysteme. Besonders kontroverse Wirtschaftsbereiche wie Fischerei und Landwirtschaft wurden nicht in die Verhandlungen einbezogen. Als angesichts des erhöhten Integrationstempos innerhalb der Gemeinschaften eine Marginalisierung der EFTA drohte, entschieden sich die größten Mitglieder nach und nach für einen Übertritt zur Gemeinschaft. Auch der Abschluss verschiedenster Freihandelsverträge und schließlich die Gründung des EWR (Europäischer Wirtschaftsraum) konnte dieser Entwicklung nicht mehr entgegenwirken. Nachdem unter anderem auch Großbritannien, Dänemark und Portugal seitdem ausgetreten sind, umfasst die EFTA heute nur noch vier Mitglieder: Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Siehe dazu näher PEDERSEN, Thomas: *European Union and the EFTA Countries. Enlargement and Integration*. London 1996. Vgl. Fußnote 87.

Diskussionen sein – die wirkliche Brisanz einer solchen Vereinbarkeitsfrage liegt allerdings in ihrer politischen Dimension.

Gstöhl thematisiert das Vereinbarkeitsdilemma neutraler Staaten und fragt nach den Möglichkeiten einer Relativierung: Flexibilisierung – ob in rechtlichem oder politischem Sinne – könne die Integrierbarkeit von Staaten mit besonderen Integrationshemmnissen erhöhen. Ein beispielsweise durch seine Neutralität in seiner Integrationskapazität eingeschränkter Staat kann unterschiedlich auf diese Herausforderung reagieren. Gstöhl führt dazu die Faktoren der „Anpassungsfähigkeit“ und des „Integrationswillens“ ein. Während sich ersteres vorwiegend auf das materielle Beteiligungspotential des Staates bezieht, handelt es sich bei dem zweiten um eine moralisch-ideologische Kategorie. Gstöhl entwirft mit Hilfe dieser Begriffe ein vierteiliges Raster zur Kategorisierung von Staaten nach Maßgabe ihrer integrativen Flexibilität:³⁷

	willig	unwillig
fähig	Europa-Veteranen	Europa-Skeptiker
unfähig	Europa-Eiferer	Europa-Sonderlinge

Abbildung 1: Integrationsbereitschaft

Aus einer grundlegenden Unvereinbarkeit kann sich durch Integrationswillen und entsprechende Anpassungsbereitschaft bzw. -fähigkeit ein Verhältnis des jeweiligen Staates zum Integrationskomplex – sprich der EU – entwickeln, das nicht nur den Beitritt ermöglicht, sondern darüber hinaus auch weitere Vergemeinschaftungsschritte zulässt. Dieser Typologie zufolge sind neutrale Staaten, wie etwa Österreich und Schweden als „Europa-Skeptiker“ einzuordnen, sofern man von ihrem Beharren auf neutrale Vorbehalte gegenüber der Integrationsentwicklung ausgeht. Interpretiert man die Neutralität zusätzlich als materiell-rechtliches Hindernis für die volle Integration dieser Staaten, können sie auch zur Gruppe der „Europa-Sonderlinge“ gezählt werden. Ein qualitativer Übergang zur Kategorie der integrationswilligen und -fähigen „Europaveteranen“ erfordert die Beseitigung sämtlicher integrationsrelevanter Sonderansprüche, dies würde auf nationaler Ebene etwa durch die Abschaffung der Neutralität erreicht werden.

³⁷ Vgl. GSTÖHL, Sieglinde: Flexible Integration von Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Union. Liechtenstein Politische Schriften Vol. 33. Schaan 2001, S. 17-18. Abbildung nach ebd., S. 18.

2.5 Neutralitätspolitische und -rechtliche Legitimität und Glaubwürdigkeit

Für einen *faktisch* neutralen Staat wie Schweden sind die völkerrechtlichen Sekundärpflichten (auch „Vorwirkungen“), wie sie ein dauernd neutraler Staat zu erfüllen hat, nicht unmittelbar relevant;³⁸ dass seine Handlungen allerdings in Abstimmung mit der Entwicklung des internationalen Umfeldes und den jeweiligen nationalen Gegebenheiten und Möglichkeiten erfolgen müssen, verbindet ihn wiederum mit dauernd neutralen Staaten. Hier steht das materielle Völkerrecht *per definitionem* im Hintergrund; die von außen kommende Anerkennung des Status ist einzig und allein eine Frage der politischen Glaubwürdigkeit durch entsprechende neutrale Handlungskontinuität. Das Neutralitätsrecht gibt klare rechtliche Normen vor, macht aber über die formalen Festlegungen hinaus keinerlei Vorgaben über die Art der umsetzenden politischen Handlungspraxis.³⁹

Der Aspekt der Glaubwürdigkeit bezieht sich also auf ein umfassendes, über die rechtliche Definition von Neutralität hinausgehendes Konzept. Glaubwürdigkeit entsteht durch entsprechendes Verhalten eines Staates und die dahingehende Wahrnehmung durch die übrige Staatenwelt. Die Bemühung um die Glaubwürdigkeit ist ein dynamischer Prozess und stellt für die politische Führung eine vielschichtige Herausforderung dar.⁴⁰ Der permanent neutrale

³⁸ Zu den neutralen Sekundärpflichten bzw. „Vorwirkungen“ zählen unter anderem das Unterlassen konfliktträchtiger Maßnahmen und Handlungen zu Friedenszeiten, keine Stationierung oder Stützpunkterrichtung auf eigenem Hoheitsgebiet, kein Erteilen von Durchmarsch- oder Überflugsrechten und kein Betreiben von Aufrüstung, die dritte Staaten bedrohen könnte. In Bezug auf die Rechtsnatur dieser Vorwirkungen herrscht in der Rechtslehre keine einheitliche Meinung: Einerseits werden sie als völkerrechtliche Verpflichtungen interpretiert, andererseits wird häufig ihr unverbindlicher Charakter als politische Postulate betont. Siehe dazu näher STADLMEIER, Sigmar: Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität. Berlin 1991, S. 129.

³⁹ Vgl. FREI, Daniel: Dimensionen neutraler Politik. Ein Beitrag zur Theorie der internationalen Beziehungen. Genf 1969, S. 21.

⁴⁰ Ein wichtiger Aspekt dieser Glaubwürdigkeit von Neutralität ist der gängigen Rechtsmeinung nach die Aufrechterhaltung einer hinreichenden und überzeugenden Verteidigungskapazität, um so den tatsächlichen Willen zu Neutralität auszudrücken und die Bereitschaft zu signalisieren, den eigenen Status im Krisenfälle zu verteidigen. Das diesbezügliche Bewusstsein ist in Österreich weitaus schwächer ausgeprägt als in Schweden. Carl Bildt brachte die schwedische neutralitätspolitische Praxis durch folgende Formel auf den Punkt: „*Endast Sverige försvarar Sverige. Och Sverige försvarar bara Sverige*“ („Nur Schweden verteidigt Schweden. Und Schweden verteidigt nur Schweden.“). Eine glaubwürdige Selbstverteidigungskapazität sei die Grundvoraussetzung, um dies auch umsetzen zu können. BILDT, Carl. Zitiert nach ANDRÉN,

Staat wird durch die Maßgaben der Glaubwürdigkeit direkt betroffen, zumal er den Vorwirkungen des Status schon zu Friedenszeiten gerecht werden muss. Der Status des Neutralen impliziert in der Praxis grundsätzlich zahlreiche außenpolitische Handlungsmöglichkeiten, während die rechtliche Normierung durch das Völkerrecht eher auf Grenzen ausgerichtet ist. Für faktisch Neutrale ist die Glaubwürdigkeit gewissermaßen der Daseinszweck allen neutralitätspolitischen Handelns. Unter Umständen verfügt der faktisch Neutrale über weniger Handlungsspielraum als der dauernd Neutrale, weil ersterem die optische Stütze einer Neutralitätsdeklaration fehlt. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass gerade für Kleinstaaten die Aufgabe, ihre Glaubwürdigkeit nach außen zu bewahren, bedeuten kann, dass die gesamte Außenpolitik diesem Zweck dient und keine darüber hinausgehenden höheren Zielsetzungen vorhanden sind.

„Thus the policy of neutrality, if taken seriously, tends to become more and more identified with the end of foreign policy and it may tend to become a state’s raison d’être. [...] The foreign policy objectives of the small state will be viewed by the external environment as synonymous with the policy of neutrality, thereby increasing the probability of the successful preservation of neutrality at wartime.”⁴¹

Diese Interpretation entstand unter dem Eindruck des Kalten Krieges. Ähnlich wie die Auffassung der Vereinbarkeitsfrage hat sich auch die Einstellung in Bezug auf die Kriterien der Glaubwürdigkeit seit Ende des Kalten Krieges gewandelt. Die offene Neukonzeption nationaler Neutralitätsauffassungen, wie sie seit 1989 zu beobachten ist, ging mit einem entsprechend erweiterten Verständnis seitens der Staatengemeinschaft einher: Es werden andere Maßstäbe zur Bewertung der Glaubwürdigkeit gesetzt, wodurch sich auch die Ansprüche an die neutralen Staaten nachhaltig verändert haben.

„Yet, the interpretation of what credible neutrality actually allowed in terms of membership of international organisations varied somewhat from one neutral country to another. The different arguments used to make membership compatible with neutrality are, indeed, a crucial indication of how neutrality has changed over time. There is a clear trend in this change towards an increasingly restricted application of neutrality. While neutrality during the Cold War applied generously in almost all kinds of questions, its domain of

Nils: *Maktbalans och alliansfrihet. Svensk utrikespolitik under 1900-talet*. Stockholm 1996, S. 225. Vgl. Fußnote 82 und 96.

⁴¹ KARSH, Efraim: *Neutrality and Small States*. London 1988, S. 36.

*application gradually diminished, and, as a result, more and more organisations and types of international cooperation were seen to be compatible with neutrality.*⁴²

Glaubwürdigkeit wurde im Kontext der Blockkonfrontation als existentielle Frage kleinstaatlicher Sicherheit und Souveränität gehandelt. Die heutige ökonomische Interdependenz und Verflechtung großer und kleiner Staaten miteinander würde allerdings einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik nach alter Definition nahezu unerfüllbare Bedingungen stellen. Das Konzept der Glaubwürdigkeit hat im Rahmen der gewandelten europäischen Sicherheitslandschaft eine gänzlich andere, weil vorwiegend politische Bedeutung erlangt. Das Blatt hat sich mit dem EU-Beitritt der Neutralen Österreich, Schweden und Finnland gewendet: Die europäische Staatengemeinschaft fordert nun *integrationspolitische* Glaubwürdigkeit und nicht *neutralitätspolitische* Überzeugungskraft und Kontinuität. Damit wurde ein essentieller Teilbereich des neutralen Selbstverständnisses grundlegend in Frage gestellt, was in der neutralen Beitrittsgruppe von 1995 auch zu einer akuten Identitätskrise führte.

*“The credibility of non-alignment in this situation is not only a question of continuity and permanence, as it perhaps was for neutrality earlier: it is based on its compatibility with the common policies. Yet, compatibility is also a political matter: the non-aligned countries need to draw the lines between the compatible and the incompatible themselves. The credibility of non-alignment has, in fact, two sides. On the one hand, the non-aligned have to show that their non-alignment is credible and still fulfills its functions even though they are committed to the joint endeavours. On the other hand, they have to show that their commitment to the common policies is credible even though they maintain their non-alignment – in other words, that their policies do not infringe on their loyalty towards the Union.”*⁴³

Aus der früheren Bemühung und – während des Kalten Krieges – existentiellen Notwendigkeit, im Rahmen des eigenen Status stets glaubwürdig zu bleiben, wurde mit der fortschreitenden europäischen Integrationsentwicklung die mitgliedsstaatliche Verpflichtung zu moralisch und ideologisch überzeugender Solidarität, zur Pflege des so genannten „europäischen Geistes“.

⁴² OJANEN, Hanna/HEROLF, Gunilla/LINDAHL, Rutger (Eds.): *Non-Alignment and European Security Policy. Ambiguity at work*. Stockholm 2000, S. 14.

⁴³ Ebd., S. 17.

In Bezug auf dieses Spannungsverhältnis zwischen Solidarität und Glaubwürdigkeit bzw. Vereinbarkeit müssen unter anderem folgende Fragen gestellt werden: Inwieweit kann Solidarität rechtliche Unvereinbarkeit legitimieren bzw. in der Praxis kompensieren? Wo liegen die Grenzen dieser solidarischen Selbstverpflichtung bei Integration? Welche Exklusivansprüche können neutrale Staaten heute noch erheben, um sich zumindest teilweise von den Solidarverpflichtungen der Union lossagen zu können? Inwieweit passen Regierungen ihren Stil und das Integrationstempo an die Akzeptanzschwelle in der Bevölkerung an? Wie groß sind die relativen Kosten für die Gemeinschaft aufgrund des Integrationshemmnisses ihrer neutralen Mitglieder? Hinter diesen und ähnlichen Fragen verbirgt sich die Beschaffenheit der Neutralitäts- und integrationspolitischen Praxis im Kontext der EU-Mitgliedschaft, wie sie in den folgenden Kapiteln für Österreich und Schweden erörtert werden soll.