

Als neutrales Land ist Österreich prädestiniert für UN-Missionen. Foto: apa/Jäger

Abschied von der Neutralität?

Gastkommentar: Rechtlich würde viel dafür sprechen, die Neutralität ins Ausgedinge zu schicken – auf der praktisch-politischen Ebene wäre ein solcher Schritt allerdings undenkbar.

Von Peter Hilpold

Wenn sich am 26. Oktober 2017 zum 62. Mal die Erklärung der österreichischen Neutralität jährt und dieser Jahrestag feierlich begangen wird, ist dies ein guter Zeitpunkt, um sich über die aktuelle Bedeutung dieser essenziellen Charaktereigenschaft der Republik Österreich Gedanken zu machen. Der Großteil der 1955 Geborenen befindet sich gerade jetzt auf dem Weg in den Ruhestand oder ist dort schon angelangt. Wäre es an der Zeit, auch die Neutralität ins Ausgedinge zu schicken und sie vielleicht als wichtige, aber dennoch nicht mehr aktuelle Entwicklungsstufe der österreichischen staatlichen Identität zu betrachten?

Rechtlich würde viel dafür sprechen, aber auf der praktisch-politischen Ebene wäre ein solcher Schritt undenkbar – für die Gegenwart, aber auch für die absehbare Zukunft. Die starke Bindung in der Bevölkerung an die Neutralität hat eine neue politische Realität geschaffen, die die Politik zur Kenntnis nehmen muss, wenn sie nicht ihre Legitimation verlieren will. Keine Partei mit Anspruch auf Vertretung im Nationalrat oder gar auf Vertretung in der Regierung kann es sich leisten, den Neutralitätsgedanken nicht zu unterstützen oder gar offen dagegen aufzutreten.

Paradoxerweise ist die Verklärung des Neutralitätskonzepts in erheblichem Maße auf das Agieren der Politik und auf den Parteienwettbewerb zurückzuführen. Bei all seiner Unbestimmtheit war der Begriff der Neutralität mit seinem ganzen Raum, den er emotionalen Projektionen bietet, bestens für den politischen Wettstreit geeignet, in dem die Parteien einander mit Bekenntnissen zu diesem Status wechselseitig zu übertrumpfen versuchten. Nun ist die Politik regelmäßig gefordert, diesem Status, trotz weitgehenden Fehlens einer tragfähigen völkerrechtlichen Rahmenregelung, intern und extern Sinngehalt zu verleihen. Nach innen, gegenüber der österreichischen Bevölkerung, impliziert dies die Notwendigkeit, einen Mehrwert aufzuzeigen, der aus dieser Bindung fließen soll. Nach außen hingegen muss danach getrachtet werden, die daraus resultierenden Beschränkungen des österreichischen Handlungsspielraums zu verdeutlichen und als rechtlich geboten darzustellen – ein schwieriges, aber nicht aussichtsloses Unterfangen.

Konventionen wurden seit 1907 nicht weiterentwickelt

Was ist nun der rechtliche Gehalt des Begriffs der „immerwährenden Neutralität“? Wie es scheint, ist dieser ein sehr dürftiger. Im Jahr 1907 wurde das Neutralitätsrecht in zwei Konventionen kodifiziert. Der Ratifikationsstand dieser beiden Konventionen ist bescheiden. Diese Konventionen wurden seit 1907 nicht weiterentwickelt. Seitdem hat sich allerdings die internationale Rahmenordnung grundlegend geändert. Gab es 1907 noch ein „jus ad bellum“, das durch das Neutralitätsrecht zumindest eine gewisse Einschränkung erfahren sollte, so gilt seit dem Inkrafttreten der Satzung der Vereinten Nationen ein absolutes Gewaltverbot, durchbrochen allein vom Recht auf Selbstverteidigung und auf kollektive Zwangsmaßnahmen, autorisiert durch den Sicherheitsrat gemäß Kapitel VII der Satzung. Eigentlich sollte in einem solchen System kein Platz mehr für Neutralität verbleiben. Angriffskriege verbietet so eine Ordnung ohnehin, während Selbstverteidigung – als „naturgegebenes“ Recht – auch Neutralen immer offenstehen muss, auch in kollektiver Form.

Österreich hat sich damit der Neutralität zugewandt, als diese gerade ihre Existenzberechtigung zumindest auf der rechtlichen Ebene weitgehend verloren hatte. Der Kalte Krieg ließ dies allerdings lange Zeit in den Hintergrund treten. Österreich konnte sich trotz seiner grundsätzlichen Westanbindung einer klaren militärischen Zuordnung entschlagen – grundsätzlich zur Zufriedenheit von Ost und West gleichermaßen.

Die Sinnfrage im Zuge der EU-Mitgliedschaft

Erst das Ende des Ost-West-Konfliktes ließ die neutralitätsrechtliche Sinnfrage wieder akut werden. Der auch von Russland unbeeinspruchte EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 schien die Weichen klar in Richtung Aufgabe der Neutralität zu legen, war doch schon zum damaligen Zeitpunkt zumindest die Möglichkeit der Entwicklung einer verteidigungspolitischen Komponente geschaffen. Mit der mit dem Vertrag von Lissabon geschaffenen Beistandsverpflichtung im Fall eines bewaffneten Angriffs gemäß Artikel 42 Absatz 7 des EU-Vertrags wurde dieser Weg konsequent fortgesetzt. Die „irische Klausel“ in derselben Bestimmung schafft zwar eine Ausnahmeklausel für Neutrale, doch kann diese wohl kaum so weit reichen, dass ein Neutraler damit ein „pactum leoninum“ schließt, dass er somit alle Vorteile einer Beistandsverpflichtung nutzen kann, ohne etwas dafür beitragen zu müssen.

Ist die Aufgabe der Neutralität damit völkerrechtlich unbedenklich und EU-rechtlich gar geboten? Nach dem vergangenen EU-Gipfel (19./20. Oktober) rückt die europäische Verteidigung, zunächst in Form einer „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“, ein weiteres Stück näher. Österreich wird in diesem System einen Beitrag leisten müssen und – wie man aus ersten Verlautbarungen hört – auch dazu bereit sein. In einer solchen Situation kann es keine Neutralität im klassischen Sinne mehr geben, wohl aber ist eine Neudeutung der Neutralität denkbar, die dieser Eigenschaft neuen Sinngehalt eröffnen kann.

Österreich kann, wie gezeigt, an gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen im EU-System ohne weiteres partizipieren. Dem steht völkerrechtlich nichts entgegen und verfassungsrechtlich hat Österreich schon anlässlich des EU-Beitritts mit Artikel 23j des Bundes-Verfassungsgesetzes die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, die auch den entgegenstehenden Bestimmungen des Neutralitätsgesetzes derogierten.

Ureigenste Funktion: Friedenssicherung

Neutralität kann in einem solchen System in der Form weiter Bedeutung entfalten, wenn die ureigenste Funktion dieser Eigenschaft freigeschält wird: Diese liegt in der Friedenssicherung, die an jene der UNO angebunden werden kann. Wenn die EU eine gemeinsame Verteidigungskapazität aufbaut, muss sie bemüht sein, diese vollumfänglich ins Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen einzufügen. Dies ist nicht immer einfach, und in der EU wird zuweilen der Blick für die Vorgaben des Völkerrechts verloren.

Den Neutralen, und hier Österreich, kommt in dieser Situation eine ganz besondere Bedeutung zu, nämlich mit besonderem Nachdruck auf die strikte Friedenssicherungsfunktion und die absolute UN-Konformität einer europäischen Verteidigung hinzuwirken. Dies wäre eine besonders dankbare Aufgabe für Österreich, die die Mitwirkung dieses neutralen Staates nicht nur ermöglichen würde, sondern sogar wünschenswert erscheinen ließe. ■

ZUM AUTOR



Peter Hilpold ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck und Autor von mehr als 250 Publikationen. Foto: privat

