

Thesen zur engagierten Neutralität

Policy Paper 4 / 2015

Heinz Gärtner

Dr. Heinz Gärtner ist wissenschaftlicher Direktor des Österreichischen Instituts für Internationale Politik (oiip) und Universitätsprofessor für Politikwissenschaft an der Universität Wien.

Zusammenfassung:

Österreichs Neutralität erfordert eine engagierte Beteiligung am internationalen Krisenmanagement und an kooperativer Sicherheit. Als bestes verteidigungspolitisches Instrument wird in der Sicherheitsstrategie und der Teilstrategie des Österreichischen Bundesheeres eine „engagierte Neutralitäts- und solidarische Europapolitik“ gesehen. Als neutrales Land kann Österreich in bestimmten Konfliktsituationen glaubwürdiger als Vermittler und Anbieter guter Dienste auftreten. Damit grenzt sich die engagierte Neutralität von einem Verständnis ab, das Neutralität mit Nichtstun und Heraushalten verwechselt.

- Historisch gesehen, stand die Neutralität Österreichs im Mittelpunkt der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik seit 1955. Für Österreich war Neutralität in ihrer Entstehungsphase gleichbedeutend mit Unabhängigkeit. Mit der Neutralität gelang es Österreich das erste Mal seit dem ersten Weltkrieg eine starke Identität zu entwickeln. Deshalb hält die große Mehrheit der Österreicher mit mehr als zwei Drittel Prozent an der Neutralität fest.
- Der Kern der Neutralität ist militärisch. Die militärische Neutralität ist im Neutralitätsgesetz festgeschrieben: Österreich darf keinem Militärbündnis beitreten, darf auf seinem Territorium keine ausländischen Truppen stationieren, und an keinem fremden Krieg im völkerrechtlichen Sinne (d.h. an keinem Krieg zwischen Staaten) teilnehmen.
- Die österreichische Neutralität wurde zunehmend durch aktive Außenpolitik ergänzt. Ganz und gar nicht nach dem Schweizer Vorbild des „Stillsitzens“ trat Österreich noch im selben Jahr (1955) den Vereinten Nationen bei, 1956 dem Europarat und 1960 der Europäischen Freihandelsgemeinschaft (EFTA). Österreich bot sich als „Platz der Begegnung“ an; zum Beispiel fand das Treffen zwischen den Präsidenten der USA John F. Kennedy und der Sowjetunion Nikita Chruschtschow 1961 in Wien statt.
- Die sozialdemokratische Regierung unter Bruno Kreisky (1970-1983) entwickelte die „aktive Neutralitätspolitik.“ Sie bedeutete aktive Besuchsdiplomatie, Multilateralismus auf globaler Ebene vor allem in den Vereinten Nationen, Unterstützung des Entspannungsprozesses zwischen Ost und West, Engagement im Nord-Südkonflikt, das im Vorschlag eines Marshall Planes für die Dritte Welt gipfelte. Bundeskanzler Kreisky setzte sich als erster westlicher Regierungschef für die Rechte der Palästinenser ein. In der „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) bildete Österreich gemeinsam mit den anderen neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten von 1975 bis zum Ende des Kalten Krieges die „N+N Gruppe“, die Vermittlung und gute Dienste anboten und sich dafür einsetzte, dass die Entspannungspolitik nicht ins Stocken geriet.
- Nicht zuletzt dank dieser Neutralitätspolitik wurde Wien 3. UNO-Hauptstadt und Sitz der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA), von UN-Spezialorganisationen (z.B. UNIDO), des OPEC-Sekretariats, des OSZE-Sekretariats (früher KSZE). Weiters siedelten sich das PrepCom (ein administratives Komitee zur Überwachung des umfassenden nuklearen Teststoppabkommens) des umfassenden nuklearen Teststoppvertrages (CTBT), das Sekretariat des Wassenaar-Arrangements (über den Transfer konventioneller Waffen) und das Büro zur Drogenkontrolle und der Verbrechensverhütung der UNO (UNODC) an.

- Die österreichische Neutralität war immer wieder in der Lage, sich den jeweils neuen Gegebenheiten anzupassen. Österreich ist als neutraler Staat sehr gut geeignet, bei der Bekämpfung der neuen Gefahren einen wichtigen Beitrag zu leisten. Es sind dies Proliferation von Massenvernichtungswaffen; Terrorismus, der in Verbindung mit der Proliferation eine neue gefährliche Dimension bekommen kann; funktionsgestörte Staaten, die Nährboden für den Terrorismus sein können, von denen illegale Immigration ausgeht und die Basis von organisierter Kriminalität sind. Die Mitwirkung an Wiederaufbau- und humanitären Maßnahmen in kriegszerstörten Staaten kann im Rahmen der UNO, der EU, der OSZE oder auch der NATO Partnerschaft für den Frieden geschehen.
- Alle die oben genannten Aktivitäten sind für kleine neutrale Staaten nicht nur kein Hindernis sondern geradezu ein Erfordernis, um internationale Solidarität zu demonstrieren. Bei Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta ist es nicht nur für Österreich erforderlich, sondern für die Staatengemeinschaft insgesamt sinnvoll, eine breite Legitimität durch ein UN-Mandat herzustellen. Neutrale Staaten besitzen manchmal höherer Akzeptanz als Bündnismitglieder. Militärbündnisse, in deren Zentrum verbindliche Beistandsverpflichtungen stehen, sind oft weniger geeignet, diese Herausforderungen anzunehmen. Europa muss sich die Kapazitäten bewahren, Aufgaben außerhalb eines Militärbündnisses zu übernehmen. Neutralität und Bündnisfreiheit sind die einzigen Alternativen zu Militärbündnissen. Sie ist nicht auf Verteidigung des Bündnisgebietes ausgerichtet, sondern auf Stabilisierung, Prävention, Krisenintervention und humanitäre Aufgaben. Gerade der Einsatz im Tschad (2007-2008) belegte aber auch, wie engagierte Neutralität ein Gewinn für die EU und die VN sein kann. Kein einziger der neutralen EU-Mitglieder stand abseits. Finnland und Schweden stellten Truppen, Irland den Operationskommandanten und Österreich den Kommandanten der Spezialeinsatztruppen. Mit der hohen Beteiligung der neutralen Staaten wurde demonstriert, dass dies keine rein französische Operation ist.
- Österreich leistet auch Solidaritätshilfe bei Elementarereignissen außerhalb und innerhalb Europas. Der Vertrag von Lissabon formulierte daher eine Solidaritätsklausel (Art. 222), die auf Wunsch des betreffenden Staates Hilfeleistungen bei Terroranschlägen und Naturkatastrophen vorsieht. Sie ist aber nicht Teil der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und darf nicht mit der Beistandsverpflichtung (Art. 42.7) verwechselt werden. Die Beiträge der Mitgliedstaaten sind freiwillig und erfolgen auf Einladung des betroffenen Staates. Der Lissabon-Vertrag fördert aber nicht nur die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sondern will „in ihren Beziehungen zur übrigen Welt ... einen Beitrag zu Frieden, ... Solidarität und gegenseitiger Ach-

tung unter den Völkern“ leisten (Art. 3). Österreich sollte sich als neutraler Staat bei seinen Solidaritätsleistungen gerade darauf konzentrieren. Schutz und rasche Hilfe in Katastrophenfällen, national und international sollte eine der Kernkompetenzen des Österreichischen Bundesheeres liegen. In Europa können wir damit eine Vorreiterrolle einnehmen und eine Lücke füllen.

- Österreichs Neutralität erfordert eine engagierte Beteiligung am internationalen Krisenmanagement und an kooperativer Sicherheit. Als bestes verteidigungspolitisches Instrument wird in der Sicherheitsstrategie und der Teilstrategie des ÖBH eine „engagierten Neutralitäts- und solidarische Europapolitik“ gesehen. Als neutrales Land kann Österreich in bestimmten Konfliktsituationen glaubwürdiger als Vermittler und Anbieter guter Dienste auftreten. Damit grenzt sich die engagierte Neutralität von einem Verständnis ab, das Neutralität mit Nichtstun und Heraushalten verwechselt. Österreich hat den Vorteil, dass es keine globalen geopolitischen Interessen und keine engen Bündnisverpflichtungen hat. Österreich muss die Vorteile und Möglichkeiten, die sich aus einer engagierten Neutralitätspolitik ergeben, ausnützen. Der Status der Neutralität an sich bedeutet schon, dass Österreich in Konflikten eine nicht von vornherein feindselige Haltung einnimmt.“ Österreich hat sich seit Jahrzehnten an internationalen Einsätzen beteiligt, wenn ein Mandat des UN-Sicherheitsrates vorlag, auch wenn Kampfeinsätze nach Kapitel VII der UN-Charta damit verbunden waren. Das ist nicht nur mit dem Status der österreichischen Neutralität vereinbar, sondern für eine „engagierte Neutralitätspolitik“ erforderlich. Engagierte Neutralität bedeutet nicht Abseitsstehen bei Menschenrechtsverletzungen, sondern die Verantwortung Zivilisten zu schützen.
- Eine von verschiedenen europäischen und österreichischen Politikern vorgeschlagene „Europaarmee“ ist nicht vereinbar mit dem Vertrag von Lissabon. Dieser betont, dass für die nationale Sicherheit allein jeder einzelne Mitgliedstaat verantwortlich ist: „Insbesondere die nationale Sicherheit fällt weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten“ (Art. 4). Eine „Europaarmee“ würde eine zentralisierte Kommandostruktur erfordern. Es ist extrem unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten der EU – und nicht nur die neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten - die Entscheidung über den Einsatz ihrer Soldaten und Soldatinnen an eine europäische Kommandozentrale abgeben würden. Schließlich kann es dabei um die Entscheidung von Leben und Sterben gehen. Eine „Europaarmee“ mit einer zentralen Einsatzstelle wäre wohl nur in einem föderalen System möglich. Dann hätten die Staaten nur mehr Nationalgarden ähnlich wie in den USA zur Verfügung. Auch die NATO hat keine eigene Armee. Die Entscheidungen über den Einsatz unter NATO-Kommando werden im NATO-Rat im Konsens be-

geschlossen. Gerade aber deshalb braucht die NATO Beistandsverpflichtungen. Diese sind mit dem Status der Neutralität nicht vereinbar.

- Die EU selbst könnte sich selbst an Prinzipien der Neutralität unter zwei Bedingungen annähern: Zum einen, wenn sie auf die Beistandsverpflichtungen (Art. 42.7) zwischen den Mitgliedstaaten, die die Neutralität außer Kraft setzen könnten, verzichtet. Die Beistandsverpflichtung müsste allein der NATO vorbehalten bleiben. Zum andern, wenn sie ihre Einsätze, die die Anwendung von Gewalt erfordern, strikt an die Autorisierung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen nach Kapitel VII bindet. Im Vertrag von Lissabon sind schon Ausnahmemöglichkeiten sowohl für neutrale („irische Klausel“) als auch für die der NATO angehörigen Mitgliedstaaten in der EU vorgesehen, d.h. es bleibt den einzelnen EU-Mitgliedstaaten vorbehalten, wie sie den Beistandsartikel handhaben wollen.
- Als neutraler und Nicht-Nuklearwaffen-Staat kann sich Österreich bei nuklearer und konventioneller Abrüstung leichter engagieren als Bündnismitglieder. NATO-Staaten müssen die Politik der nuklearen Abschreckung mittragen, wie zum Beispiel bei den nicht-strategischen Nuklearwaffen in Europa. Österreich hat im nuklearen Bereich wichtige Initiativen gesetzt, wie die Konferenz über die „humanitäre Dimension von Nuklearwaffen“ 2014 oder die Etablierung von „open-ended working groups“ bei den multilateralen Rüstungskontrollverhandlungen in Genf. Österreich hat sich auch bei konventionellen Rüstungskontrollfragen engagiert, wie etwa beim Verbot von Landminen und Streubomben.
- Es kann natürlich keine Neutralität zwischen Demokratie und Diktatur, zwischen Rechtsstaat und Willkür, zwischen der Einhaltung der Menschenrechte und deren Verletzung, sowie zwischen Recht und Unrecht geben. Auch während des Ost-West Konfliktes stand Österreich immer auf dem Boden der westlichen Wertegemeinschaft. Dennoch, Österreichs Neutralität bietet einen entscheidenden Vorteil in der Auseinandersetzung über diese Werthaltungen. Sie entbindet Österreich von geopolitischen und bündnisbedingten Rücksichtnahmen. Österreich hindert auch keine Bündnisverpflichtung, überall für den Schutz von Zivilisten und Menschenrechten einzutreten. Gerade die Neutralität ermöglicht es Österreich, nicht mit zweierlei Maß zu messen.