

Neutralität als Instrument der Friedenssicherung¹

Neutralität ist eines aber nicht das wichtigste Instrument der Friedenssicherung.

Neutralität ist Nicht-Teilnahme an Kriegen auf Basis eigener, nationalstaatlicher Entscheidung, die in das Neutralitätsrecht des Völkerrechts eingebettet ist. Österreichs Verfassungsgesetz über seine immerwährende Neutralität wurde allen damaligen Mitgliedern der Vereinten Nationen zur Kenntnis gebracht und über 60 Staaten haben damals von der österreichischen Neutralität Kenntnis genommen. Neutralität bzw. Neutralitätsrecht ist durch politische Entscheidungen entstanden. Die Schweizer Neutralität ist ein gutes Beispiel dafür. Nach Ende der Napoleonischen Kriege wurde die Restauration der Schweizer Neutralität, die während dieser Kriege nicht durchgehalten werden konnte, vorgenommen bzw. durch die 5 Großmächte anerkannt. Die Absicht der Großmächte war klar: eine neutrale Schweiz verhindert eine neuerliche Ausdehnung Frankreichs nach den Osten, Österreichs, Preußens und Russlands nach dem Westen. Die religiös und ethnisch keineswegs homogene Schweiz hat ihre Existenzsicherung erhalten und militärisch abgesichert. Die Schweizer Neutralität war und ist auch eine dauernde. Sie entscheidet nicht von Fall zu Fall ob sie sich im Falle einer bewaffneten Auseinandersetzung an ihren Grenzen neutral verhält, wie z.B. Schweden. Für kriegführende Nachbarn bedeutet das natürlich ein höheres Maß an Einschätzbarkeit.

Neben den Schweizern entwickelte sich auch in Belgien und den Niederlanden sowie in Dänemark eine Politik, die die Sicherheit dieser „Kleinen“ zu gewährleisten schien. Schon im Ersten und noch mehr im Zweiten Weltkrieg kümmerte sich das Deutsche Reich überhaupt nicht mehr um diese Neutralität,

¹ Vortrag von Herrn Bundesminister a.D. Erwin Lanc am 25. März 2010 im Rahmen der Interdisziplinären Ringvorlesung „Krieg und Frieden“ im Sommersemester 2010 an der Universität Wien.

weswegen sie nach dem Zweiten Weltkrieg von den deutsch besetzten Ländern aufgegeben wurde.

Es fällt auf, dass nur kleinere Staaten die Neutralität als Basis ihrer Sicherheit suchten. Großmächten mit entsprechendem Militärpotential würde man die Neutralität nicht glauben. Deshalb hat Bundeskanzler Dr. Kreisky den Bemühungen Stalins um einen Neutralitätsstatus für Deutschland nie eine Chance gegeben.

Völkerrechtliche Verankerung fand die Neutralität in der Haager Landkriegsordnung 1907 – aber darüber werden Sie noch Näheres von Professor Welan hören.

Die Schweizer Neutralität war also ein politischer Ausgleich zwischen Frankreich, den deutschen Ländern und Österreich. Die schwedische Neutralität von „Kriegsfall zu Kriegsfall“ entsprang dem politischen Willen Schwedens, seine seinerzeitigen Großmachtbestrebungen zu beenden und in seiner europäisch-geographischen Randlage sich aus bewaffneten Konflikten herauszuhalten.

Die österreichische Neutralität konnte auf einen sich abzeichnenden Konsens zwischen den damaligen Besatzungsmächten Großbritannien, Frankreich, Vereinigte Staaten und Sowjetunion aufbauen. Man koppelte aber die Neutralitätserklärung vom Staatsvertrag mit den 4 Mächten ab. Damit wurde verhindert, dass die vormaligen Besatzungsmächte einen Interventionstitel bekommen, wenn sie mit dem Verhalten Österreichs nicht einverstanden sind. Die Ankündigung immerwährend neutral werden zu wollen war innenpolitisch keineswegs unumstritten. Der steiermärkische Landeshauptmann Krainer sr. fürchtete, dass Österreich in Neutralität verhungern wird. Vizekanzler und

späterer Bundespräsident Dr. Schärp hatte bei den Gesprächen zum Moskauer Memorandum 1955 große Sorge, dass die Demokratien des Westens sich von Österreich abwenden könnten. Bundeskanzler Raab war stark davon beeinflusst, dass ihm sein während des Krieges in der Schweiz lebender Bruder sehr dazu geraten hatte Österreich den völkerrechtlichen Status der Neutralität zu geben und der damalige Staatssekretär Dr. Kreisky wusste aus eigener Anschauung während seiner Emigration in Schweden wie im Ernstfall Neutralität gelebt wird.

Neutralität bedeutet nicht Gesinnungsabstinenz. Eine solche läge vor wenn ein Staat erklären würde, dass er in Konfliktfällen politisch keine Meinung äußert. Das wird gelegentlich von Kriegsparteien verlangt, wäre aber im Falle der Befolgung politischer Neutralismus. Die sowjetische Außenpolitik hat etliche Versuche unternommen, das neutrale Österreich in Richtung Neutralismus zu drängen. Dem haben aber insbesondere Sozialdemokraten aber auch die Mehrheit der Volkspartei immer widerstanden; letztere manchmal ängstlich, zögerlich, etwa 1968 während der Besetzung der CSSR durch die Truppen der Warschauer Pakt-Staaten. Außenminister Dr. Waldheim hatte damals den österreichischen Botschafter in Prag, Dr. Kirchschräger, angewiesen, keine politischen Flüchtlinge in der Botschaft aufzunehmen. Kirchschräger hat diesen Auftrag abgelehnt.

Im Wesentlichen gibt es 3 Optionen für die Ausformung der Neutralität. Die österreichische Neutralität ist „immerwährend“. Dieser Terminus wurde dem der „dauernden“ Neutralität der Schweiz vorgezogen, obwohl im „Moskauer Memorandum“ Österreich der Sowjetunion eine Neutralität nach dem Muster der Schweiz in Aussicht gestellt hat. Heute wird der Unterschied so interpretiert, dass die österreichische Neutralität unumkehrbar, somit bindender als die dauernde der Schweiz ist. Da Völkerrecht heute meistens in englischer Sprache

geschrieben und interpretiert wird, scheint mir das eher eine semantische Haarspalterei zu sein.

Schweden hat sich seit dem Ersten Weltkrieg aus allen Kriegen herausgehalten, war in jedem Fall erklärt neutral.

Die früher Neutralen Belgien, Niederlande und Dänemark sind mittlerweile Mitglieder des Militärpaktes der Nordatlantikpaktorganisation NATO geworden.

Völkerrechtliche Auflagen verlangen von neutralen Staaten dass sie keine Waffen an Kriegsparteien liefern, nicht einmal in Krisengebiete, die zu Kriegen eskalieren könnten.

Wie sieht das in der Praxis aus?

Schweden hat im Zweiten Weltkrieg zwar keine Waffen, aber Eisenerz als Basisprodukt für die deutsche Waffenproduktion an Deutschland geliefert. Deutsche Truppen wurden durch die Schweiz nach Norditalien transitiert um die damals auf Nordwestitalien beschränkte Herrschaft von Mussolini zu unterstützen. Halsbrecherische Völkerrechtsinterpretationen haben das legitimiert.

Bis in die 70er-Jahre hatte Österreich keine Gesetzgebung betreffend die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial. Erst als Österreich nachsichttaugliche Sportgewehre in den Libanon lieferte, die dort in den kriegerischen Auseinandersetzungen verwendet wurden, stellte sich das Problem einer gesetzlichen Regulierung. Ein von den 3 Parlamentsparteien in Eigeninitiative erarbeiteter Entwurf eines solchen Gesetzes beauftragte den damaligen Innenminister – das war ich – mit der Lizenzierung von Waffentransiten und -

exporten. Im Einvernehmen mit dem Außenminister musste bescheidmäßig entschieden werden. Die Durchführung eines solchen Gesetzes vermag den angestrebten Erfolg nur in einem sehr geringen Ausmaß zu erzielen.

Beispiele: Kürassier Schützenpanzer der Steyr-Werke wurden vor Erlassen eines Kriegsmaterialausfuhrgesetzes an Marokko verkauft. Sie wurden gegen die um ihre Unabhängigkeit kämpfenden Bewohner der Westsahara eingesetzt – und von diesen teilweise erbeutet. Die Unterbindung weiterer Panzerlieferungen trugen mir zwar die Freundschaft des Präsidenten der demokratisch-arabischen Republik Westsahara, Abd el Aziz ein. Innenpolitisch spürbarer war aber die Intervention der um ihre Arbeitsplätze bangenden Arbeiter in Steyr. Kürassier Panzer wurden auch zur Niederschlagung der argentinischen Demokratie verwendet. Durch Anwendung des Kriegsmaterialgesetzes verwehrte ich dann weitere Verkäufe an Argentinien und Chile.

Mit kanadischer Lizenz erzeugte ein VOEST-Zweigbetrieb Kanonen mit einer Reichweite von über 30 Kilometer. Das Königreich Jordanien wollte sie kaufen. Ich ersuchte die Produzenten von diesem Geschäft Abstand zu nehmen weil ja der benachbarte Irak Krieg gegen den Iran führte. Daraufhin kam ein jordanisches End Use-Certificate. Nach gängiger Rechtsprechung hatte ich keine Möglichkeit mehr diesen Export zu verhindern. Da das benachbarte Israel aber nicht protestierte war ich mir persönlich sicher, dass die Kanonen nicht in Jordanien bleiben werden. Ich sah sie später in Wochenschauaufnahmen auf irakischer Seite.

Im Herbst 1981 war ich in Vertretung von Bundeskanzler Dr. Kreisky zu Gast bei Saddam Hussein im Irak. Er wollte österreichische Kanonen – offenbar hatten ihm die von Jordanien so imponiert. Ich erklärte ihm, dass eine Lieferung von Kanonen nur dann möglich wäre, wenn Österreich auch die gleiche

Stückzahl an den Iran liefern würde. Wir ziehen es jedoch vor, an keine der beiden Seiten zu liefern weil wir an normalen Wirtschaftsbeziehungen mit dem Irak aber nicht am Krieg verdienen wollen.

Außerhalb der Grenzen eines neutralen Staates ist es äußerst schwer, den sich aus seinem Status ergebenden Auflagen gerecht zu werden. Ein weiteres Problem ist die Frage der Durchfuhr von Kriegsmaterial auf Schiene, Strasse oder Luftweg durch Österreich. Handelt es sich um Materialbewegungen auf Schiene oder Strasse ist zu prüfen, ob es sich beim Transportziel um einen Kriegsschauplatz oder Krisenherd handelt oder um eine vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschlossene militärische Aktion gegen internationale Rechtsbrecher. Da Österreich heute mit Ausnahme der Schweiz und Liechtensteins von NATO-Ländern umgeben ist, wird von den dortigen Depots abberufen und nach Deklaration des Zielortes die österreichische Durchfuhrgenehmigung eingeholt. Problematischer ist es wenn es sich um keinen UN-mandatierten Einsatz handelt und um Überflugsgenehmigungen ersucht wird, wobei man beteuert dass es sich nicht um Kriegsmaterial und Truppen handelt.

Der Neutrale kann sich also nicht zurücklehnen sondern er ist ständig mit den Kriegführenden in seiner näheren Umgebung beschäftigt und hat manchmal politisch heikle Entscheidungen zu treffen.

Ich habe mich bisher mit einigen wenigen Aspekten der rechtlichen und faktischen Situation von Neutralen beschäftigt. Meine Schlussfolgerung ist, dass die praktische Aufrechterhaltung der Neutralität und die Befolgung ihrer völkerrechtlichen und innerstaatlichen Auflagen schwer lösbare Probleme aufwirft, die man aber nicht isoliert betrachten darf.

Denn was ist die Alternative?

Es ist die entweder autonom entschiedene oder durch ein Bündnis herbeigeführte Teilnahme an einem Krieg, den die Bevölkerung im heutigen Europa nicht nur in neutralen Staaten sondern auch in NATO-Staaten zunehmend nicht will. Der beste Beweis ist die laufende Debatte über Zulässigkeit, Art und Ausmaß des Engagements der deutschen Bundeswehr in Afghanistan. Tsunami- und Erdbebenopfer erschüttern die Welt, aber über 50 Millionen Opfer des Zweiten Weltkrieges drohen in Vergessenheit zu geraten.

Es stellt sich also die Frage, ob die historische Rolle der Neutralen als Pufferzone zwischen potentiellen Kriegsparteien nicht sich und der Welt gegenüber die Verpflichtung haben eine Politik anzudenken, die friedliche Konfliktlösungen ermöglicht und gleichzeitig eine internationale Streitmacht zur Sicherstellung der Beachtung des Völkerrechts und der Menschenrechte entwickeln soll. Österreich hat das seit Jahrzehnten eindrucksvoll durch Beistellung von Truppen für Uno-Friedenseinsätze, von Beamten für Wahlkontrollen oder von Fachleuten für den Aufbau ziviler Strukturen praktiziert.

Damit habe ich mich schon bei einem Symposium „Europäische Verfassung, Sicherheit und Neutralität“ im österreichischen Parlament im Dezember 2003 befasst. Es ging damals um eine Harmonisierung der europäischen Rüstungsindustrie und die von Bundeskanzler Schüssel angestrebte Einbeziehung Österreichs in eine europäisch-militärische Beistandspflicht. Damals fiel die Vorentscheidung für den Kauf von Eurofightern. Gebraucht wurden Abfangjäger, gekauft wurden teure Kampfflugzeuge. Man sah sich schon in einem europäischen Militärbündnis mit österreichischen Kampfstaffeln. Gegner der Aufrechterhaltung der österreichischen Neutralität argumentierten

damals auch damit, dass Vermittlerdienste Neutraler heute ohnehin nicht mehr gebraucht werden. Übersehen wurde, dass Österreich eine nicht unwesentliche Rolle der Befriedung in Teilen des ehemaligen Jugoslawiens und in Albanien gespielt hat, weil man auf seine militärische Neutralität bauen konnte.

Meine schon 2003 aufgestellten Thesen für die Außenpolitik eines immerwährend neutralen Österreichs sind:

Österreich hat – auch und gerade nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages der EU – auf eine immerwährende Friedenspolitik zu drängen, was auch die Bereitstellung wirtschaftlicher und militärischer Mittel einschließt; sie sind aber nur im Rahmen des Gewaltmonopols der Vereinten Nationen einzusetzen. Keine Staatengruppe darf unter Berufung auf Menschenrechtsbestimmungen der UN-Charta vom Sicherheitsrat nicht beauftragte Kriege führen, wie das gegen Rest-Jugoslawien geschehen ist. Im Übrigen waren die Bomben auf Serbien auch Bomben auf die Entwicklung einer serbischen Demokratie.

Das Schicksal von Rohstoffen, Waren, Dienstleistungen und Menschen wird heute zum Großteil auf virtuellen Finanzmärkten bestimmt. Nicht mehr Nationalstaaten, auch Staatenbündnisse hängen davon ab. Politische Entscheidungsträger wirken vielfach wie die Maus im Tretrad.

Wir sind vernetzt: in der Währungsunion

im Bermudadreieck Euro-Dollar-Yen und

in der WTO die den Washington-Konsensus praktiziert, der alle würgt.

Die Politiker haben günstige Standortbedingungen, gut ausgebildete aber billige Arbeitskräfte, niedere Steuern zu liefern, sonst laufen ihnen die Firmen davon (die Wähler ebenso).

Das war meine Meinung schon im Dezember 2003.

Österreich hat in der EU und in den Vereinten Nationen darauf hinzuarbeiten, dass es zu einem Zusammenspiel von Markt und Staat, zu Ausgleichsmechanismen zwischen Leistungsbilanzdefizit und Überschussländern, zur Besteuerung von Spekulationsgeld und zu einem Weltwährungssystem anstelle einseitiger Dollarbevorzugung kommt. Noch immer gibt es Kriege zwischen Staaten, aber vielfach sind an ihre Stelle Bürger- und Sezessionskriege getreten. Die Großen können miteinander. Wie lange, weiß man nicht. Noch gibt es keine attraktive Weltrevolutionsidee aber einen Trend zum Fundamentalismus in Teilen der großen Religionen. Die Fundamentalisten profitieren von der Verunsicherung der Menschheit. Komplizierte Probleme werden heute technisch spielend gelöst, menschliche hingegen schwerfällig oder gar nicht. Die Außenpolitik eines neutralen Staates hat alle Bestrebungen einer „internationalen Aufklärung“ zu unterstützen. Das geht über den Rahmen bisheriger Außenpolitik hinaus.

Terror ist die Kriegführung gegen vermeintliche Feinde mit geringstmöglichem Waffeneinsatz. Mit Armeeeinsatz kann man dagegen nichts erreichen. Mit einer gerechten Lösung zwischen Israelis und Palästinensern wäre dem islamisch induzierten Terrorismus schon ein Gutteil seines Bodens entzogen.

Seit Aufstellung dieser Thesen vor 6 ½ Jahren hat sich leider wenig geändert. Zuletzt hat sich die Außenpolitik des neutralen Österreichs darin erschöpft eine temporäre Zugehörigkeit Österreichs zum Sicherheitsrat der Vereinten Nationen

zu erreichen. Eine dort ergriffene Menschenrechtsinitiative ist loblich aber doch eher als Alibihandlung zu werten. Ein Kurzbesuch des Außenministers im Nahen Osten erinnert zumindest daran, dass durch österreichische Initiativen überhaupt eine Alternative zu einer ausschließlich bewaffneten Auseinandersetzung zwischen Israeli und Palästinensern erreicht werden konnte.

In dem Maße als de jure und de facto Souveränitätsrechte an die Europäische Union übergehen ist dort von den neutralen EU-Staaten eine Politik friedlicher Konfliktlösung anzumahnen. Das setzt allerdings voraus, dass die Neutralen und Blockfreien in der EU – Finnland, Irland, Malta, Österreich, Schweden und Zypern – eine gemeinsame Strategie entwickeln, wie die Außen- und Sicherheitspolitik der EU vom Gängelband einer NATO, die selbst nach neuen Aufgabenstellungen sucht, befreit werden kann.