

Zwischenruf im Beistandsjubel

Europäische Sicherheit und Neutralität

Peter Steyrer

Die Neutralität sei ein Mythos geworden. So lautet noch der freundlichste Kommentar, der jüngsten, die im Zuge des Scheiterns der europäischen Verfassung Neutralitätsdebatten, laut geworden ist. Jene PolitikerInnen, welche die Neutralität für überholt halten und sie abschaffen wollen, vergessen vor Wahlen ihre Position. Eine europäische Beistandspflicht wird dann plötzlich mit der Neutralität für vereinbar erklärt.¹ Gleichzeitig orchestriert die schreibende Zunft diese verfassungspolitischen Bockssprünge der Regierung damit, dass sie die Neutralität für obsolet und bereits seit der EU-Mitgliedschaft für de facto abgeschafft, unterschreiben. Als besonders gerissene ManipulateurInnen werden dabei jene hingestellt, die auf verfassungs- und völkerrechtliche Grundsätze des dauernd Neutralen hinweisen.

These 1: Die Neutralitätsdebatte leidet an der Doppelbödigkeit der politischen Aussagen und einer ebensolchen Berichterstattung.

Ein mächtiger Verteidiger der Neutralität – die unverstandene und unverständige öffentliche Meinung – wird geifernd und mit Schaum vor dem Mund kritisiert und kommentiert. So titelt Peter Michael Lings seinen Kommentar zur Sache mit »Neutral bis zur Demenz« und spricht von einer »ahnungslosen Bevölkerung«.²

Mal ist es die Politik, die der öffentlichen Meinung nachhechle und die »Lebenslüge der Nation« pflege.³ Mal sind es die Menschen, die an einem »untoten Zombie« hängen.⁴ Die Bevölkerung wird als dumm hingestellt und den Menschen wird »Schlawienertum«⁵ und »Trittbrettfahrerei« unterstellt. Die derart Geziehenen haben keine Repräsentation in der Auseinandersetzung. Besonders paradox wird die Klage über das verpöfelte Ländchen und ihre spiessigen Leuten, wenn die Debatte selbst, gleichsam auf Meta-Ebene, als sinn- und gegenstandslos bezeichnet wird. Sinnlos, weil die Neutralität ohnedies auch nach einer Beistandspflicht weiterbesteht und gegenstandslos, weil sie eben ohnedies längst nicht mehr existiert. Hier fällt die Meinung der BerichterstellerInnen auf den falschen Kanon hinein, den sie sich selbst vorgesungen haben. Gleichzeitig beklagen sie seine Falschheit und Eintönigkeit. Diese KommentatorInnen machen den Eindruck ihre journalistischen Unredlichkeit vertuschen zu wollen, indem sie sich vom eigenen »Neutralitätskannibalismus«⁶ mit untauglichen Mitteln zu distanzieren versuchen.

Die Neutralitätsdebatte wird in der Medienberichterstattung mit irrationalem Zorn und einem damit verbundenem Engagement geführt. Wem soll diese Art der emotionalisierten Berichterstattung dienen? Kein anderes Verfassungsgesetz steht so im Kreuzfeuer journalistischer Kritik wie das Neutralitätsgesetz. Am Ende ist es wirklich schwierig den Überblick über den Rechtsbestand zu bewahren, was da nun noch gilt, was nicht mehr gilt und was eigentlich von wem angestrebt wird. Hierzu also der Versuch eines rationalisierenden Zwischenrufes.

These 2: Widersprüchlichkeiten und unterschiedliche Perspektiven der innenpolitischen Debatte werden in einer angeblich konsensualen europapolitischen Perspektive aufgehoben und als irrationale Kleingeistigkeit geleugnet.

Ein wichtiger Grund für diese Argumentation ist, dass zwei relativ unabhängige politische Ebenen hier national dort europäisch ziemlich unabhängig voneinander nebeneinander laufen und vermittelt werden müssen. Die politische Elite, insbesondere die ÖVP versucht seit Eintritt in die Regierung im Jahr 1986 die Sicherheitspolitik Österreichs zu globalisieren. Zuerst durch einen Nato-Beitritt und jetzt eben durch eine Militarisierung der EU selbst. In kaum einem anderen politischen Bereich wird die nationalstaatliche und die europäische Ebene derart mit Kalkül vermischt wie im sicherheitspolitischen Bereich. Das europäische Friedensprojekt wird von der herrschenden Elite in Österreich zu einem Neutralitätsentsorgungsprojekt gemacht, anstatt dass die friedensfördernden Potenziale der Neutralität in die Debatte um die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik eingebracht würden.

Wurstzipfel oder schleifender Heißluftballon⁷

These 3: Die Neutralität war zu keiner Zeit ein starres Institut.

Die Neutralität unterlag seit 1955 einem ständigen Veränderungsprozess. Dieser ist sowohl außen- als auch innenpolitisch begründet. Bis zu Beginn der 70er Jahre hat die große Koalition eine Neutralität nach Schweizer Muster – der strikten militärischen Neutralität (allerdings mit kleineren Mitteln) verfolgt. Durch den Beitritt zur UNO war jedoch bereits im Jahr 1956 ein wesentlicher Unterschied zur Schweizer Neutralität gegeben. Darüber hinaus war die Neutralität das staatspolitische Fundament für die Unabhängigkeit der 2. Republik.⁸ Auf dieser Basis der Einheit, der Freiheit und der Souveränität gelang dem Kleinstaat ein über das Maß hinausgehender Bedeutungsgewinn in den 1970er Jahren, der auch das staatspolitischen Bewusstsein in der Bevölkerung prägte.

In der Zeit der Alleinregierungen unter Kreisky von 1970 bis 1984 wurde eine aktive Neutralitätspolitik entwickelt, die mit zahlreichen Instrumentarien arbeitete:

- sie setzte mit diplomatischen Vermittlungsaktionen z. B. im Nahen Osten auf eine aktive Außenpolitik;
- sie hat (gemeinsam mit der Ostpolitik Willi Brandts und der Friedenspolitik Olof Palmes) mit der KSZE die Entspannungspolitik vorangetrieben;
- sie hat den ersten großen politischen Nord-Süddialog mitgestaltet;
- sie sah Entwicklungspolitik als integralen Bestandteil zur Lösung des Nord-Südproblems;
- und hatte eine aktive Abrüstungspolitik zum Gegenstand (KSZE, Chemiewaffenkonvention...);
- sie betrieb eine offensive Flüchtlingspolitik;
- und entwickelte das Instrument der friedenserhaltenden Einsätze der UN entscheidend mit.

Im Gegensatz zu heutigen Presse-Kommentaren hat sich die Republik bis heute – mit Zustimmung der Bevölkerung – überproportional stark an Blauhelmeinsätzen (auch militärisch) beteiligt.

Land	Anzahl eingesetzter Soldaten
Polen	990
Bangladesh	810
Österreich	669
Ghana	657
Irland	627
Indien	621
Nepal	601
Fidschi	596
Finnland	504
Argentinien	496
Ägypten	328
Großbritannien	306
Frankreich	247
Elfenbeinküste	235
Kanada	219

Beitragsleistende zu bewaffneten Streitkräften der UNO/ Stand Juni 1999⁹

Diese aktive Neutralitätspolitik war weltoffen, solidarisch und ruhte auf einer Priorität der Außenpolitik, einer Ablehnung des Krieges als Mittel der Internationalen Politik und einer strikt defensiv orientierten Militärdoktrin. Sie enthielt sich jeder Teilnahme an internationalen militärischen Abenteuern.

These 4: Die ÖVP sah die Außen- und Neutralitätspolitik Kreiskys von Beginn ihres Regierungseintrittes als ideologische Herausforderung an, die durch einen Bündnisbeitritt revidiert werden muss.

Mit dem Eintritt in die zweite große Koalition 1986 änderten sich die innenpolitische Rahmenbedingungen. Es begann eine Konzentration aller außenpolitischen Potenziale auf Europapolitik. Zunächst wurde der Beitritt zur EU zentraler Orientierungspunkt, dann die Teilnahme an den europäischen Institutionen. ÖVP und FPÖ drängten seit Mitte der 80er Jahre auf die Aufgabe der Neutralität und auf einen Nato-Beitritt Österreichs. Mit dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes änderte sich der außenpolitische Bezugsrahmen der immerwährenden Neutralität. Österreich bekannte sich dazu, die Neutralität im Falle von UN-Aktionen (aus Anlass des 2. Golfkrieges im Jänner 1991) außer Kraft zu setzen. Österreich trat 1994 der Nato-Partnerschaft für den Frieden, einer Vorfeldorganisation der Nato, bei.

These 5: Die Europäische Union legte sich vor dem Hintergrund des Jugoslawienkrieges Mitte der 90er Jahre ein militärisches Instrument für internationale Militäreinsätze zu, das zunächst vollkommen abgelöst von UN und Völkerrecht geplant wurde.

Mit Beschluss der Petersbergaufgaben im Rahmen der Europäischen Union, die die ganze Breite internationaler Einsatzmöglichkeiten von Streitkräften beinhalten, spitzte sich die Frage der weiteren Wirkungsmöglichkeiten des Neutralen im europäischen Rahmen weiter zu. Die Möglichkeiten des opting out und der konstruktiven Enthaltung im Rat der Regierungschefs hat die Neutralität im europäischen Zusammenhang

potenziell erhalten. Die Regierungen Österreichs haben auf diese Möglichkeit bisher nicht zurückgegriffen. Die Europäische Union beschloss seit Einführung lediglich Einsätze mit UN-Mandat. Die Neutralität hat sich neben anderen Faktoren zu einem Maßstab für eine völkerrechtskonforme internationale Beteiligung an friedenserhaltenden und friedenssichernden Maßnahmen gewandelt.

Die Einführung des Art. 23 f B-VG im Jahr 1998 entspricht den Bestimmungen der Amsterdamer Verträge. Da auch diese mit der Ratifikation in den österreichischen Verfassungsbestand übernommen wurden, kann auch von einer verfassungspolitischen Fleißaufgabe oder einer europarechtlichen Scheinaktivität gesprochen werden, da es sich lediglich um eine Verdoppelung geltenden EU-Rechtes in der österreichischen Verfassung handelt.¹⁰

These 6: Neutralität wird in Meinungsumfragen zum identitätsstiftenden Merkmal der 2.Republik. Je europäisierter die Politik, desto höher wird das Bedürfnis nach Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Außenpolitik. Dafür wird die Neutralität als wichtiges Instrument des Kleinstaates anerkannt.

Trotz aller Versuche der letzten fünf Regierungen – auch und insbesondere der ÖVP/FPÖ-Regierungen seit dem Jahr 2000 – die Neutralität zu beschneiden oder sie sogar abzuschaffen, muss festgestellt werden, dass die Neutralität Österreichs inzwischen zu einem Fundament nicht nur des Staates, sondern auch der Identität der Menschen in diesem Land geworden ist, auch wenn sie in ihrem rechtlichen und politischen Bestand im Zuge der Globalisierung und Europäisierung einer spürbaren Erosion unterworfen war.

These 7: Alle Regierungen haben seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Rahmen derselben, aktiv nach einem Ausstieg aus der Neutralität gesucht.

Diese Entwicklung im Neutralitätsbewusstsein wäre im Sinne einer aktiven und unabhängigen Außenpolitik positiv nutzbar, denn auch ihre verfassungs- und völkerrechtliche Substanz besteht im Kern nach wie vor:

- keinem Bündnis anzugehören,
- sich an keinen Kriegen zu beteiligen,
- und keine fremde Truppenstationierung zuzulassen.

Eine aktive Neutralitätspolitik entspricht freilich nicht dem Konsens der Regierungen der letzten 20 Jahre.

Seit mehr als 15 Jahren verlautbaren nun auch immer mehr JournalistInnen jeden Schritt der Neutralitätsaushöhlung mit Hähne. Von Salamitaktik¹¹ und hinterher schleifenden Hüllen eines Heißluftballons und jetzt »träge in der Wiese liegenden Fetzen«¹² wurde von KommentatorInnen schwadroniert. Aber immer noch zeigen alle Meinungserhebungen konstant hohe Zustimmungsraten zur Neutralität. In Krisenzeiten – z.B. während der Nato-Angriffe auf Jugoslawien im Jahr 1999 oder den Angriffen der USA auf Afghanistan 2001 oder den Irak im Jahr 2003 – erhöht sich diese um bis zu 20 Prozentpunkte auf bis zu 90 Prozent.

Gerade diese Krisen aktualisieren den einen verfassungsgesetzlich normierten Kernbestand der Neutralität, sich nicht an Kriegen zu beteiligen. In diesem Lichte werden auch Vorschläge von Bundeskanzler Schüssel die Neutralität auf außereuropäische Konflikte zu beschränken hohl und unglaubwürdig.¹³ Insbesondere das

von Schlüssel angeführte Beispiel des US-Angriffes auf den Irak als ein Anlassfall für eine so verstandene, eingeschränkte Neutralitätspolitik ist Auslegungssache. Sowohl durch die direkte Beteiligung Großbritanniens und Spaniens als auch durch Unterstützungshandlungen wie die Verfügung europäischer Stützpunkte oder die Freigabe des Luftraumes liegt eine Kriegsbeteiligung durch europäische Völkerrechtssubjekte vor. Insofern wäre es wahrscheinlich Schlüssel selbst, der nach einer solchen Reduktion des Neutralitätsgesetzes auf außereuropäische Konflikte als erster argumentieren würde, dass es sich um einen Fall von Solidarität mit den USA handeln würde.

Die Frage der Nichtbeteiligung an Kriegen ist jener Kernbestand der Neutralität Österreichs, der über die Bündnisfreiheit hinausreicht. Die Bündnisfreiheit selbst, ist das zweite tragende Element dieses Verfassungsinstitutes. Militärbündnisse wie die Nato zeichnen sich durch eine militärische Beistandsverpflichtung aus. Eine Beistandsverpflichtung der EU würde diese zu einem solchen Militärbündnis machen und so nicht nur die Neutralität, sondern auch die Bündnisfreiheit Österreichs entsorgen. Das scheint schließlich auch der Zweck aller politischen und journalistischen Manöver rund um die Neutralität zu sein.

Im Gegensatz zur Verblödungsthese von Lingens »Neutralität bis zur Demenz« entsprechen die Motive zur Zustimmung zur Neutralität weitgehend dem rechtlichen Kernbestand:

- sich nicht an Interventionen zu beteiligen;
- eine gewisse außenpolitische Unabhängigkeit zu bewahren;
- keinerlei fremde Truppen mit Verpflichtungen ins Land zu lassen und eigene Beistandsverpflichtungen anderswo einzugehen, die Fremdbestimmung der eigenen Sicherheitspolitik nach sich ziehen könnte.

Demgegenüber entsprechen die Motive der Regierung und der sie dabei unterstützenden JournalistInnen nicht den Verfassungsgesetzen.

Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Verfassung Europas

Von Frühjahr 2002 bis Juli 2003 beschäftigte sich ein Konvent mit der Zukunft Europas. Seit Sommer des Jahres 2002 sprach der Präsident im Konvent, Giscard d'Estaing, von einem Verfassungsprojekt, das im Konvent entstehen soll. Mit diesem Verfassungsvertrag sollte das Fundament für das politische Funktionieren der erweiterten Union gelegt werden. Das Präsidium des Konventes hat den Verfassungsentwurf beim Gipfel in Saloniki Mitte Juni 2003 an den Europäischen Rat übergeben. Seit Oktober 2003 diskutierte der Rat der Regierungsvertreter den Entwurf des Konventes. Beim Gipfel von Brüssel am 13. Dezember 2003 ist das Projekt zunächst einmal an der Frage der Entscheidungsfindung und der Stimmgewichtung gescheitert. Nichtsdestotrotz können die Ergebnisse des Konventes und die in der Folge bis zum 13. Dezember 2003 von der italienischen Ratspräsidentschaft vorgelegten Kompromisse, insbesondere auch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (=GASP), nicht zuletzt aufgrund der Zustimmung der USA, für die Zukunft prägend bleiben. Die Säulenstruktur wird vereinheitlicht, einige Bestimmungen zur GASP sind neu. Betreffend des außenpolitischen Handelns der Union orientierte der Konvent sich am Brief der Außenminister Deutschlands und Frankreichs Fischer und Villepin vom Herbst 2002.¹⁴ Die Bindung an die UN-Charta wird verstärkt. Potenziell wird ein Kerneuropa – was umgekehrt auch eine innereuropäische Peripherie bedeuten

kann – durch die Möglichkeit im Militär- und Rüstungsbereich eine Avantgardegruppe zu bilden, begründet. Der stärkeren Anbindung an Völkerrecht und UNO steht die Tendenz zu einem militärischen Kerneuropa und Nachrüstungstendenzen zu den USA gegenüber.

These 8: Der Verfassungskonvent hat mit der Stärkung der GASP versucht eine staatliche europäische Identität zu begründen.¹⁵

»Engere Zusammenarbeit«¹⁶ für Verteidigung des Unionsterritoriums wie am sogenannten Pralinengipfel von Brüssel von Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg angesprochen, »strukturierte Zusammenarbeit« für den Aufbau von Interventionskapazitäten und die Einrichtung der Rüstungsagentur als europaweite militärisch-industrielle pressure-group wären dem Konvent zu Folge die Instrumente für jene, die »voranschreiten« wollen.

Die Kontrolle der GASP durch das Europäische Parlament ist auch im Konvententwurf schwach verankert; demgegenüber haben die Rüstungsagentur und ein Sicherheitspolitisches Komitee – zwei von den Regierungen beschickte Technokratengremien – politische Kontrollrechte, die den Grundsatz der Gewaltenteilung Lügen strafen. Eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten ihre »militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern« (Art. I-40 (3)) erinnert an die Konvergenz- und Stabilitätskriterien des Maastrichtvertrages.

Der Vorschlag des Konventes besagt im Einzelnen:

- »Strukturierte Zusammenarbeit«¹⁷: eine Gruppe von Vorreiter-Staaten baut Interventionskapazitäten für »Missionen nach höchsten Anforderungen« und nach »anspruchsvollen Kriterien« auf, deren Einhaltung von der Rüstungsagentur geprüft werden soll (Art. III-207 (1)a)); diese Gruppe kann Art III-208 zu Folge sich auch auf gemeinsame Missionen verständigen und diese eigenständig beschließen, und den Außenministerrat davon bloß noch in Kenntnis setzen.
- »Engere Zusammenarbeit im Bereich der gegenseitigen Verteidigung«¹⁸ an der die freiwillig »beteiligten Staaten eng mit der Nato« zusammenarbeiten. Die Ausführungen im dritten Teil machen ganz klar, dass es sich bei dem Vorschlag des Konventes um eine militärische Beistandsklausel handelt, die analog zur Beistandsverpflichtung der Nato formuliert ist. Nähe Österreich an einer solchen Militärallianz teil, wäre die Neutralität entsorgt.
- »Solidaritätsklausel«¹⁹ gegen die Bedrohungen Terrorismus oder Katastrophen spricht lediglich von »gegenseitiger Unterstützung auf Anforderung« und nicht von einer automatischen Beistandspflicht.
- »Europäische Rüstungsagentur«, die gemeinsame Rüstungsprojekte fördert. »Militärische Fähigkeitsziele«²⁰ sollen im Rahmen der Agentur, an der nur die Mitglieder der strukturierten Zusammenarbeit teilnehmen, festgelegt werden. Die daraus abgeleiteten militärischer Konvergenzkriterien sollen durch die Rüstungsagentur geprüft und deren Einhaltung kontrolliert werden. Die Beschaffung der Armeen koordiniert werden.

Es hat im Konventsvorschlag nicht nur ein sicherheitspolitisches Kerneuropa gegeben (strukturierte Zusammenarbeit bei Militärinterventionen, engere Zusammenarbeit f. Verteidigungsmaßnahmen), sondern auch eine EU der Großen Drei – Deutschland, Frankreich und England – im Windschatten der USA bzw. der NATO und verbunden durch die Rüstungsagentur, in der die Großen die Anderen nachziehen und antreiben

sollen. Die gesamten Ausgaben für GASP und GESVP (Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik) werden aus dem EU-Haushalt bedeckt. Was nicht daraus bedeckt werden kann, soll nach dem Bruttosozialproduktschlüssel auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden mit dem ein Anschub-Fonds aufgefüllt wird. Mitgliedstaaten, die mittels formeller Erklärung eine Mission nicht unterstützen »sind nicht verpflichtet, zur Finanzierung von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen«²¹ beizutragen. So wird sowohl national als auch europäisch für Rüstung investiert.

Die sicherheitspolitische Kompetenz bleibt beim Europäischen Rat. Die Funktion des Hohen Vertreters und die des Kommissars für Äußeres wird zu einem/einer sogenannten »AußenministerIn« zusammengelegt. Der/die PräsidentIn des Europäischen Rates²² kann »eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates« einberufen, um die »strategischen Leitlinien der Union festzulegen«²³. Die qualifizierte Mehrheit soll im Rat ausgedehnt werden, der »strategische Interessen und Ziele« mit qualifizierter Mehrheit an den Europäischen Rat vorschlägt. Dieser beschließt schließlich einstimmig.²⁴ Für »operative Aktionen« gilt weiterhin Einstimmigkeit. Die Möglichkeit zur konstruktiven Enthaltung²⁵ besteht weiterhin. Der Minister ist für die GASP, die Kommission für die übrigen Bereiche des außenpolitischen Handelns zuständig. Der Rat wäre dem Konventsvorschlag zu Folge ermächtigt, die übrigen GASP-Angelegenheiten mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen. Die Rolle des Europäischen Parlamentes beschränkt sich auf Anhörungs- und Vorschlagsrechte. Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee »überwacht die Durchführung der Politiken« und mit dem/der AußenministerIn »die politische Kontrolle und die strategische Leitung« von Krisenoperationen.²⁶ Gerade die politische Kontrolle wäre eine ureigenste parlamentarische Aufgabe. In diesem Komitee sind jedoch lediglich von den Regierungen entsandte BeamtInnen. Bisher waren darin auch die Nato- bzw. die USA eingebunden, die eine Veto-Möglichkeit hatten. Dazu hat der Konvent keine Aussage getätigt. Vielmehr hat der Konvent diese machtpolitisch zentrale Frage – die immerhin zentral für das Verhältnis zu den USA sind – der Regierungskonferenz überlassen.

Das Verhältnis zur UN wird folgendermaßen gestärkt:

- Art. 3 erkennt die »strikte Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechtes, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der VN« als Ziel der Verfassung an.
- Missionen sollen nur »gemäß den Grundsätzen der Charta der VN« durchgeführt werden.²⁷

»Aussenpolitisches Handeln« wird mit dem Ziel der »Unabhängigkeit und Unversehrtheit der Union«²⁸ verbunden. Militärische Verteidigung bzw. die Vorbereitung auf Militärinterventionen bleiben in einem politisch und rechtlich unklaren Schwebzustand. Mit der Ausweitung der Petersbergaufgaben »kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, auch (...) durch die Unterstützung für Drittstaaten«²⁹. Auf diese Art wird bei den Umsetzungsschritten auch die Unterstützung des US-Krieges gegen Terror ins Kalkül gezogen. Zivile Konfliktprävention wird allgemein als sicherheitspolitisches Instrument anerkannt, aber Ansätze zur Umsetzung fehlen. Die Besonderheiten von Neutralen und Bündnisfreien fallen in dem Vorschlag unter den Tisch.

These 9: Die italienische Ratspräsidentschaft konzentrierte sich auf den Aufbau eigener unabhängig von den USA einsetzbarer Interventionskapazitäten und verzichtete letzten Endes auf eine militärische Beistandsklausel wie in der Nato.

Unabhängig vom letztlichem Scheitern der Regierungskonferenz hat der italienische Vorsitz bis zuletzt an Kompromissvorschlägen in allen Politikbereichen gearbeitet. Es kann heute davon ausgegangen werden, dass diese Vorschläge nach einer Einigung über die entscheidenden Machtfragen alle wieder aufleben werden. Insbesondere die sicherheitspolitischen Kompromisse werden relevant bleiben, da im letzten Moment auch eine Einigung mit den USA über die Vorhaben der EU erzielt wurde.

Das sicherheitspolitische Kerneuropa soll sich diesem Vorschlag zu Folge vollkommen auf den Aufbau der Interventionskapazitäten unter dem Titel der »strukturierten Zusammenarbeit« konzentrieren. Hier gaben die USA knapp vor Abschluss des Gipfels grünes Licht für eine Lösung, auf die die EU bereits seit drei Jahren gewartet hatte.

Nach dieser Vereinbarung wird die NATO weiterhin mit einer eigenen Vertretung in der vorgesehenen EU-Zelle zur Planung und Führung militärischer Einsätze verbleiben. Im Gegenzug soll die bereits bestehende EU-Planungszelle im militärischen NATO-Hauptquartier SHAPE eine permanente Einrichtung werden. Besonders die USA hatten sich seit dem Grundsatzbeschluss der EU-Außenminister von Santa Maria de Feria im Jahr 1999 gegen eine eigenständige Planungszelle der EU gewehrt, weil sie eine Schwächung der NATO befürchteten.

Der EU-Erklärung zufolge soll nun:

1. die NATO bei militärischen Einsätzen weiterhin den ersten Zugriff auf europäische Kapazitäten haben.
2. Wenn die transatlantische Allianz nicht eingreifen will, kann die EU an ihre Stelle treten.
3. Zunächst soll dazu aber eine Vereinbarung beider Organisationen greifen, nach der die EU auf NATO-Strukturen zurückgreifen kann. Dies wurde bereits bei dem EU-Einsatz in Mazedonien praktiziert. Die dafür beim Nato-Hauptquartier SHAPE entstandene EU-Planungszelle soll jetzt institutionalisiert werden.
4. Wenn die EU einen Einsatz aber autonom führen will, soll dazu zunächst auf die bereits bestehenden nationalen Planungs-Hauptquartiere in Potsdam, Paris und London zurückgegriffen werden. Dies war bereits beim EU-Einsatz in Kongo im Sommer der Fall, der unter französischer Führung stand. Erst wenn das nicht der Fall ist werde in der EU-Planungszelle ein operatives Hauptquartier gebildet, das den Einsatz führt.

Deutschland, Frankreich und Großbritannien hatten sich auf ein entsprechendes Vorgehen bereits Ende November verständigt. Die anderen EU-Staaten signalisierten beim Außenministerkonklave in Neapel am 29. und 30. November 2003 ihre Zustimmung zu der Vereinbarung. Der britische Premierminister Tony Blair stand daraufhin mehrmals in Kontakt mit US-Präsident George W. Bush, um diesen von den EU-Plänen zu überzeugen.

Am Freitag den 12. Dezember 2003 übermittelte Blair am Rande des Gipfels von Brüssel schließlich, dass nach der Vereinbarung eine Konkurrenz zur NATO ausgeschlossen sei. Das transatlantische Bündnis mit den USA könne als sehr starkes erhalten werden. In Fällen, wo die USA sich an einer Operation nicht beteiligen und

wichtige europäische Interessen im Spiel sind, könne dennoch Europa handeln. »Das ist genau das, was wir wollten«, sagte Blair.³⁰

Die Möglichkeit zur Bildung eines sicherheitspolitischen Kerneuropas wurde auf den Zusammenschluss der interventionswilligen Staaten eingeschränkt. Da stimmten Schüssel und Ferrero-Waldner schließlich auf der Regierungskonferenz am 12. Dezember 2003 zu. Schüssel betonte immer wieder »von Anfang an dabei zu sein«.³¹

Die Entscheidungsfindung und Aufnahme in diese Kerngruppe, die eine »ständige strukturierte Zusammenarbeit« begründen, soll dem Kompromiss zu Folge durch die Gruppe der Vorreiter nach dem Prinzip der doppelten Mehrheit erfolgen. Das heißt die Mehrheit der Staaten, »sofern diese Mehrheit mindestens drei Fünfteln der Bevölkerung der Mitgliedstaaten entspricht«³².

In einem Protokoll wurden als Kriterien zur Mitarbeit in dieser Vorreitergruppe festgelegt:

- »Ausbau der nationalen Beiträge;
- gegebenenfalls Beteiligung an multinationalen Streitkräften,
- an den wichtigsten Ausrüstungsprogrammen und
- an der Europäischen Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, der Forschung, Beschaffung und Rüstung (nachstehend »Agentur«) intensiver zu entwickeln und (...)
- zur Verwirklichung der vereinbarten Ziele für die Höhe der Investitionsausgaben für Verteidigungsgüter und zur regelmäßigen Überprüfung dieser Ziele
- festgestellte Lücken zu schließen;

Die Agentur trägt zur regelmäßigen Evaluierung der Beiträge der beteiligten Mitgliedstaaten zu den Fähigkeiten bei (...).«³³

Die angeführte Höhe der Investitionsausgaben wurde bislang mit einem BIP-Anteil von 0,7 Prozent der jeweiligen nationalen Verteidigungsausgaben diskutiert und angesetzt.³⁴ Im Protokoll des italienischen Vorschlages befindet sich dazu noch keine endgültige Festlegung.

Im Vergleich zum Vorschlag des Konvents hat es durch das Engagement der Neutralen und Bündnisfreien Staaten Irland, Schweden und Finnland eine Abschwächung der gegenseitigen Beistandsverpflichtung gegeben. So wurde der analog zum Nato-Beistand formulierte Art. III-214 vollkommen gestrichen und die »enge Zusammenarbeit zur gegenseitigen Verteidigung« in Art. 40-(7) aufgegeben. Der letzte Vorschlag auf den sich die Mitgliedstaaten noch einigen konnten lautete:

«Im Falle eines bewaffneten Angriffes auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates müssen die anderen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.

Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nato eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament der kollektiven Verteidigung und die Instanz für deren Verwirklichung ist.«³⁵

Diese Formulierung wurde bereits zum größten Teil dem Außenministerkonklave von Neapel am 30. November 2003 vorgelegt. Bereits dort hat auch die österreichische Außenministerin zugestimmt. Nachdem sie damit in Österreich an die Öffentlichkeit getreten ist, wurde diese Formel einer eingehenden Neutralitätsdebatte unterzogen.

Nach zahlreichen rechtlichen und politischen Einwänden kehrte sie am Samstag den 6. Dezember 2003 in einem Morgenjournalinterview zur Position der anderen Neutralen und Bündnisfreien zurück, die besagte, dass eine militärische Beistandsklausel zur gegenseitigen Verteidigung mit Neutralität und Bündnisfreiheit nicht vereinbar sei und statt einer Verpflichtung eine Möglichkeit zur gegenseitigen Solidarität vorgeschlagen werde. So unterstützte die Außenministerin in der Sitzung am 8. 12. 2003 zur Vorbereitung des abschließenden Gipfels in Brüssel zunächst die Position der Neutralen und Bündnisfreien. Daraufhin fand der Verweis auf den »besonderen Charakter bestimmter Mitgliedstaaten« Eingang. Und: das Regime einer »engeren Zusammenarbeit« für die Beistandswilligen wurde herausgenommen. Die darauf folgende Kritik von Seiten der Beistandsbefürworter in der Regierung, insbesondere Schüssels und des freiheitlichen Klubobmannes Scheibner wurde durch die Position des Bundeskanzlers eine Beistandsverpflichtung sei lediglich »verfassungsändernd, aber kein Ende der Neutralität«³⁶ abgelöst.

Die am 12. Dezember 2003 am Ratsgipfel vom Hohen Beauftragen für die Sicherheitspolitik Javier Solana vorgelegte Sicherheitsstrategie³⁷ gibt Aufklärung über die politische Stossrichtung der europäischen Sicherheitsstrategen.

Im Kern wird einer Strategie des Multilateralismus mit den Mitteln der umfassenden Sicherheit das Wort geredet: »Kein Land ist in der Lage, die komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen.« (S. 1) Mit globalen Herausforderungen wie dem Problem des Hungers und der Unterernährung, Aids und der Frage der natürlichen Ressourcenallokation wird ein Setting für umfassende Sicherheitsstrategien, die global ausgerichtet sind, entworfen. Security first heißt es auch hier, wenn Sicherheit als »Vorbedingung für Entwicklung« angeführt wird. Die EU wird als zweiter globaler Akteur neben den USA beschworen.³⁸

	1985	1998	1999	2001	% Anteil 1999
NATO	620.542	471.572	469.176	487.781	58,03
Nicht-NATO Europa	25.550	22.408	20.297	23.167	2,51
Russland		57.107	56.800	63.684	7,02
Sowjetunion	364.715				
Mittelost- und Nord-Afrika	83.891	60.374	60.023	66.707	7,42
Zentral- und Süd-Afrika	13.557	21.080	21.731		2,69
Ost-Asien und Australasien	112.000	127.456	135.243		16,73
Karibik, Zentral- und Lateinamerika	23.055	38.991	35.447		4,38
Sub-Sahara Afrika	10.206	9.682	9.830		1,22
Summe	1.253.516	808.670	808.547		100

Ausgaben für Verteidigung in Millionen US-Dollar, bzw. Prozentuelle Aufteilung der Ausgaben 1999³⁹

Als Hauptbedrohungen für eine Sicherheitspolitik heute werden Terror, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten und organisierte Kriminalität festgehalten, womit Europas Sicherheitsfunktionen praktisch ident und damit ganz eng an die neue Sicherheitsstrategie der USA angelehnt sind.⁴⁰

Die Globalisierung der Sicherheitspolitik durch Interventionen wird unübersehbar, wenn die europäische Sicherheitsstrategie festhält: »Die erste Verteidigungslinie wird oftmals im Ausland liegen.«⁴¹ Mit Sicherheit in der Nachbarschaft wird beispielsweise auch ein »stärkeres und aktiveres Interesse für die Probleme im Südkaukasus« gefordert, »der ebenfalls eine Nachbarregion sein wird.«⁴²

These 10: Die Europäische Union wird auf absehbare Zeit militärischer Komplize der USA bleiben und nicht ihr Rivale werden.

In der Folge wird die Bedeutung der UN und eines Multilateralismus hervorgehoben, wobei die Zusammenarbeit mit den USA besonders hervorgehoben wird. Die europäische Sicherheitsstrategie spricht nicht von einem präemptiven internationalen Eingreifen wie die USA, aber sehr wohl von einer »Strategiekultur, die ein frühzeitiges rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert«⁴³. Unter »Handlungsfähigkeit«⁴⁴ werden die zentralen hier bereits vorgestellten Elemente des Aufbaus von Interventionskapazitäten, was ein militärisches Kerneuropa fördern wird, angeführt. »In gemeinsamen Handeln können die EU und die Vereinigten Staaten eine mächtige Kraft zum Wohl der Welt sein.«⁴⁵

Schlussfolgerungen

Das Verfassungsprojekt wurde im Laufe der Regierungskonferenz immer mehr zu einem deutsch-französischen Projekt. Ihr Scheitern war vor allem ein Scheitern dieser Linie, die sicherheitspolitisch eine gewisse Unabhängigkeit anstrebte. Ziehen wir das Scheitern der Verfassungsdebatte in Brüssel ins Kalkül, so ist als Zwischenergebnis festzuhalten, dass die GASP auch weiterhin im Schoße der US-Interessen stattfinden wird. Gleichzeitig wurde auch sehr deutlich, dass die Konflikte innerhalb der EU über ihre sicherheitspolitische Zukunft waren ebenso groß sind wie die Konflikte mit den USA selbst.

Es kann die deutsch-französische Drohung im Fall des Falles den militärischen Kern auch jenseits der Verfassung zu bilden, wohl als diplomatische Drohung gegenüber den transatlantisch orientierten Mitgliedstaaten zu einem Einlenken verstanden werden. Vielleicht ist sie auch ein Vorbote einer eigenständigen europäischen Großmachtspolitik.

Bei Abschätzung der Interessenlagen, gibt es einen Punkt, an dem das Band zu den USA auf mittlere Sicht auch reißen könnte. Dieser Punkt liegt in den unterschiedlichen Interessen um Rohstoffallokation, um Handelswege und um Märkte. Gleichwohl ist auch hier immer ins Kalkül zu ziehen, dass die US-freundlichen Mitgliedstaaten auch in diesen ökonomischen Fragen durchaus ähnlich gelagerte Interessen haben, während die deutsch-französische Politik hier in unterschiedlichen Räumen und im Sinne einer Arbeitsteilung ein Gegengewicht zu bilden bemüht ist. In diesem Zusammenhang geht es jedoch sicher nicht mehr in erster Linie um die Zukunft des europäischen Einigungsprojektes, sondern um Partikularinteressen europäischer Großmächte.

In einem solchen militärischen Kerneuropa engagiert dabei zu sein, ist mit dem Geist Neutralität nicht vereinbar, wengleich es sicher Möglichkeiten gibt auch in diesem Zusammenhang noch den rechtlichen Schein zu wahren, indem man sich an militärischen Interventionen um Rohstoff- und Ressourcenallokation nicht direkt beteiligt.

These 11: Österreichische Identitätsfragen wurden in die europäische Verfassungsdebatte eingebracht. So kam auch der Vorschlag einer Europäischen Beistandspflicht von einem österreichischen Verteidigungsminister.⁴⁶ Letztlich wurde damit weder auf europäischer Ebene noch in Österreich irgendein politischer Konflikt gelöst.

Österreich käme im Zuge der Militarisierung Europas unter massiven Druck das Verteidigungsbudget zu erhöhen, da es sich in der EU im hinteren Fünftel (vor Irland, Malta und Luxemburg) des Verteidigungsausgabenanteils am BIP befindet (0,8%). Ein fixer Prozentsatz des BIP, der als Eintrittspreis und militärisches Konvergenzkriterium in die Gruppe der »strukturierten Zusammenarbeit« vorgeschlagen wird, brächte eine drastische Erhöhung des Verteidigungsbudgets (dzt. 0,8% des BIP) ohne äußeren Anlass oder Bedrohung. Für Österreich eine grundlegende haushaltspolitische Weichenstellung zugunsten militärischer Sicherheit.

Will Österreich am militärischen Kerneuropa teilnehmen, müsste es einen von Deutschland und Frankreich erhofften Investitionsschub für deren Rüstungswirtschaft subventionieren. Verstärkte Rüstungsinvestitionen (Forschung, Entwicklung und Beschaffung) des österreichischen Bundesheeres wären von europäischen Entscheidungen angetrieben und belasteten den nationalen Haushalt ohne jeden Gewinn. Die Eurofighterbeschaffung kann bereits als Vorleistung für diese erwartete und von der derzeitigen Regierung gewünschte Entwicklung betrachtet werden. Der erhöhte Streitkräftebedarf für internationale Einsätze müsste von UN auf EU-Missionen umgelenkt werden. Zusätzliche Auslandskontingente müssten eingerichtet werden. Die international angestrebte Tauglichkeit für Kampfeinsätze verteuert das Projekt noch weiter. Konkrete Kampfeinsätze lassen keinerlei positiven Auswirkungen der Beziehungen Österreichs in der Staatenwelt erwarten. Im Gegenteil! Die Abhängigkeit von der Europäischen Sicherheitspolitik würde weiter erhöht.

Die Kernfrage für den verfassungsrechtlich bekennenden Neutralen ist, ob die im Art. 40 (7) angestrebte Beistandsklausel zur »gegenseitigen Hilfe und Unterstützung im Angriffsfall« mit der Neutralität noch vereinbar ist. Die Europäische Union würde damit nicht zu einer Militärallianz wie es die Nato ist – und für Europa darstellt –, sondern zu einer Sicherheitsallianz neuen Typs. Die »Hilfe und Unterstützung mit aller Macht« weist auf umfassende Sicherheitskonzepte und nicht auf eine klassische militärische Beistandsformel hin. Der Artikel in der Version des italienischen Kompromissvorschlages sieht so aus, als ob die Nato die militärischen Kernaufgaben für Europa übernimmt, und die restlichen EU-Mitglieder die umfassenden Sicherheitsaufgaben einbringen mögen. Eine Verpflichtung zu einer auch nichtmilitärischen Unterstützungshandlung in einem militärischen Konfliktfall wäre in diesem Lichte zu beurteilen. Rechtlich scheint eine solche Neutralität, die die verfassungsrechtlich normierte Bündnisfreiheit Österreichs ignoriert und zu Unterstützungshandlungen im militärischen Konfliktfall bereit wäre, dann wirklich entkernt und überflüssig. Das Neutralitätsgesetz müsste zu diesem Zweck abgeschafft werden.

Die Neutralitätsfresser der vergangenen zwei Jahrzehnte wären endlich am Ziel ihrer Wünsche ohne es zunächst wirklich beim Namen nennen zu müssen. Die Neutralität im »Tabernakel der Geschichte« könnte endlich in der »Schatzkammer«⁴⁷ endgelagert werden. Schüssel wäre der erste, der sie dann neben »die Lipizzaner und die Mozartkugeln«⁴⁸ zur dritten Attraktion machte. Als folkloristisches Zugeständnis

würde der Neutralität und dem Staatsvertrag vielleicht sogar ein Raum im Zeitgeschichtehaus von schwarz-blau eingerichtet werden.

Quellen und Literatur

- Agence Europe: Berichte zu Konvent, GASP und ESVP, Brüssel 2002
 Brzezinski, Zbigniew: »Die einzige Weltmacht«, Frankfurt 1999.
 Fischer, Joschka/Villepin, Dominique: Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Ein sicheres Europa in einer besseren Welt« Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel am 12. 12. 2003
 Entwurf Vertrag über eine Verfassung in Europa, Luxemburg 2003. Alle weitere Artikelzitationen aus ebendiesem Band.
 »Erklärung von Laeken, Zur Zukunft der EU« Anlage 1 der Schlussfolgerungen des Gipfels von Laeken vom 14. 12. 2001.
 Gärtner, Heinz: Modelle europäischer Sicherheit, Wien 1997.
 Habermas, Jürgen: Zeit der Übergänge, Frankfurt/Main 2001.
 Heisbourg, Francois: European Defence: Making it work, Chaillot Papers No 42, Paris 9/ 2000.
 Matzner, Egon: Monopolare Weltordnung, Marburg 2000.
 Mokre, M./Puntscher-Riekmann, S.: Pax Europea: Leitidee einer europäischen Identitätsstiftung, S. 17-28, in »Die Union« 3/02, Wien 2002.
 Münkler, Herfried: Neue Kriege, Hamburg 2002
 Offe, C.: Kann es eine europäische Gesellschaft geben? in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 4/01, S. 423-434
 Puntscher-Riekmann, Sonja: Die kommissarische Neuordnung Europas, Wien-New York 1998.
 Renoldner, Severin: Europa – unser Staat? Linz 2001
 Rumsfeld, Donald: Transforming the military, in: Foreign affairs 5/6-2002
 Peter Steyrer: Integration, Souveränität, Identität; Sicherheit und Verfassung in Europa, in: Dialog 43, Stadtschlaing 2003.
 The White house/President of USA: The national Security Strategy, Washington, 9/2002.
 Van Creveld, Martin: Dunkle Vorschau im Kristall, in: lettre international, Berlin 4-2002

Anmerkungen

- 1 So beispielsweise auch Bundeskanzler Schüssel, der am 2. 12. erklärte, dass eine europäische Beistandspflicht lediglich einer weiteren Modifikation der österreichischen Neutralität bedürfe.
- 2 In profil 51/2003, S. 136.
- 3 So bspw. der Titel des Profil 51/2003
- 4 so Pelinka, Anton am 4. 12. im Rahmen des Symposions »Europäische Verfassung, Sicherheit und Neutralität« im Parlament in Wien.
- 5 So auch beispielsweise Amrin Wolf in: »Offen gesagt« am 21. 12. 2003.
- 6 Kramer, Helmut, in: Standard vom 23. 12. 2002
- 7 Unterberger, A. in: Die Presse vom 27. 01. 1996, S. 3.
- 8 Matzner, E. in: Der Standard 24., 28., 29. und 30. 12. 1994.
- 9 *Military Balance 1999/2000 IISS – London 2000*
- 10 Mit Ausnahme einiger höchst merkwürdigen Verfahrensformeln wie beispielsweise die notwendige Zustimmung des Bundeskanzlers und des Außenministers zu internationalen Einsätze. Diese haben sich auf die rot-schwarze Koalition bezogen.
- 11 So Alexander Purger in den Salzburger Nachrichten
- 12 Unterberger s. o.
- 13 Schüssel in der Plenardebatte (40.Sitzung der XXII GP) über die Erweiterung der EU am 3. Dezember 2003.
- 14 Fischer, Joschka/Villepin, Dominique: Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 22. 11. 2002 Brüssel unter www.european-convention.eu.int 12/2002

- 15 Peter Steyrer: Integration, Souveränität, Identität; Sicherheit und Verfassung in Europa, in: Dialog 43, Stadtschlaining 2003.
- 16 Art. I-40 (7) wie auch III-214 in »Entwurf Vertrag über eine Verfassung in Europa«, Luxemburg 2003. Alle weitere Artikelzitationen aus ebendiesem Band.
- 17 Ebd. Art. I-40 (6)
- 18 Ebd.: Art. I-40 (7) und Art. III-214
- 19 Ebd.: Art. I-42
- 20 Ebd.: Art. III-207 (1)
- 21 Ebd.: Art III-210.
- 22 Ebd.: Art. 21 (2)
- 23 Ebd.: Art. III-191 (1)
- 24 Ebd.: Art. III-189 (1)
- 25 Ebd.: Art.III-196 (1). Diese Enthaltung zieht eine Nichtteilnahme an so beschlossenen Einsätzen nach sich.
- 26 Ebd.: Art. III-203.
- 27 Ebd.: Art.I- 40 (1)
- 28 Ebd.: Art. III- 188 (2)
- 29 Ebd.: (Art. III-205)
- 30 APA 12.12. 2003
- 31 ebd.
- 32 Art. III-213 in CIG 60/03 ADD 1 vom 9. 12. 2003 Addendum zum Vorschlag des Vorsitzes.
- 33 » Protokoll über die ständige strukturierte Zusammenarbeit gemäß Art I-40 (6) und Art. III-213 der Verfassung in CIG 60/03 ADD 1 vom 9. 12. 2003 Addendum zum Vorschlag des Vorsitzes.
- 34 ZB.: Heisbourg, Francois: European Defence: Making it work, Chaillot Papers No 42, Paris 9/2000.
- 35 Art. I-40 Absatz 7 in CIG 60/03 ADD 1 vom 9.12.2003 Addendum zum Vorschlag des Vorsitzes.
- 36 APA/OTS vom 9. 12. 2003
- 37 »Ein sicheres Europa in einer besseren Welt« Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel am 12. 12. 2003
- 38 Ebd.: »EU zwangsläufig ein globaler Akteur« (S.1).
- 39 Quelle Military Balance 2000/2001, (S.302) IISS- London 2001
- 40 The White house/ President of USA: The national Security Strategy, Washington, 9/2002 definiert die Hauptbedrohungen mit internationalem Terror, der Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln und zerfallenden Staaten.
- 41 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt« Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel am 12. 12. 2003, S. 6
- 42 Ebd. S. 8
- 43 Ebd. S. 11
- 44 Ebd. S. 12
- 45 Ebd. S. 13
- 46 So bspw. Verteidigungsminister Fasslabend und Außenministerin Ferrero-Waldner auf einer WEU-Tagung am 23. 11. 1999 in Die Presse am 24. 11. 1999 und idF Verteidigungsminister Scheibner bei einem Ministertreffen in Santa Maria de Fera.
- 47 Khol
- 48 Schüssel