Kommentar zu einigen Aussagen von Thomas Nowotny

Von **Heinz Gärtner**

Thomas Nowotny (TN): „Durch grundlegende Änderungen der weltpolitischen Lage ist die einst sinnvolle österreichische Neutralität heute funktionslos."

Heinz Gärtner (HG): Im Gegenteil! Neutralität wird wieder bedeutender und bekommt neue Funktionen. Neutrale Staaten nehmen eine kompromisslose Haltung zwischen rivalisierenden Bündnissen ein, die nicht notwendigerweise in offene Feindseligkeiten verwickelt sein müssen, aber ein konflikt- und spannungsgeladenes Verhältnis zueinander haben. Das traf nicht nur auf die Beziehungen zwischen den Blöcken im Kalten Krieg zu, sondern gilt auch für die Großmachtkonkurrenz in der gegenwärtigen Phase, die mit verstärkter Bündnisbildung verbunden ist. Die neutralen Staaten sind die Ausnahme. Sie sind nicht Teil der Blöcke sondern die Anomalie. Sie versuchen, außerhalb der Militärbündnisse und Blöcke zu bleiben. Neutralität versucht, die Verwicklung in Kriege von Bündnissen („entrapment") zu vermeiden.

TN: „Der Zustand eines stabilen Gleichgewichts zwischen einander feindlichen Kräften endete mit dem Zerfall der Sowjetunion. Die Welt wurde durch die alleinige Dominanz der USA ‚unipolar'. Dementsprechend verlockend war es auch für Österreich, sich nunmehr auf die Seite der alleine vorherrschenden USA zu schlagen. ... In dieser Phase der US-Hegemonie und des scheinbaren weltpolitischen Innehaltens verlor die österreichische Neutralität ihre sicherheitspolitische Bedeutung und Österreich einen vorgegebenen außenpolitischen Handlungsspielraum."

HG: Teilweise richtig! Für die neutralen Staaten war diese Periode schwierig. Unipolarität strebt nach globaler Dominanz. Für Neutralität gibt es da wenig Platz. Es dominierte die Vorstellung „mit uns oder gegen uns". In dieser Phase wurden US-Botschaften in neutralen Staaten vorstellig und beklagten, dass sie etwa zu wenig für die NATO-Operation in Afghanistan beitragen würden. Aktivitäten außerhalb des Bündnisses, wie Friedenstruppen im Rahmen der Vereinten Nationen, wurden von den USA nicht ernst genommen. Das „unipolare Moment" währte aber nicht permanent.

TN: „Wie kann sich Österreich in dieser neuen, ungemütlichen Welt behaupten?"

HG: Berechtigte Frage! In einer Situation der Polarisierung von Großmächten, haben kleinere Staaten zwei Optionen: Bündnismitgliedschaft oder Neutralität.

Erstens, können sie sich an eine Großmacht anlehnen („bandwagoning") und einem Bündnis beitreten, um die eigene Sicherheit zu erhöhen und auch wirtschaftliche Vorteile davon zu haben. Mitglieder bekommen in der Regel Schutzversprechen (wie etwa mit Artikel V im NATO-Vertrag), weil sie glauben, dass sie im Falle eines Konfliktes alleine gelassen werden könnten („abandonment").

Zweitens, können sie neutral und blockfrei bleiben. Damit vermeiden sie die Gefahr, in einen Großmachtkonflikt verwickelt zu werden. Damit versuchen sie, die Gefahr zu vermeiden, in fremde und Großmachtkonflikte hineingezogen zu werden („entrapment"), wenn es nicht im eigenen Interesse ist. Damit behält sich der Neutrale die Macht, eine Weisung nicht auszuführen (Definition von N. Luhmann).

Um „abandonment" zu vermeiden, muss ein neutraler Staat zwei Bedingungen erfüllen. Der Status der Neutralität muss erstens glaubhaft und berechenbar sein. Zweitens, der neutrale Staat muss nützlich sein. Glaubwürdigkeit bedeutet, dass ein neutraler Staat schon in Friedenszeiten seine Neutralität und Blockfreiheit unzweideutig vermitteln muss. Er muss immer wieder klarstellen, dass er nicht anstrebt, einem Militärbündnis beizutreten und nicht an fremden Kriegen teilnehmen oder fremde Truppen auf seinem Territorium stationieren wird. Er darf keine Bedrohung darstellen, also zum Beispiel keinem von einer Seite als feindlich wahrgenommen Bündnis beitreten oder diese Absicht vermitteln.

Zum anderen muss der neutrale Staat nützlich sein. Nützlichkeit kann mit Kriterien sowohl der realistischen als auch der liberalen Schule gemessen werden. Er kann im Sinne des Realismus die Funktion eines Pufferstaates übernehmen oder im liberalen Sinne gute Dienste anbieten und vermittelnd im weitesten Sinne tätig sein. Damit kann sich der neutrale Staat sehr gute Sicherheitsgarantien erwerben.

TN: „Sowohl für die NATO als auch für den Warschauer Pakt war Österreich im Falle eines Ost-West-Krieges Kriegsgebiet. Die Neutralität hätte das nicht verhindert."

HG: Nicht notwendigerweise! Großmächte wollen durchaus, dass etablierte Neutralität von anderen Großmächten respektiert wird. Präsident Eisenhower signalisierte, das neutrale Österreich, obwohl nicht Teil der NATO, zu verteidigen. Österreich, das den Flüchtlingen aus Ungarn während der Krise 1956 Hilfe leistete, wurde von der Sowjetunion beschuldigt, Ausbildungslager für die Aufständischen zu erhalten und Waffen über die ungarische Grenze zu schmuggeln. Moskau würde diese Art von Neutralität nicht akzeptieren. Das US-Außenministerium drohte, dass „ein Angriff der Sowjetunion auf Österreichs Neutralität den dritten Weltkrieg bedeuten" würde. Es war dies ein eindeutiges Bekenntnis zur österreichischen Neutralität. Es war auch keine zufällige Äußerung. Ein Dokument des Nationalen Sicherheitsrates von 1960, das am 18. Jänner 1961 von Präsident Eisenhower (zwei Tage vor der Amtseinführung John F. Kennedys) gebilligt wurde, formulierte als Ziel, „jegliche Verletzung der Integrität Österreichs Territorium oder seiner Neutralität als schwerwiegende Bedrohung des Friedens zu behandeln".

TN: „Durch die Ratifikation des Lissaboner-Vertrages ist Österreich Mitglied in einem Sicherheits- und Verteidigungsbündnis geworden. Die Artikel 42/7 dieses Vertrages stipuliert die Verpflichtung zu gegenseitiger Hilfe im Falle eines bewaffneten Angriffes auf einen EU- Mitgliedstaat. (...) Die sogenannte ‚Irische Klausel' im Artikel 42/7 enthebt uns nicht der Verpflichtung auch zur militärischen Hilfestellung im Fall eines Angriffes auf ein EU-Mitglied (...) denn den Verfassungsbestimmungen zur Neutralität wurde der Artikel 23/j hinzugefügt. Dieser erlaubt ausdrücklich die Teilnahme auch an militärischer ‚Friedenschaffung'„.

HG: Selektive Interpretation! Artikel 23j deckt keineswegs die gesamte EU-Verteidigungspolitik ab – dazu bräuchte man diesen Artikel nicht. Abgesehen von der irischen Klausel, die nicht nur in Artikel 42.2, sondern auch 42.7 EU-Vertrag vorkommt und die Ausnahme von kollektiver Verteidigung ermöglicht, regelt 23 j genau, wo Österreich teilnehmen kann. Er bezieht sich auf die Petersbergaufgaben in Artikel 43 und 42.1 außerhalb der Europäischen Union und nicht auf Artikel 42.7: Damit gemeint sind „die Einleitung einer Mission außerhalb der Europäischen Union, die Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens oder Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten umfasst, sowie bei Beschlüssen gemäß Artikel 42.2." Dazu kommt die Erwähnung der Notwendigkeit zur Übereinstimmung mit den „Grundsätzen der Vereinten Nationen", was eine Einschränkung reiner „Verteidigung" bedeutet. In den Erläuterungen zu Artikel 23j wird zweimal erwähnt, dass der Artikel in Übereinstimmung mit den „Verpflichtungen Österreichs aus dem Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität" zu interpretieren ist, wodurch „die österreichische Neutralität durch den Vertrag von Lissabon gewahrt bleibt. Österreich wird auch in Zukunft selbst darüber entscheiden, ob sowie auf welche Weise Unterstützung geleistet wird."

TN: „Ein Ende der Putin Ära könnte einen Neubeginn und damit eine wieder stärkere Ein- und Anbindung Russlands an Europa möglich machen. Das läge im Interesse beider Teile. Den Weg dahin sollte man in der emotionsgeladenen Phase einer kriegerischen Auseinandersetzung nicht verrammeln. Europas geopolitisches Gewicht würde durch diese neue Partnerschaft mit Russland gestärkt. Diese Partnerschaft läge auch im russischen Interesse."

HG: Vorausschauend! Für die Zeit nach dem Krieg kann eine große internationale Sicherheitskonferenz angedacht werden, ähnlich wie die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki 1975. Die Idee ist, ein System gemeinsamer Sicherheit zu schaffen, in der Sicherheit als unteilbar angesehen wird. Ein weiteres Modell könnte eine Konferenz der Staaten – ähnlich dem Wiener Kongress nach 1815 – sein, die eine Neuausrichtung der sicherheitspolitischen Ordnung für eine neue Stabilität verhandelt. Sicherheit kann durch die Reduktion von Bedrohung und nicht nur durch die Vergrößerung von militärischen Kapazitäten hergestellt werden.

TN: „Falls sich Österreich wirklich ernsthaft um eine vermittelnde, friedensstiftende, sicherheitsmehrende Rolle bemühen wollte, dann könnte es das wirksam nur als Mitglied im europäischen sicherheitspolitischen/militärischen Verbund. Und das auch nur dann, wenn es in diesem Kreis als ein leistungsstarkes und verantwortungsbewusstes Mitglied agiert."

HG: Richtig! Neutrale Staaten dürfen nicht Teil dieser globalen und regionalen Auseinandersetzung sein. Im Sinne einer „engagierten Neutralität" können sie aber Diplomatie und Vermittlung anbieten. Sie stellen für Großmächte, anders als die Bündnisse, keine Bedrohung dar. Neutrale Staaten sind nicht wertneutral und dürfen es auch in diesem Krieg nicht sein. Im Gegenteil, „engagierte Neutralität" bedeutet, Stellung zu nehmen zu schweren Menschenrechtsverletzungen, Genozid und Krieg. Neutrale Staaten sind aber nicht gezwungen, die Positionen von Großmächten oder Bündnissen zu übernehmen. Neutrale Staaten können sich in den Vereinten Nationen und in der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik engagieren oder bei Friedensoperationen teilnehmen, wenn sie von den Vereinten Nationen autorisiert sind. Nach den Beitrittsaspirationen Finnlands und Schwedens zur NATO bleibt das neutrale und nuklearwaffenfreie Österreich der alleinige Staat (vielleicht mit Irland) in der EU, der mit den blockfreien und nuklearwaffenfreien Staaten des globalen Südens eine gemeinsame Basis hat.

Engagierte Neutralität ist das Gegenteil von Abseitsstehen. Neutrale Staaten sind aber auch nicht Teil von Blöcken und beteiligen sich nicht an fremden Kriegen. „Engagierte Neutralität" bedeutet Einmischen, wenn immer möglich, und Heraushalten, wenn immer nötig.

---

*Prof. Dr. **Heinz Gärtner** ist Lektor an den Universitäten in Wien und Krems. Er ist Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirates des „Internationalen Instituts für den Frieden" (IIP) und Redaktionsmitglied von INTERNATIONAL.*

E-Mail: heinz.gaertner@univie.ac.at