

# **Österreichische Sicherheitspolitik zwischen Alleingang und Integration**

## **1. Einleitung**

Bei der Gestaltung ihrer Sicherheitspolitik stehen Staaten verschiedene Möglichkeiten offen. Jede dieser Optionen weist Vorzüge und Nachteile auf. Keine von ihnen vermag das gesamte Spektrum der sicherheitspolitischen Probleme abzudecken, denen sich Staaten gegenübersehen. Manche dieser Strategien lassen sich miteinander kombinieren, andere schließen sich gegenseitig aus. Ein Land kann ferner seine Sicherheit entweder gemeinsam mit anderen oder aber nur mit seinen eigenen Mitteln zu gewährleisten versuchen. Demgemäß lassen sich die sicherheitspolitischen Optionen in ein Spektrum zwischen den im Titel dieser Arbeit genannten Polen der Integration und des Alleingangs einordnen.

Jeder Staat ist gut beraten, sich für jene sicherheitspolitische Strategie zu entscheiden, welche die wahrscheinlichsten Bedrohungen und Gefahren möglichst wirksam und gleichzeitig mit den geringsten Kosten abzuwehren vermag. Daher liegt es auf der Hand, bei einer grundlegenden Änderung der sicherheitspolitischen Lage eine neue Bewertung der verfügbaren Sicherheitsoptionen vorzunehmen und einen neuen sicherheitspolitischen Kurs einzuschlagen.

Eine derartige tiefgreifende Wende ist vor allem mit dem Fall der kommunistischen Regime in der östlichen Hälfte des Kontinents sowie mit dem dadurch bewirkten Ende des Ost-West-Konflikts seit 1989/90 in Europa zu verzeichnen. In der Folge soll daher nach einer knappen Darstellung der wichtigsten Sicherheitsstrategien die neue sicherheitspolitische Konstellation nach dem Ende der bipolaren Konfrontation zwischen den beiden Militärblöcken zusammengefaßt werden. Sodann werden die für die europäischen Länder maßgeblichen sicherheitspolitischen Institutionen in ihrem derzeitigen Entwicklungsstand beschrieben. Schließlich sollen die Brauchbarkeit der dauernden Neutralität als Sicherheitsoption im neuen Europa und mögliche Alternativen aus österreichischer Sicht behandelt werden.

## **2. Die wichtigsten Sicherheitsstrategien: Vorzüge und Mängel**

### **2.1. Kollektive Verteidigung**

Vor allem für kleinere und weniger mächtige Länder scheint das traditionelle Hauptproblem der Sicherheitspolitik, die Abwehr einer Aggression mit Waffengewalt durch einen anderen Staat oder mehrere andere Staaten dadurch gelöst, daß sie sich der militärischen Unterstützung durch andere Länder versichern. Dies kann ad hoc erfolgen, indem einem Hilferuf eines bereits angegriffenen Staates Folge geleistet wird. Gegenseitiger militärischer Beistand kann aber auch gegen künftige bewaffnete Angriffe durch den Abschluß eines Bündnisvertrages vereinbart werden.

Eine derartige (Militär-)Allianz ist gegen einen Aggressor außerhalb des Kreises ihrer Mitglieder gerichtet. Selbst wenn die Verbündeten den/die gemeinsamen Gegner nicht namentlich bezeichnen, sind dieser/diese ihnen doch sehr wohl bekannt. Hingegen ist ein Bündnis nicht auf bewaffnete Konflikte zwischen seinen Mitgliedstaaten angelegt und erweist sich in solchen, nicht in Betracht gezogenen Situationen als eher hilflos. Ebenso wenig zählt

das Eingreifen in Streitigkeiten, an denen nur Nichtmitglieder beteiligt sind, zu den eigentlichen Funktionen einer Allianz.

Die Vorteile kollektiver Verteidigung bestehen in erster Linie darin, daß die Zusammenlegung des Militärpotentials insbesondere mit jenem von Großmächten die Verteidigungsaussichten vor allem weniger starker Verbündeter um ein Vielfaches verbessert.<sup>1</sup> Unter diesem Gesichtspunkt sind Kleinstaaten ihre auf ihrer militärischen Schwäche beruhenden Sorgen mit einem Schlag los.

Positiv zu verbuchen ist ferner der Prestige- und Machtzuwachs, den ein Kleinstaat dadurch gewinnt, daß er gemeinsam mit den übrigen, z.T. auch viel mächtigeren Alliierten an einem Tisch sitzt; auch seine Stimme zählt bei Beschlüssen, für die innerhalb eines Bündnisses in der Regel Einstimmigkeit erforderlich ist.

Zu den Nachteilen und Schwächen einer Allianz zählt einerseits die Ungewißheit, ob selbst bei feierlichen Schutzversprechen die Verbündeten wegen der damit verbundenen Kosten und Opfer im Ernstfall ihre Beistandspflicht tatsächlich erfüllen werden. Andererseits muß ein Bündnismitglied gewärtigen, daß es durch die Einlösung seiner Unterstützungszusage an einen anderen Bundesgenossen in einen verlustreichen Konflikt verwickelt wird, der es an sich nicht direkt angeht. Außerdem haben weniger starke Allianzangehörige damit zu rechnen, daß sie in Abhängigkeit von mächtigeren Verbündeten geraten, und daß sich diese in ihre Angelegenheiten einmischen. Schließlich sind die militärischen und wirtschaftlichen Kosten, die jeder Bündnispartner für die gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen zu erbringen hat, in Rechnung zu stellen.

## 2.2. Einseitige Sicherheitsgarantien

Der "sicherheitspolitische Stein der Weisen" liegt auf dem ersten Blick für weniger mächtige Länder in einem Garantieverhältnis. Denn dabei handelt es sich um ein einseitiges Schutzversprechen der Garantiemacht, dem keine entsprechende Zusage an diese seitens des begünstigten Staates gegenübersteht. Dieser braucht also nicht zu befürchten, in "fremde Händel" eines Partners hineingezogen zu werden, die für ihn nicht unmittelbar von Belang sind. Zudem mag der Schützling eines Garantieverhältnisses mit einer geringeren eigenen Verteidigungsvorsorge davonkommen als das Bündnismitglied.

Die übrigen Nachteile kollektiver Verteidigung weisen allerdings auch eine Garantie auf, und zwar tendenziell in noch höherem Ausmaß. Es bleibt gleichfalls ungewiß, ob die Garantiemacht bei Abwägung der im konkreten Fall zu gewärtigenden Kosten ihrer Beistandspflicht nachkommen wird. Ferner ist diese sicherheitspolitische Option nur dann sinnvoll, wenn die Garantiemacht die Schwäche ihres Schutzbefohlenen durch ausreichende Stärke aufzuwiegen vermag. Bei einem derartigen Machtgefälle muß die schwächere Seite jedoch auf ständige Bevormundung durch den "großen Bruder" gefaßt sein, die zu einem Protektorsverhältnis zu führen droht. Weniger erfreulich ist schließlich die nicht von der Hand zu weisende Aussicht, daß die Garantiemacht ihrem Schützling mit dem Hinweis auf Gefahr in Verzug ihre Hilfe – insbesondere durch die Entsendung von Truppen – aufzwingt, auch wenn dies den Bestimmungen der Garantievereinbarung widerspricht.

Daher werden in der Praxis Garantien nicht bloß wegen der Bedenken darum gebetener Mächte, die ohne Gegenleistung möglicherweise beträchtliche Kosten und Verluste auf sich

---

<sup>1</sup> Robert L. Rothstein, *Alliances and Small Powers* (New York 1969); Alfred van Staden, *Small State Strategies in Alliances: The Case of the Netherlands, Cooperation and Conflict* 30 (1995), S. 31-51.

nehmen sollen, nur selten eingegangen. Auch Kleinstaaten als potentiell Begünstigte stehen dieser Option aus den genannten Gründen meist eher mit gemischten Gefühlen gegenüber.<sup>2</sup>

### 2.3. Kollektive Sicherheit

In einem System kollektiver Sicherheit verpflichten sich die Mitglieder zu gemeinsamen Zwangsmaßnahmen gegen Friedensbrecher, die im Gegensatz zu einem Bündnis nicht außerhalb des Systems stehen, sondern diesem angehören.<sup>3</sup> Kollektive Sicherheit richtet sich ferner nicht gegen bestimmte Gegner, denen Aggressionsabsichten zugeschrieben werden, sondern gegen unbekannte künftige Angreifer aus den eigenen Reihen. Beiden Typen sicherheitspolitischer Systeme ist gemeinsam, daß sie in erster Linie auf Abschreckung abzielen. Erreichen sie diese Wirkung, brauchen die Mitglieder die Kosten eines bewaffneten Einschreitens nicht auf sich zu nehmen; potentielle Aggressoren müssen nämlich erwarten, bei Ausführung ihrer Pläne selbst gegen ein wesentlich schwächeres Opfer dadurch den kürzeren zu ziehen, daß diesem die übrigen Angehörigen des Systems mit insgesamt überlegenen Mitteln zu Hilfe kommen.

Kollektive Sicherheit braucht zu ihrer Wirksamkeit die Erfüllung einer Reihe nicht ohne weiteres erbringbarer Voraussetzungen in mehreren Bereichen. Auf militärischem Gebiet bedarf es eines ausreichenden Potentials, um die erwähnte Abschreckung zu bewirken und bei deren ausnahmsweisem Versagen einen Störenfried tatsächlich in die Knie zwingen zu können. Das bedeutet vor allem, daß alle oder doch die meisten Großmächte der Welt – oder bei einer regionalen Variante kollektiver Sicherheit der betreffenden Region – dem System angehören müssen.<sup>4</sup>

Auf der (völker)rechtlichen Ebene müssen ein klares Verbot der Anwendung und auch Androhung von Gewalt, die eindeutige Bestimmung der Anlaßfälle für Sanktionen sowie die gleichfalls strikte Verpflichtung zur Mitwirkung an Zwangsmaßnahmen gegen Friedensbrecher das System auch juristisch abdichten. Unklarheiten über das Vorliegen eines Sanktionsfalles drohen kollektive Sicherheit nämlich ebenso auszuhöhlen wie rechtliche Lücken bei der Durchführung von Zwangsmaßnahmen, die einem Mitglied Argumente für ein Ausscheren und damit für die Vermeidung der mit den Sanktionen verbundenen Lasten liefern.

In seiner Struktur kann ein System kollektiver Sicherheit dezentralisiert oder zentralisiert gestaltet sein. Die Entscheidung darüber, ob und welche Zwangsmaßnahmen zu ergreifen sind, kann also den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Die Alternative dazu besteht in der Einsetzung eines übergeordneten Organs, das entweder aus Vertretern einer beschränkten Zahl der Mitgliedstaaten oder aus unabhängigen Personen zusammengesetzt ist; es beschließt mit für alle Angehörigen des Systems verbindlicher Wirkung über die Lösung mehrerer oder aller der folgenden Fragen:

1. ob
2. wenn ja, gegen welchen Staat

---

<sup>2</sup> Bezeichnenderweise kam die im österreichisch-sowjetischen Moskauer Memorandum 1955 vorgesehene Garantie der "Großen Vier" zugunsten Österreichs schließlich nicht zustande. Dazu Manfred Rauchensteiner, Spätherbst 1956. Die Neutralität auf dem Prüfstand (Wien 1981), S. 9/10.

<sup>3</sup> Inis L. Claude, *Swords Into Plowshares* (3. Aufl., London 1964), S. 223-260.

<sup>4</sup> Ferner darf kein einzelnes Mitglied derartig stark sein, daß es auch gegen die gesamte Militärmacht aller übrigen erfolgreich Widerstand leisten kann, außer wenn sich ein solcher Hegemon stets an die Grundsätze des Systems hält. Problematisch ist ferner die Drohung mit Zwangsmaßnahmen gegen Mitgliedstaaten, die über Kernwaffen – insbesondere eine nukleare Zweitschlagfähigkeit – verfügen.

3. welche – politischen und wirtschaftlichen oder auch militärischen – Sanktionen
4. durch welche – alle oder nur bestimmte – Mitglieder zu setzen sind.

Schließlich müssen im politischen Bereich die Beziehungen zwischen den Angehörigen des Systems durch echte Solidarität gekennzeichnet sein. Sie alle haben den Frieden als unteilbar anzusehen und gewaltsame Veränderungen des territorialen und politischen Status quo abzulehnen. Demgemäß muß jede verbotene Gewaltanwendung bei ihnen unmittelbare Betroffenheit auslösen, auch wenn sie nicht in ihrer Nachbarschaft, sondern auf einem weit entfernten anderen Erdteil stattfindet. Gemäß dem Grundsatz der Anonymität dürfen die Staaten in einem System kollektiver Sicherheit keine unverbrüchlichen Freundschaften und dauernden Feindschaften kennen. Sie haben nämlich gegen einen Friedensstörer selbst dann einzuschreiten, wenn sie mit diesem bisher in engen und guten Beziehungen gestanden sind. Umgekehrt müssen sie bereit sein, auch einem angegriffenen Mitglied, dem sie bislang nur geringe Sympathie entgegengebracht haben, Beistand zu leisten.

## **2.4. Kooperative Sicherheit**

Jene Maßnahmen, die sich nicht gegen eine Konfliktpartei ohne deren Zustimmung richten, sondern der Einwilligung aller Beteiligten bedürfen, fallen unter den Begriff kooperativer Sicherheit. Kooperative Sicherheit kann in verschiedenen Phasen eines Konflikts ansetzen. Ihr Spektrum umfaßt Schritte der Streitverhütung, der Frühwarnung und des Managements einer ausgebrochenen Krise einschließlich friedenserhaltender Operationen. Dazu kommen verschiedene Methoden der friedlichen Streitbeilegung, bei denen unparteiische Dritte eingeschaltet sind und in unterschiedlichem Ausmaß die Regelung des Konflikts beeinflussen (gute Dienste, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsgerichts- und Gerichtsverfahren). Außerdem fällt in diesen Bereich die "post-conflict rehabilitation", d.h. die Hilfe beim wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbau nach erfolgreicher Regelung einer Streitigkeit. Eine andere Stoßrichtung kooperativer Sicherheit zielt auf Vertrauensbildung auf militärischem Gebiet sowie auf Rüstungskontrolle und Abrüstung.

Es geht also darum, Streitfälle erst gar nicht ausbrechen zu lassen oder in einem frühen Stadium abzufangen und auf jeden Fall mit friedlichen Mitteln zu lösen. Die Hilfe von außen bei der Beseitigung der Konfliktfolgen kann wesentlich zur Stabilisierung der Lage zwischen ehemaligen Streitparteien beitragen.

So sehr mit den Mitteln kooperativer Sicherheit erreichte Lösungen auch vorzuziehen sind, so wenig sollte der Frage ausgewichen werden, wie gegen eine Partei vorgegangen werden soll, die trotz aller Bemühungen um eine friedliche Lösung zur Anwendung von Waffengewalt schreitet. Treffen andere Staaten oder internationale Organisationen für diesen Fall wirksame Vorkehrungen, wird auch die Effektivität der Maßnahmen kooperativer Sicherheit steigen. Denn ein Staat, der statt einer gütlichen Einigung mit seinem Streitgegner seine Ansprüche gewaltsam durchzusetzen versucht, muß in diesem Fall mit militärischen Gegenmaßnahmen nicht nur der unmittelbaren, ihm möglicherweise unterlegenen Gegenpartei, sondern auch anderer Staaten und internationaler Institutionen rechnen. Jedenfalls sind Staaten schlecht beraten, sich in ihrer Sicherheitspolitik ausschließlich auf den Bereich kooperativer Sicherheit abzustützen.

## **2.5. Neutralität**

Im Gegensatz zu den bisher erwähnten Optionen, bei denen zwei oder mehrere Staaten ihre Sicherheit gemeinsam zu gewährleisten trachten, kann ein Land seine Sicherheit auch im

Alleingang ohne fremde Hilfe suchen und sich seinerseits aus bewaffneten Konflikten anderer Staaten heraushalten. Eine derartige Neutralität läßt sich ad hoc in einem bestimmten Krieg praktizieren; ein Staat kann sich jedoch auch aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung (wie Österreich und die Schweiz) oder lediglich als außenpolitische Maxime (wie Irland, Finnland und Schweden) auf Neutralität in allen künftigen Kriegen festlegen. Ein neutraler Staat hat gegenüber den Kriegsparteien die Pflichten des Rechts der "gewöhnlichen" Neutralität einzuhalten, die vor allem in der V. und der XIII. Haager Konvention aus dem Jahre 1907 kodifiziert und durch Völkergewohnheitsrecht ergänzt wurden. Der Weiterbestand mancher dieser Normen erscheint allerdings im Lichte der für Gewohnheitsrecht maßgeblichen Staatenpraxis in jüngster Zeit zweifelhaft.

Der entscheidende Vorteil der Neutralität besteht darin, daß sich der betreffende Staat das menschliche Leid und die materiellen Kosten erspart, die bewaffnete Auseinandersetzungen verursachen. Diese deshalb auf den ersten Blick so verlockende sicherheitspolitische Option ist jedoch auch mit Problemen verbunden.

Echte Großmächte, die bei der Abwehr bewaffneter Angriffe nicht auf fremde Hilfe angewiesen sind, können gerade aufgrund ihrer Stärke auf Dauer kaum neutral bleiben. Wenn nämlich als Weltmacht ein Staat mit globalen Interessen und mit den Mitteln und mit dem Willen definiert wird, diese Anliegen auch durchzusetzen, liegt es auf der Hand, daß er sich aus keinem größeren Konflikt heraushalten kann.

Ein neutraler Kleinstaat steht hingegen dann vor den Scherben seiner Sicherheitsstrategie, wenn er zum Opfer einer Aggression durch einen ihm überlegenen Angreifer wird. Daß dieser dabei völkerrechtswidrig handelt, ändert nichts am Ergebnis und hilft dem besiegten und besetzten neutralen Staat nicht. Einem neutralen Staat steht es zwar frei, sich an andere Länder um Unterstützung zu wenden, wenn seine Neutralität durch eine massive Verletzung beendet wird. Ob einem derartigen Hilferuf Folge geleistet wird, ist freilich alles andere als gewiß. Dies gilt insbesondere dann, wenn der neutrale Staat das *fait accompli* einer raschen Besetzung seines Gebietes durch den Neutralitätsverletzer nicht zu verhindern vermag. Vor allem dauernde Neutralität ist somit einerseits die attraktivste und andererseits die riskanteste Sicherheitsstrategie.

Die dauernd neutralen Staaten Europas sahen jedoch ihre sicherheitspolitische Lage selbst zwischen den beiden hochgerüsteten Militärblöcken des Kalten Krieges mit zwei nuklearen Supermächten an der Spitze nicht als völlig aussichtslos an. Sie suchten mit einer Strategie des unverhältnismäßig hohen "Eintritts- und Aufenthaltspreises" auch eindeutig stärkere potentielle Aggressoren von einem militärischen Schlag gegen sie abzuhalten. Diese sollten davon überzeugt werden, daß die voraussichtlichen Kosten an Toten und Verwundeten, an Kriegsmaterial, an Zeit und an politischem Prestige den Nutzen übersteigen würden, den die direkte Kontrolle über das Gebiet und die sonstigen Ressourcen des neutralen Landes mit sich bringen würde. Zudem hätte im Falle einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen den beiden Bündnisblöcken jede Seite den Großteil ihrer Streitkräfte für die Bekämpfung ihres direkten Gegners benötigt. Der Neutrale hätte hingegen alle seine Mittel gegen den Aggressor eingesetzt und so seine Unterlegenheit wenigstens teilweise wettmachen können.

Die Aussichten auf die Achtung der Neutralität hätten sich noch dadurch verbessern sollen, daß die neutralen Länder den Kriegsparteien als militärisch gerüstete Puffer Flankenschutz und eine Verkürzung der Front der Kampfhandlungen geboten hätten.

Der Erfolg vor allem dauernder Neutralität hängt freilich nicht allein vom Verhalten des betreffenden Staates ab. Vielmehr kommt es in der politischen Realität dabei entscheidend auf die Akzeptanz dieses Status durch andere Länder an, in erster Linie durch die Großmächte

und Nachbarländer.<sup>5</sup> Für diese Akzeptanz sind wiederum einerseits die Glaubwürdigkeit und andererseits die Attraktivität der dauernden Neutralität eines Staates maßgeblich. Glaubwürdig ist diese vor allem dann, wenn der Neutrale durch entsprechende Verteidigungsvorsorge dargetut, daß er sich gegen militärische Übergriffe in Erfüllung seiner völkerrechtlichen Verhinderungspflichten wirksam wehren kann und will. Ferner darf ein dauernd neutraler Staat im Frieden keine Bindungen eingehen, die seinen Rechtspflichten im Neutralitätsfall widersprechen. Dies gilt insbesondere für die Mitgliedschaft in einem Militärbündnis und für die Errichtung militärischer Stützpunkte durch andere Länder auf dem Gebiet des dauernd neutralen Staates.

Aus geostrategischer Sicht darf ein dauernd Neutraler allerdings nicht zu attraktiv erscheinen. Denn keine Großmacht darf dem Zugriff auf sein Gebiet entscheidende Bedeutung beimessen, so daß alle diese Mächte zum gemeinsamen Verzicht darauf bereit sind.

Parteien internationaler Konflikte werfen Neutralen immer wieder unmoralisches Abseitsstehen statt des uneingeschränkten Eintretens für ihre jeweils "gerechte Sache" vor. Ein neutrales Land tut daher gut daran, wenn es zu beweisen trachtet, daß diese seine Haltung gerade auch Konfliktparteien Nutzen bringt. Es kann dies durch eine aktive Neutralitätspolitik, vor allem durch gute Dienste, durch Vermittlung, durch die Übernahme von Schutzmachtfunktionen und durch die Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen zu erreichen suchen. Mit solchen Maßnahmen des "Brückenschlages" können allen voran dauernd neutrale Staaten – durchaus auch zu ihrem eigenen Vorteil – zur Entspannung und zur friedlichen Streitbeilegung beitragen. Da alle Streitparteien dazu ihre Zustimmung erteilen müssen, sind dauernd Neutrale nämlich für jene Funktionen besonders geeignet.

Der empirische Befund ergibt allerdings, daß erfolgreiche Neutralität einer bestimmten Konstellation im internationalen Umfeld bedarf, die ein neutraler Kleinstaat nur geringfügig zu seinen Gunsten beeinflussen kann.<sup>6</sup> Dazu zählen insbesondere ein Machtgleichgewicht und ein verhältnismäßig niedriger Grad der Feindschaft zwischen den Parteien, zwischen denen Neutralität geübt wird. Erlangt eine Seite in einem Konflikt die Oberhand, neigt sie dazu, neutrale Staaten unter Druck zu setzen, um von diesen neutralitätswidrige Zugeständnisse zu erlangen oder sie ganz in ihr Lager zu ziehen.<sup>7</sup> Gerade ihre Neutralität hindert neutrale Länder daran, ein Machtungleichgewicht dadurch zu verringern, daß sie sich auf die Seite der schwächeren Partei schlagen.

Steigt ferner die Spannung zwischen den Streitparteien, wird deren Bereitschaft sinken, den Neutralen – insbesondere auch dessen Gebiet – aus ihrer Konfrontation auszuklammern. Da ein neutraler Staat seine konfliktdämpfenden neutralitätspolitischen Dienste nur mit Einwilligung der betroffenen Parteien leisten kann, vermag er sie nicht gegen ihren Willen von einem Kollisionskurs abzubringen.

Außerdem achten Konfliktparteien die Neutralität eines Landes umso eher, je beachtlicher das Verteidigungspotential ist, mit dem es sich gegen Übergriffe wehren kann. In diesem Bereich gerät ein neutraler Kleinstaat freilich trotz massivster Anstrengungen bald dann ins Hintertreffen, wenn miteinander verfeindete Großmächte sich auf ein Wettrüsten einlassen.

Lediglich den vierten für den Erfolg der Neutralität maßgeblichen Faktor vermag der betreffende Staat maßgeblich zu gestalten: Seine Regierung und Bevölkerung können jene

---

<sup>5</sup> Harto Hakovirta, *East-West Conflict and European Neutrality* (Oxford usw. 1988).

<sup>6</sup> Hanspeter Neuhold, *The Neutral States of Europe: Similarities and Differences*, in: Alan T. Leonhard (Hrsg.), *Neutrality: Changing Concepts and Practices* (Boston-London 1988), S. 97-144 (S. 131-134).

<sup>7</sup> Aufschlußreich sind in dieser Hinsicht z.B. die Erfahrungen Schwedens und der Schweiz im Zweiten Weltkrieg.

Einigkeit und Geschlossenheit entwickeln und bewahren, die es Außenstehenden unmöglich macht, in seiner Innenpolitik im Trüben zu fischen und um Anhänger zu werben, die für die Aufgabe der Neutralität zugunsten dieser Mächte eintreten.

Mit einer, allerdings wesentlichen Ausnahme ist der Status der dauernden Neutralität mit den bisher vorgestellten sicherheitspolitischen Optionen vereinbar. Im Bereich kooperativer Sicherheit vermögen dauernd neutrale Länder aufgrund ihres erwähnten "politischen Kapitals" mit ihrer Neutralitätspolitik sogar eine Rolle zu spielen, die ihr materielles Machtpotential übersteigt. Allerdings sollten diese Staaten ihre Bedeutung als "Brückenbauer" in internationalen Streitfällen auch nicht überschätzen. So mangelt es ihnen als Vermittler meist an Ressourcen, um die Streitparteien mit "Zuckerbrot und Peitsche" zu einer einvernehmlichen Lösung zu bewegen.

Kollektive Sicherheit und dauernde Neutralität schließen sich zwar von ihrer grundsätzlichen Ausrichtung her gegenseitig aus. Mittlerweile hat sich jedoch die – freilich nicht unproblematische – Auffassung allgemein durchgesetzt, daß selbst militärische Zwangsmaßnahmen insbesondere der UNO als eine Art Polizeiaktion gegen Rechtsbrecher und nicht als Krieg anzusehen sind. Daher können daran auch dauernd neutrale Staaten mitwirken, ohne daß sich ihre Neutralität dabei aktualisiert.

Einseitige Sicherheitsgarantien widersprechen dauernder Neutralität ebensowenig wie die Bitte an andere Staaten um militärische Unterstützung bei Beendigung der Neutralität durch einen massiven Angriff mit Waffengewalt.

Nur die Zugehörigkeit zu einem Militärbündnis steht im Widerspruch zu dauernder Neutralität. Denn die Kernpflicht einer Allianz, einem angegriffenen Bundesgenossen militärischen Beistand zu leisten, widerspricht dem Enthaltungsgrundsatz, einem der Eckpfeiler des Neutralitätsrechts; danach ist einem neutralen Staat die militärische Unterstützung Kriegführender untersagt. Außerdem verstoßen die Verpflichtungen aus einem Bündnis gegen das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsprinzip. Damit ist den (dauernd) Neutralen aber gerade jene Option verwehrt, die trotz der aufgezeigten Probleme für den militärischen Ernstfall einer bewaffneten Aggression die wirksamste Schutzgarantie bietet.

## **2.6. Nichtmilitärische Sicherheitsstrategien**

Mit den bisher behandelten sicherheitspolitischen Optionen sollen in erster Linie die Anwendung militärischer Gewalt abgewehrt oder abgeschreckt sowie ausgebrochene Streitfälle friedlich beigelegt werden. Darüber hinaus wurden Konzepte entwickelt, die den Ursachen internationaler Konflikte und deren gewaltsamer Austragung beikommen sollen; einige davon seien an dieser Stelle zumindest kurz erwähnt.<sup>8</sup>

Eine möglichst breite Plattform gemeinsamer politischer Werte bildet ohne Zweifel die beste Grundlage für dauerhaften, "positiven" Frieden zwischen den betroffenen Staaten. Insbesondere wird darauf hingewiesen, daß pluralistische westliche Demokratien erfahrungsgemäß nicht gegeneinander Krieg führen. U.a. wurde – schon von Immanuel Kant – diese These damit begründet, daß in einer Demokratie letztlich das Volk über Krieg und Frieden bestimmt. Für die unmittelbar Betroffenen ist nur die Entscheidung für den Frieden vernünftig, zumal die Kriege immer schrecklichere Folgen nach sich ziehen.

---

<sup>8</sup> Heinz Gärtner, Theorie und Sicherheit – Modelle für ein künftiges europäisches Sicherheitssystem, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 25 (1996), S. 387-402; ders., Modelle europäischer Sicherheit. Wie entscheidet Österreich? (Wien 1997).

Ferner wird in enger Interdependenz vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet eine entscheidende Friedensgarantie gesehen: Wegen der gegenseitigen Verwundbarkeit erwachsen nämlich auch der Seite, welche die Verbindungen zu anderen gewaltsam zerschlägt, empfindliche Nachteile.

Vertreter der "funktionalistischen" und "neofunktionalistischen" Integrationstheorie erwarten ein mehr oder weniger automatisches "Überlaufen" der Zusammenarbeit und des Zusammenwachsens der beteiligten Länder auf immer neue Gebiete, insbesondere zuletzt auch vom wirtschaftlichen in den politischen und den Sicherheitsbereich und damit zur Entwicklung einer Friedensgemeinschaft.<sup>9</sup> Im vorliegenden Zusammenhang sei lediglich angemerkt, daß nicht nur gewichtige Argumente für alle diese und andere Theorien, sondern ebenfalls erhebliche Einwendungen gegen sie vorgebracht werden können. Auch kommen sie zur Gewährleistung der staatlichen Sicherheit nur mittel- und langfristig zum Tragen.

### **3. Die sicherheitspolitische Lage im neuen Europa**

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist Europa keineswegs zu einem Hort des Friedens und der Stabilität geworden. Wohl aber haben sich die Gewichte im Spektrum der Bedrohungen und Gefahren verschoben. Zu den positiven Entwicklungen zählt das Verschwinden der Konfrontation zwischen zwei hochgerüsteten Militärblöcken mit dem Alptraum eines Schlagabtausches mit Kernwaffen im Falle eines Versagens der Abschreckungsstrategie. Mit den beiden START-Verträgen, dem INF-Vertrag, dem Chemiewaffenverbot und den beiden KSE-Abkommen gelangen Schritte nicht bloß der Rüstungskontrolle, sondern echter Abrüstung sowohl auf dem Gebiet der Massenvernichtungswaffen als auch der konventionellen Streitkräfte. Einige dieser Vereinbarungen harren freilich noch der Ratifikation und der Umsetzung.

Vor allem aber bejahen nunmehr alle europäischen Staaten die politischen Werte der pluralistischen Demokratie, des Rechtsstaates und der individualistischen Menschenrechte sowie der Marktwirtschaft. Diese gemeinsame Ausrichtung der politischen und wirtschaftlichen Strukturen sollte das Fundament für dauerhaften Frieden und Stabilität in Europa liefern.

Auf der negativen Seite der Sicherheitsbilanz ist zu verbuchen, daß trotz der Abrüstungsmaßnahmen die beiden führenden Nuklearmächte weiterhin über "overkill capabilities" verfügen und in Europa nach wie vor konventionelles Militärpotential in Hülle und Fülle vorhanden ist. Besondere Sorge muß jedoch die kaum bremsbare Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Trägersysteme zu deren Einsatz auch über große Entfernungen hinweg bereiten. Es steht zu befürchten, daß nukleare, biologische oder chemische Kampfmittel in die Hände von Regierungen oder politischer und religiöser Gruppen, vor allem auch außerhalb Europas, gelangen, die diese Waffen für ihre Ziele auch gegen Europa tatsächlich einsetzen und nicht bloß damit für den Extremfall gemäß der Logik der Abschreckung drohen.

Die zweite besonders "schlechte Nachricht" nach der "Wende" besteht in der erneuten Beschränkbarkeit der Anwendung von Waffengewalt in räumlicher Hinsicht und bezüglich der eingesetzten Mittel. Offensichtlich lassen sich wieder Kriege mit konventionellen Streitkräften als "Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln" führen, ohne daß das Risiko einer Eskalation über die Nuklearschwelle hinweg als unvertretbar hoch veranschlagt werden muß. Als besonders betrübliches Beispiel dafür lassen sich die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien anführen.

---

<sup>9</sup> David Mitrany, *A Working Peace System* (London 1943); Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford 1958); ders., *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization* (Stanford 1964).



Außerdem haben nichtmilitärische Bedrohungen und Gefahren in den letzten Jahren an Brisanz gewonnen. Ihr Spektrum reicht von grenzüberschreitenden Umweltkatastrophen über Massenwanderungs- und -flüchtlingsbewegungen bis zur Unterbrechung wichtiger Wirtschaftsverbindungen, insbesondere der Erdöl und Erdgaszufuhr. Noch beunruhigender sind der politische und religiöse Terrorismus und das internationale organisierte Verbrechen (zwischen denen die Linien zunehmend verfließen). In diesem Bereich stellt "cyberwarfare", d.h. Anschläge auf die für moderne Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften lebenswichtigen Computersysteme, eine neue äußerst besorgniserregende Dimension dar. Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich von Militär und Polizei bis zum Bank-, Transport- und Gesundheitswesen.<sup>10</sup>

Die meisten dieser militärischen und nichtmilitärischen Bedrohungen und Risiken sind ihrerseits Ausdrucksformen, in denen sich Konflikte entladen. Vor allem in Osteuropa hat sich dafür ein explosives Gemisch aus traditionellem ethnisch-nationalistischen, religiösen und territorialen sowie neuerem sozio-ökonomischen und politischen Konfliktpotential angehäuft.

Die europäische Sicherheitspolitik ist also komplizierter und unübersichtlicher als vor der "Wende" geworden. Weniger denn je läßt sich Sicherheit auf den militärischen Bereich beschränken. Ferner gilt es einer Vielzahl von Konfliktherden zu begegnen. Dabei ist eine Verlagerung vom zwischenstaatlichen hin zum innerstaatlichen Konflikt zu verzeichnen, der jedoch in verschiedener Weise auf andere Länder übergreifen kann.

Neben den Krisenzonen in Europa, insbesondere dem Balkan und dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, ist unter räumlichen Gesichtspunkten dem Nahen und Mittleren Osten sowie Nordafrika verstärktes Augenmerk zu schenken, ohne daß in der einen sicherheitspolitischen Welt von heute irgendeine Region der Erde völlig vernachlässigt werden darf.

Zeitgemäße Sicherheitspolitik muß schließlich nicht nur das gesamte, nicht bloß militärische Spektrum der Bedrohungen und Gefahren abdecken, sondern hat auch bei den eigentlichen Ursachen der Konflikte anzusetzen.

Diese Herausforderungen können selbst Großmächte weniger denn je im Alleingang bewältigen. Vielmehr bedarf es dazu zunehmend engerer regionaler und weltweiter internationaler Zusammenarbeit. Gerade in Europa vermag diese Aufgaben nicht eine einzige Institution zu erfüllen, sondern es kommt auf die Koordination zwischen mehreren Organisationen an, um deren jeweilige Vorzüge und Stärken optimal miteinander zu verbinden.

Unter Beibehaltung seiner dauernden Neutralität gehört Österreich drei sicherheitspolitischen Institutionen an, denen Aufgaben kollektiver und kooperativer Sicherheit übertragen sind – der UNO, der OSZE und der EU. Hingegen besitzt Österreich in der WEU nur Beobachterstatus. Im Rahmen der NATO beteiligt es sich an deren Partnership for Peace und am jüngst errichteten Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat. Die entscheidende Frage für Österreichs künftige Sicherheitspolitik lautet daher, ob im Lichte der skizzierten sicherheitspolitischen Herausforderungen die dauernde Neutralität und die bisher eingegangenen internationalen Bindungen die optimale Lösung darstellen oder aber der weitere Schritt zur institutionalisierten kollektiven (Selbst)Verteidigung und damit zur Mitgliedschaft in einem Bündnis – konkret in der NATO und/oder der WEU – vorzuziehen ist; in diesem Fall müßte der Neutralitätsstatus aufgegeben werden.

---

<sup>10</sup> Walter Laqueur, Postmodern Terrorism, Foreign Affairs 75, Nr. 5 (September/October 1996), S. 24-36.

## **4. Die für Europa maßgeblichen sicherheitspolitischen Institutionen: Stärken und Schwächen**

### **4.1. Die UNO**

Die *UNO* verbindet ein System kollektiver Sicherheit mit einem Regime der friedlichen Streitbeilegung, also kooperativer Sicherheit. Im Gegensatz zum Völkerbund sind im UN-System die aufgezeigten Voraussetzungen für das Funktionieren kollektiver Sicherheit sogar in bemerkenswertem Ausmaß erfüllt. Die (Quasi) Universalität der Mitgliedschaft, vor allem die Beteiligung sämtlicher Großmächte, sichert der Organisation ein ausreichendes Abschreckungspotential. In Art. 2 Abs. 4 der UNO-Charta ist ein eindeutiges Gewaltverbot verankert. Nach Art. 2 Abs. 5 und vor allem Art. 25 sind die Mitgliedstaaten zur Mitwirkung an vom Sicherheitsrat beschlossenen Zwangsmaßnahmen verpflichtet. Dieses aus 15 Mitgliedern bestehende Sanktionsorgan entscheidet im zentralisierten UN-System mit für alle Mitgliedstaaten verbindlicher Wirkung, (1) ob, (2) gegen welchen Staat, (3) welche Zwangsmaßnahmen, (4) durch welche Mitglieder zu setzen sind.

Trotz dieser weitreichenden Fortschritte hat die UNO ihre Hauptaufgabe der Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit offensichtlich nicht befriedigend erfüllt, weil nach 1945 Staaten immer wieder ungestraft Waffengewalt anwendeten. Die Ursache dafür lag im Mangel der erforderlichen Solidarität insbesondere unter den fünf siegreichen Großmächten des Zweiten Weltkriegs, von denen jede als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates durch ihren Einspruch einen Beschluß dieses Organs verhindern kann. Nach dem Sieg über die gemeinsamen Feinde standen sich die ehemaligen Alliierten sehr bald wieder als Gegner im Kalten Krieg gegenüber.

Im flexiblen System der friedlichen Streitbeilegung der UNO bleibt die Regelung eines internationalen Konflikts zunächst den Parteien mit einem Verfahren ihrer Wahl überlassen. Gelingt ihnen dies innerhalb eines angemessenen Zeitraums nicht, ist die Einschaltung des Sicherheitsrates oder der Generalversammlung vorgesehen. Die Intensität, mit der diese Organe auf die Streitenden einwirken, kann von einem allgemeinen Ausdruck der Besorgnis bis zur Formulierung des Inhalts der Konfliktlösung reichen. Nach Kapitel VI der UNO-Charta ist auch die Einflußnahme des Sicherheitsrates auf Empfehlungen ohne rechtliche Verbindlichkeit beschränkt. Konfliktparteien sind also nach diesem Regime zu keinem Verfahren mit einer für sie verbindlichen Entscheidung durch eine Drittinanz verpflichtet; insbesondere bedarf auch die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs einer gesonderten Unterwerfung durch sämtliche Streitparteien.

Während des Ost-West-Konfliktes entwickelte die UNO mit den friedenserhaltenden Operationen ein in ihrer Charta nicht vorgesehenes sicherheitspolitisches Instrument. Es bietet freilich keinen Ersatz für Zwangsmaßnahmen kollektiver Sicherheit, sondern stellt geradezu deren Gegenteil dar. Die "erste Generation" dieser "peacekeeping operations" diente der Stabilisierung einer durch die Parteien vereinbarten prekären Konfliktregelung, in erster Linie von Waffenstillstandsabkommen. Für derartige Einsätze, die der Sicherheitsrat nicht gegen den Aggressor zugunsten des Angriffopfers, sondern zur Unterstützung sämtlicher Konfliktparteien beschließt, ist einerseits die Zustimmung aller dieser Parteien erforderlich. An derartigen Einsätzen beteiligte Militäreinheiten haben sich unparteilich zu verhalten und dürfen von der Waffe nur in Notwehr Gebrauch machen.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist der Hauptgrund für die Blockierung des UN-Systems kollektiver Sicherheit weggefallen. Trotzdem hat der Sicherheitsrat noch immer keine verbindlichen militärischen Sanktionen beschlossen. Vor allem seine ständigen Mitglieder haben offenbar weiterhin Schwierigkeiten, sich auf eine gemeinsame Beurteilung

einer Krisensituation, auf die zu deren Bereinigung nötigen Maßnahmen sowie darüber zu einigen, welche Mitgliedstaaten – insbesondere auch sie selbst – diese Schritte setzen sollen.

Hingegen hat der Sicherheitsrat seit der "Wende" dazu bereite Staaten zur Gewaltanwendung ermächtigt, z.B. zur "Operation Desert Storm" unter Führung der USA zur Vertreibung der irakischen Invasionstruppen aus Kuwait. Außerdem hat der Sicherheitsrat häufiger als vorher nichtmilitärische Sanktionen verhängt.

Einen neuen Typ friedenserhaltender Operationen betraute der Sicherheitsrat neben nicht bloß defensiven militärischen Aufgaben auch mit politischen und humanitären Aufträgen. Dabei wurde nicht immer die Einwilligung sämtlicher Konfliktparteien eingeholt und unter Aufgabe der Unparteilichkeit gegen Störenfriede auch nichtdefensive Gewalt eingesetzt. Die Bilanz der umfassendsten Missionen dieser "zweiten Generation" friedenserhaltender Operationen in Kambodscha, in Somalia und im ehemaligen Jugoslawien ist im übrigen eher gemischt ausgefallen.<sup>11</sup>

Mit IFOR/SFOR wurde in den letzten Jahren eine weitere Einsatzform entwickelt. Die daran beteiligten Streitkräfte unter Führung der NATO wurden vom Sicherheitsrat zur Durchsetzung des Friedensabkommens von Dayton bzw. Paris auch zu nichtdefensivem Waffengebrauch ermächtigt; wie bei einer friedenserhaltenden Operation haben jedoch die Konfliktparteien ihre gesonderte Zustimmung dazu erteilt.

Insgesamt ist jedenfalls festzuhalten, daß kein Staat seine Sicherheit ausschließlich in seiner Zugehörigkeit zum System kollektiver Sicherheit der UNO suchen sollte.

In diesem Zusammenhang sei wenigstens kurz auf die auch in Österreich geführte Diskussion über ein europäisches System kollektiver Sicherheit eingegangen.<sup>12</sup> Bei der Schaffung eines derartigen Regionalsystems müßten zahlreiche Probleme nicht bloß technisch-organisatorischer Natur, sondern auch von beträchtlicher politischer Brisanz geklärt werden. U.a. wäre die Frage zu entscheiden, ob einer dezentralisierten oder zentralisierten Struktur der Vorzug gegeben werden soll. Bei der Wahl eines zentralisierten Modells aus Effektivitätsgründen bleiben nicht nur die Zahl und das Verfahren der Bestellung der Mitglieder eines "Europäischen Sicherheitsrats" zu bestimmen. Neben den Abstimmungsmodalitäten in diesem Gremium müßte auch geregelt werden, ob bestimmte Mitgliedstaaten einen ständigen Sitz einnehmen und allenfalls ein Einspruchsrecht bei der Beschlußfassung eingeräumt erhalten sollen.

Selbst wenn sich kollektive Sicherheit im europäischen Rahmen verwirklichen ließe, wäre aller Wahrscheinlichkeit nach damit kein entscheidender Sicherheitsgewinn für die Staaten auf diesem Kontinent verbunden. Nicht nur würden ihm vier der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats angehören, weil ein europäisches System ohne Beteiligung nicht nur der USA, sondern auch Rußlands kaum sinnvoll wäre. Ferner darf nicht übersehen werden, daß es sich dabei wohl um eine Regionalorganisation der UNO handeln würde. Diese bedürfte aber jedenfalls für militärische Zwangsmaßnahmen nach Art. 53 der UNO-Charta der Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat, der daher in diesem Bereich das entscheidende Wort behielte. Somit ist trotz der größeren Homogenität eines engeren Mitgliederkreises von einem europäischen Regionalsystem keine wesentliche Effizienzsteigerung, sondern bei ausreichender Einigkeit im Sicherheitsrat der Weltorganisation allenfalls eine gewisse Entlastung des globalen Systems zu erwarten.

---

<sup>11</sup> Frank-Erich Hufnagel, UN-Friedensoperationen der Zweiten Generation. Vom Puffer zur Neuen Treuhand (Berlin 1996).

<sup>12</sup> Dazu ausführlicher Neuhold, a.a.O. (Fußnote 1, Österreichisches Jahrbuch für Sicherheitspolitik), S. 89-93, und die dort zitierte Literatur.

## 4.2. Die OSZE

Unter den sicherheitspolitischen Institutionen in Europa ist die OSZE jene, deren Tätigkeitsschwerpunkte am stärksten im Bereich der kooperativen Sicherheit liegen. Die OSZE ist aus dem KSZE-Prozeß hervorgegangen.<sup>13</sup> Dieser bot während des Ost-West-Konflikts beiden Blöcken ein Forum für beschränkte Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten, darunter auch auf jenem der Sicherheit; gleichzeitig lieferte er den Rahmen für die gewaltlose ideologisch-politische Auseinandersetzung zwischen Ost und West. Dabei spielte die Gruppe der neun neutralen und blockfreien Teilnehmerstaaten, zu denen auch Österreich zählte, durch die Leistung von Koordinations- und Vermittlungsdiensten eine beachtliche politische Rolle, welche das materielle Machtpotential dieser Länder sogar überstieg. Seinen Hauptbeitrag zur europäischen Sicherheitspolitik leistete der KSZE-Prozeß mit schrittweise ausgebauten vertrauens- und sicherheitspolitischen Maßnahmen, welche die militärische Transparenz auf dem Kontinent verbesserten und damit die Grundlage für Abrüstungsvereinbarungen schufen.

Nach der "Wende" gestalteten die Teilnehmer die KSZE zu einer gesamteuropäischen Institution kooperativer Sicherheit um.<sup>14</sup> Trotz der Umbenennung in OSZE auf dem Budapester Treffen der Staats- und Regierungschefs 1994 wurde sie zwar nicht in eine zwischenstaatliche internationale Organisation mit einem Gründungsvertrag und eigener Rechtspersönlichkeit umgewandelt, wohl aber mit einer komplexen institutionellen Struktur ausgestattet. Diese besteht einerseits aus vier Plenarorganen auf verschieden hoher politischer Ebene; andererseits weist sie eine Reihe sonstiger, ständiger Organe auf, von denen neben dem Sekretariat aus sicherheitspolitischer Sicht insbesondere das Forum für Sicherheitskooperation und das mittlerweile in das Sekretariat eingegliederte Konfliktverhütungszentrum zu nennen sind, die alle ihren Sitz in Wien haben.

Bei der Konfliktverhinderung und Frühwarnung hat sich der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten trotz seiner beschränkten Befugnisse in einem politisch besonders brisanten Bereich beachtliche Verdienste erworben. Dem Krisenmanagement dienen mehrere von der KSZE/OSZE entwickelte "Mechanismen". Diese können auch ohne Zustimmung aller Teilnehmerstaaten in Gang gesetzt werden, die allerdings für weiterführende Maßnahmen erforderlich bleibt. Als nützlich haben sich auch OSZE-Missionen zur Konfliktverhütung und Kriseneindämmung auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawien erwiesen. Außerdem wurden auf der Gipfelkonferenz von Helsinki 1992, die die KSZE zu einer regionalen Abmachung gemäß Kapitel VIII der UNO-Charta erklärte, Grundsätze für friedenserhaltende Operationen unter der Ägide der KSZE/OSZE angenommen. Auf dem Gebiet der friedlichen Streitbeilegung wurde im Rahmen der KSZE/OSZE ein 1994 durch die Erreichung der erforderlichen Zahl von 12 Ratifikationen in Kraft getretener Vertrag über ein Vergleichs- und Schiedsverfahren geschlossen.

Bei der "post-conflict rehabilitation" hat die OSZE in den Krisengebieten Bosnien-Herzegowina und Albanien wertvolle Dienste, vor allem bei der Vorbereitung und Durchführung demokratischer Wahlen, geleistet. Ob ihr dies ohne die Anwesenheit der nicht

---

<sup>13</sup> Victor-Yves Ghebali, *La diplomatie de la détente: la CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973-1980)* (Brüssel 1989).

<sup>14</sup> Ian M. Cuthbertson (Hrsg.), *Redefining the CSCE: Challenges and Opportunities in the New Europe* (Helsinki-Boulder 1992); Michael Staak (Hrsg.), *Aufbruch nach Gesamteuropa. Die KSZE nach der Wende im Osten* (Münster-Hamburg 1992); Michael R. Lucas (Hrsg.), *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation* (Baden-Baden 1993); Heinz Vetschera, *Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit im Rahmen des "interlocking institutions"-Konzepts*, in: Bernard von Plate (Hrsg.), *Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit? Konzeptionelle und organisatorische Entwicklungen der sicherheitspolitischen Institutionen Europas* (Baden-Baden 1994), S. 95-154; Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, *Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie* (Opladen 1994).

von ihr gestellten Streitkräfte der IFOR/SFOR und der "Operazione Alba" gelungen wäre, erscheint allerdings mehr als fraglich. Auch bei friedenserhaltenden Einsätzen unter ihren Auspizien kann die OSZE auf keine eigenen Einheiten greifen, sondern ist auf die Bereitstellung von Truppen von Teilnehmerstaaten bzw. der NATO, WEU oder GUS angewiesen. Einen Hemmschuh für die Effektivität der OSZE stellt nicht bloß das Erfordernis des Konsensus der 55 Teilnehmerstaaten dar;<sup>15</sup> vor allem stößt die OSZE dann jedenfalls an ihre Grenzen, wenn die Verfahren kooperativer Sicherheit versagen und ein Staat mit der Waffe in der Hand seine Ziele zu erreichen sucht. So wertvoll die Beiträge der OSZE daher auch sein mögen, so wenig vermag sie einem Staat im militärischen Ernstfall wirksamen Schutz zu bieten.<sup>16</sup> Im übrigen ist der Ausbau der OSZE zu einem europäischen System kollektiver Sicherheit, der vor allem unmittelbar nach der "Wende" vielfach befürwortet wurde, wegen des Widerstands maßgeblicher Staaten nicht nur nicht aktuell, sondern würde bei seiner Umsetzung auf die oben aufgezeigten Schwierigkeiten stoßen.

### 4.3. Die EU

Obwohl eine gemeinsame Verteidigung im Rahmen der EU auch im Vertrag von Amsterdam, der überdies noch der Ratifikation durch die 15 Mitgliedstaaten bedarf, weiterhin nur als künftige Option erwähnt wird, nimmt die Union unter den sicherheitspolitischen Institutionen Europas einen wichtigen Platz ein.<sup>17</sup> Dies gilt jedenfalls dann, wenn der Betrachtung der gebotene umfassende Sicherheitsbegriff zugrunde gelegt wird.

Die EU ist jene Organisation, die am wirksamsten bei der Beseitigung der erwähnten Konfliktursachen anzusetzen vermag, indem sie bei der Erhöhung des Wohlstands der Bevölkerungsmehrheit hilft. Im EU-Binnenmarkt, dessen Freiheiten die Grenzen der Mitgliedstaaten überwinden, sollten territoriale Konflikte an Brisanz verlieren. Unter Europäern, die neben anderen Identitäten auch ein gesamteuropäisches Bewußtsein aufweisen, hätten ethnische und nationalistische Gegensätze in den Hintergrund zu treten. Religiöse Streitigkeiten müßten in einem Europa der Religionsfreiheit und Toleranz zu überwinden sein.

Ferner kommt der Union bei der Bekämpfung nichtmilitärischer Bedrohungen und Gefahren, vor allem des politischen und religiösen Terrorismus sowie des organisierten Verbrechens mit nichtpolitischen Zielen, in Europa die führende Rolle zu. Durch die "Vergemeinschaftung" der meisten Bereiche der "dritten Säule" und der Verbesserung der intergouvernementalen Zusammenarbeit auf den übrigen Gebieten durch den Vertrag von Amsterdam sollte die EU diese Aufgaben besser erfüllen als auf Grundlage des Vertrages von Maastricht, auch wenn der Aufbau eines "Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" einstweilen vielfach nur ansatzweise und bruchstückhaft erfolgt ist.

Auch im Bereich der "zweiten Säule" sind etliche, allerdings insgesamt bescheidene Fortschritte zu verzeichnen.<sup>18</sup> Die Errichtung einer Strategieplanungs- und Frühwarninheit,

---

<sup>15</sup> Die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien-Montenegro) ist derzeit von der Mitwirkung an der OSZE suspendiert.

<sup>16</sup> Die Sanktionen, die bei einem eindeutigen, groben und nicht behobenen Verstoß gegen die Verpflichtungen eines OSZE-Teilnehmerstaates im humanitären Bereich auch ohne Zustimmung des Verletzerstaates gegen ihn ergriffen werden können, sind wenig wirksam. Denn sie sind auf politische Erklärungen und andere, außerhalb des Territoriums des Adressaten anwendbare politische Schritte beschränkt.

<sup>17</sup> Eine erste Bewertung des Vertrages von Amsterdam findet sich bei Wolfgang Wessels, *Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?* integration 20 (1997), S. 117-135.

<sup>18</sup> Zur GASP neuerdings Elfriede Regelsberger/Philippe de Schoutheete de Tervarent/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond* (Boulder-London 1997).

der Hohe Vertreter für die GASP in der Person des Generalsekretärs des Rates und eine neue "Troika", die aus dem Vorsitz, dem erwähnten Hohen Vertreter für die GASP und jenem Mitgliedstaat, der den nachfolgenden Vorsitz wahrnimmt, besteht, könnten sich als nützlich erweisen. Freilich dürften diese Neuerungen die Effektivität der "zweiten Säule" nicht entscheidend steigern. Abzuwarten bleibt ebenfalls, wie sich die Aufweichung des Einstimmigkeitsgrundsatzes durch die Möglichkeit der "konstruktiven Enthaltung" im Rat und durch den Übergang zu Mehrheitsbeschlüssen bei der Durchführung von Maßnahmen auswirken werden.

Die Einbeziehung der "Petersberg-Missionen" – humanitärer Aufgaben und von Rettungseinsätzen, friedenserhaltender Aufgaben sowie von Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen – erhöht zwar die sicherheitspolitische Bedeutung der EU, legt ihr aber auch mehr Verantwortung in diesem Bereich auf. Nimmt sie diese in Krisensituationen wie etwa jener in Albanien in diesem Jahr nicht wahr, wird ihr ohnehin geringes politisches Ansehen noch weiter sinken. Wenn die EU die WEU für die Ausarbeitung und Durchführung der erwähnten Einsätze in Anspruch nimmt, können sich alle Mitgliedstaaten der EU – also auch jene, die wie Österreich nicht der WEU angehören – an den betreffenden Aufgaben beteiligen. Im Falle ihrer Mitwirkung an einer derartigen Mission können diese Staaten in vollem Umfang und gleichberechtigt an der Planung und Beschlußfassung in der WEU teilnehmen.

Die Integration der WEU in die EU ist hingegen als bloße Möglichkeit im Vertrag von Amsterdam angeführt. Sie bedarf eines (einstimmigen) Beschlusses des Europäischen Rates und der Annahme dieses Beschlusses durch die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften. Ebensowenig ist eine Pflicht der Mitglieder zu gegenseitigem militärischen Beistand im Falle eines bewaffneten Angriffs außerhalb der WEU im neuen Vertrag verankert.

Insgesamt kommt also der EU im Bereich der inneren bzw. nichtmilitärischen Sicherheit Vorrang und zunehmendes Gewicht beim Krisenmanagement in Europa zu. Hingegen haben gerade auch die neutralen und bündnisfreien Mitglieder dafür gesorgt, daß die Union nicht zu einem Bündnis ausgestaltet wurde. Sie kann daher keinen wirksamen Schutz ihrer Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der "harten" Sicherheit, gegen Aggression mit Waffengewalt, gewährleisten, auch wenn in einem solchen Fall das Angriffsoffer mit wirtschaftlichen und politischen Sanktionen der übrigen Mitglieder gegen den Aggressor rechnen kann.

#### **4.4. Die WEU**

Die aus dem gegen ein Wiederaufleben deutscher Aggressionspolitik gerichteten britisch-französischen Bündnisvertrag von Dünkirchen 1947 hervorgegangene, 1948 gegründete WEU ist um ein Jahr älter als die NATO<sup>19</sup>; die Beistandsverpflichtung in Art. V ihres Brüsseler Gründungsvertrages ist überdies kategorischer formuliert als jene in Art. 5 des Vertrages von Washington, durch den 1949 die Atlantische Allianz errichtet wurde. Ferner ist die im Gründungsvertrag der NATO nicht näher ausgeführte Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung zwischen den Mitgliedern der WEU durch die Vereinbarung konkretisiert, zwischen ihnen auftretende rechtliche Streitfälle dem Internationalen Gerichtshof zur Entscheidung vorzulegen und nichtrechtliche Streitigkeiten einem Vergleichsverfahren zu unterziehen. Die Dimension der kooperativen Sicherheit ist also im westeuropäischen Bündnis wesentlich

---

<sup>19</sup> Alfred Cahen, *The Western European Union and NATO: Building a European Defence Identity within the Context of Atlantic Solidarity* (London usw. 1989); Arie Bloed/Ramses A. Wessel, *The Changing Functions of the Western European Union (WEU): Introduction and Basic Documents* (Dordrecht-Boston-London 1994); Philip H. Gordon, *Does the WEU Have a Role?* *Washington Quarterly* 20, Nr. 1 (Winter 1997), S. 125-140.

stärker ausgestaltet als in der NATO. Gemeinsam ist beiden Allianzen, daß sie nicht bloß als Organisation kollektiver militärischer Verteidigung, sondern als Wertegemeinschaft mit westlicher Ausrichtung angelegt sind. Sie betonen dabei nicht bloß die politischen Werte der Freiheit des Individuums und der Menschenrechte, der Demokratie und des Rechtsstaates, sondern beziehen auch Wohlstand und wirtschaftliche Zusammenarbeit bzw. Integration sowie die gemeinsame Zivilisation mit ein.

Diese umfassenden Zielvorstellungen wurden von der WEU freilich nicht in die Tat umgesetzt. Sie fristete vielmehr während des West-Ost-Konflikts ein Mauerblümchendasein. Militärisch stand sie im Schatten der NATO, wirtschaftlich in jenem der EG, beim Schutz der Menschenrechte in jenem des Europarats. Erst nach der "Wende" wurde der WEU im Vertrag von Maastricht eine potentiell bedeutsame eigenständige Aufgabe übertragen. In Art. J. 4 Abs. 2 dieses Vertrages wird sie zu einem integralen Teil der Entwicklung der EU erklärt und ersucht, Entscheidungen und Aktionen der EU mit verteidigungspolitischen Bezügen auszuarbeiten und durchzuführen. Gemäß einer gemeinsamen Erklärung ihrer Mitgliedstaaten 1991 soll die WEU sowohl die Verteidigungskomponente der EU als auch den europäischen Pfeiler der NATO bilden. Diese Doppelfunktion soll einerseits jene Mitglieder zufriedenstellen, welche eine selbständige "Europäische Verteidigungsidentität" anstreben, und andererseits auch jene, welche – wie allen voran Großbritannien – die gemeinsame Verteidigung im Rahmen der Atlantischen Allianz bevorzugen.

Wie die NATO nimmt sich die WEU mit mittlerweile zehn Mitgliedstaaten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gleichfalls zusätzliche Aufgaben auch außerhalb des Bündnisgebietes vor. Die Grundlage dafür bietet die Petersberg-Erklärung 1992. Die darin vorgesehenen, bereits erwähnten Missionen sind nicht wie jene der NATO im Rahmen der Partnership for Peace auf den Bereich der kooperativen Sicherheit beschränkt, sondern schließen auch Kampfeinsätze zur Herbeiführung des Friedens, also Gewaltanwendung nicht nur in Notwehr, mit ein.

Erneut klafft jedoch eine Lücke zwischen den verkündeten Ambitionen und deren tatsächlicher Verwirklichung. Zwar stellten Mitgliedstaaten der WEU vor allem mit dem auf eine deutsch-französische Initiative zurückgehenden Eurokorps Streitkräfte zur Verfügung. Die bisherige konkrete Bilanz der WEU ist allerdings dürftig ausgefallen. Minenräumoperationen im Persischen Golf oder die Mitwirkung an der Überwachung von Sanktionen des UN-Sicherheitsrates im ehemaligen Jugoslawien fallen wohl kaum ins Gewicht. Auf der Passivseite ist insbesondere die Untätigkeit der WEU in der Krise in Albanien im März 1997 zu verbuchen, obwohl die Situation in diesem Land einen Anlaßfall par excellence für eine Petersberg-Mission darstellte.

Einen möglichen Ausweg aus den militärischen Schwächen der WEU zeigt das vom Nordatlantikrat 1996 in Berlin finalisierte Konzept der Combined Joint Task Forces auf. Solche "trennbaren, jedoch nicht getrennten militärischen Fähigkeiten" sollen unter Führung der WEU – auch unter Mitwirkung von Nichtbündnismitgliedern und mit Unterstützung der NATO vor allem bei der Fernaufklärung, bei der Kommunikation und beim Transport – eingesetzt werden können.<sup>20</sup>

Das Verhältnis zwischen der WEU und der EU wurde durch den Vertrag von Amsterdam enger gestaltet. Wie erwähnt, sind die "Petersberg-Missionen" in diesen Vertrag aufgenommen worden; zu ihrer Ausarbeitung und Durchführung "nimmt" die EU die WEU "in Anspruch", die der EU den "Zugang zu einer operativen Kapazität" insbesondere in diesem Bereich eröffnet. Zu einer Integration der WEU in die EU ist es aber nicht gekommen.

---

<sup>20</sup> Charles Barry, NATO's Combined Joint Task Forces in Theory and Practice, Survival 38, Nr. 1 (Spring 1996), S. 81-97.

Jene fünf EU-Mitgliedstaaten, die der WEU nicht angehören, darunter auch Österreich, folgten der Einladung zur Annahme des Beobachterstatus. Jene drei NATO-Staaten, die nicht Mitglieder der EU sind, wurden assoziierte Mitglieder, zehn postkommunistische Reformstaaten außerhalb der GUS assoziierte Partner der WEU. Alle diese Staaten können zwar in unterschiedlichem Umfang an den Aktivitäten der WEU teilnehmen, haben jedoch keinen Anspruch auf militärischen Beistand gegen einen bewaffneten Angriff.

Die Mitgliedschaft bei der WEU steht wegen der stringent formulierten Bündnispflicht sogar in noch krasserem Widerspruch zur dauernden Neutralität als jene bei der NATO. Die Zugehörigkeit zur WEU ohne gleichzeitige Mitgliedschaft in der Atlantischen Allianz ist im übrigen problematisch. Denn das westeuropäische Bündnis vermag wegen seiner relativen militärischen Schwäche größere militärische Herausforderungen nur mit Hilfe der USA zu bewältigen. Die Vereinigten Staaten werden jedoch kaum bereit sein, auch einem Nichtmitglied der NATO, das der WEU angehört und welches diese nicht ausreichend schützen kann, aufgrund ihrer Beistandszusage an jene WEU-Staaten, die auch Mitglieder der NATO sind, letztlich Unterstützung zu leisten.

Die Befürworter einer WEU-Mitgliedschaft ohne Zugehörigkeit zur NATO sollten überdies bedenken, daß die WEU oder eine zu einem Bündnis ausgebaute EU angesichts sinkender Verteidigungsausgaben in den meisten europäischen Ländern auf absehbare Zeit nur eine beschränkt wirksame Sicherheitsgarantie bietet.

#### 4.5. Die NATO

Während des Ost-West-Konflikts erfüllte die 1949 gegründete NATO ihre Hauptaufgabe der Abschreckung potentieller Angreifer durch ausreichende Verteidigungsanstrengungen. Vom durch die Atlantische Allianz gesicherten militärischen Gleichgewicht zwischen Ost und West profitierten auch Nichtmitglieder wie die dauernd neutralen Staaten Europas.

Auch nach der "Wende" und nach der Auflösung der WVO ist die NATO jedoch nicht funktionslos geworden.<sup>21</sup> Sie soll weiterhin – vor allem auch nach dem Wunsch der ostmittel- und osteuropäischen Reformländer – den Rahmen für eine ausreichende Militärpräsenz der USA in Europa bilden, um einem nicht auszuschließenden Einschwenken Rußlands auf einen Konfrontationskurs entgegenwirken zu können. Hingegen soll die NATO als Partner der Zusammenarbeit mit einem kooperationsbereiten Rußland fungieren. Ferner gilt es Deutschland nicht wie in den ersten Jahren der Atlantischen Allianz "niederzuhalten", sondern in multilaterale Strukturen einzubinden, um eine Renationalisierung der deutschen Sicherheits- und Ostpolitik zu verhindern. Schließlich bleibt das durch die Auflösung der WVO und des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe entstandene institutionelle und politische Vakuum in Osteuropa zu füllen.

Der neuen sicherheitspolitischen Lage in Europa trug die Atlantische Allianz bereits 1991 durch die Annahme eines neuen Strategischen Konzepts Rechnung. Die NATO bleibt zwar ein Militärbündnis, das die Freiheit und Sicherheit aller seiner Mitglieder durch

---

<sup>21</sup> François Heisbourg, *The Future of the Atlantic Alliance: Whither NATO, Whether NATO?* Washington Quarterly 15, Nr. 2 (Spring 1992), S. 127-139; Robert A. Levine (Hrsg.), *Transition and Turmoil in the Atlantic Alliance* (New York usw. 1992); Charles L. Glaser, *Why NATO is Still Best*, International Security 18, Nr. 1 (Summer 1993), S. 5-50; Ted Galen Carpenter (Hrsg.), *The Future of NATO* (London 1995); Karl Kaiser, *Reforming NATO*, Foreign Policy Nr. 103 (Summer 1996), S. 128-143; Winfried Lang, *Sind WEU und NATO noch Allianzen?* Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 13 (1996), S. 1-14; Robert B. McCalla, *NATO's persistence after the cold war*, International Organization 50, Nr. 3 (Winter 1996), S. 445-475; Erich Reiter, *Die NATO-Reform entscheidet die eurasische Sicherheitsordnung*, Österreichische Militärische Zeitschrift 35 (1997), S. 371-386.



Abschreckung und Verteidigung zu gewährleisten hat. Daneben will sie aber auch als Fundament für eine stabile Sicherheitsumwelt dienen und vermehrt politische Mittel einsetzen.

Über kollektive Verteidigung hinaus übernahm die Atlantische Allianz in den letzten Jahren immer mehr Aufgaben kooperativer und kollektiver Sicherheit "out of area", also außerhalb des Bündnisgebietes. Sie erklärte 1992 ihre Bereitschaft, für friedenserhaltende Operationen unter der Ägide der KSZE oder des UN-Sicherheitsrates Truppen zur Verfügung zu stellen. Im Bereich der kollektiven Sicherheit wurden NATO-Streitkräfte durch die Überwachung und Durchsetzung verschiedener Sanktionen und Verbote tätig, welche der UN-Sicherheitsrat gegen Staaten auf dem Territorium des früheren Jugoslawien verhängt hatte. Zudem unterstützte die Allianz mit ihrer Luftwaffe UNPROFOR in Bosnien-Herzegowina und flog Luftangriffe vor allem gegen die Belagerer Sarajevos.

Ihren ehemaligen Gegnern in Osteuropa bot die NATO 1991 einerseits multilaterale sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Nordatlantischen Kooperationsrat an; dieser wurde kürzlich durch den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat ersetzt. In diesem neuen Gremium werden die Erweiterung der politischen Dimension der Partnerschaft sowie der Ausbau der praktischen Zusammenarbeit angestrebt. Es steht überdies allen Teilnehmern an der Partnership for Peace, insbesondere auch den dauernd neutralen und blockfreien Staaten Europas und damit Österreich, offen.

Die 1994 in die Wege geleitete Partnership for Peace ist hingegen bilateral angelegt und sieht den Abschluß von Abkommen zwischen der NATO und den einzelnen Teilnehmerstaaten der KSZE/OSZE vor.<sup>22</sup> Im Mittelpunkt stehen dabei gemeinsame Beiträge zu Operationen unter der Ägide der UNO und der KSZE/OSZE. Gemeinsame Planung, Ausbildung und Übungen sollen die Fähigkeit zu friedenserhaltenden Operationen, zu Such- und Rettungseinsätzen sowie zu humanitären Missionen verbessern. Die Atlantische Allianz verspricht den Partnern ferner im Falle einer unmittelbaren Bedrohung der territorialen Integrität, politischen Unabhängigkeit und Sicherheit Konsultationen, nicht jedoch militärische Unterstützung. Auch Österreich beteiligt sich nach anfänglichem Zögern an der Partnership for Peace.

Eben die mit dieser Partnerschaft nicht verbundene Beistandszusage streben jene zahlreichen postkommunistischen Reformländer an, die sich um die Mitgliedschaft in der Atlantischen Allianz bewerben. Die Staats- und Regierungschefs der NATO luden bei ihrem Treffen in Madrid am 8. Juli 1997 Polen, die Tschechische Republik und Ungarn zu Verhandlungen über die Aufnahme in das Bündnis ein.<sup>23</sup> Durch eine besondere Sicherheitspartnerschaft mit Rußland auf der Basis der am 27. Mai 1997 in Paris unterzeichneten "Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit" soll der russische Widerstand durch die nunmehr in Angriff genommene Osterweiterung der Allianz abgeschwächt werden. Mit der ausdrücklich erklärten Bereitschaft zur späteren Aufnahme weiterer Kandidaten will die NATO Bedenken wegen einer erneuten Teilung Europas zerstreuen. Die Beschränkung der Ausdehnung des Mitgliederkreises auf vorerst drei Bewerber soll Besorgnissen wegen einer Schwächung der Allianz infolge zunehmender Heterogenität Kandidaten will die NATO oder Verbündeten und wegen zu hoher Kosten der Erweiterung die Spitze nehmen.

Die Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien, vor allem in Bosnien-Herzegowina, haben die Vorrangstellung der USA und der von ihr dominierten NATO im Bereich der "harten", militärischen Sicherheitspolitik eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Die Bemühungen der EG

---

<sup>22</sup> John Borawski, Partnership for Peace and beyond, *International Affairs* 71 (1995), S. 233-246; Nick Williams, Partnership for Peace: Permanent Fixture or Declining Asset? *Survival* 38, Nr. 1 (Spring 1996), S. 98-110.

<sup>23</sup> Hanspeter Neuhold, Die Osterweiterung der NATO – politische und rechtliche Aspekte, *Die Friedens-Warte* 72 (1997), S. 227-244.

um eine friedliche Lösung der Konflikte scheiterten eher kläglich. Die friedenserhaltende Mission der UNO UNPROFOR vermochte ihr umfassendes Mandat insbesondere deshalb nicht zu erfüllen, weil ihr die dazu erforderlichen Mittel nicht zur Verfügung gestellt wurden. Erst als die Vereinigten Staaten auf den Plan traten, einigten sich die Konfliktparteien unter amerikanischem Druck auf das Abkommen von Dayton. Die Einhaltung dieser Vereinbarungen sichert(e) IFOR bzw. SFOR unter Führung der NATO durch ihr Militärpotential, das Vertragsverletzungen nicht ratsam erscheinen läßt. Die Atlantische Allianz ist die einzige Organisation, die europäischen Staaten wirksamen Schutz auch gegen die massive Anwendung von Waffengewalt bieten kann. Ferner wird sich das Konzept der Combined Joint Task Forces als Formel für die militärische Arbeitsteilung zwischen den USA und den europäischen Verbündeten erst in der Praxis zu bewähren haben. Ebenso wird sich weisen müssen, ob die von der NATO entwickelten Lösungen die Probleme der Osterweiterung bereinigen können. Nicht zu übersehen ist jedoch, daß sich die Atlantische Allianz in wenigen Jahren weiterentwickelt und gewandelt hat, auch wenn sie ihre Funktion als Militärbündnis beibehält.

## 5. Dauernde Neutralität oder Bündnismitgliedschaft?

Da die NATO den zentralen Sicherheitsanker in Europa bildet, ist es nur folgerichtig, daß sich die Diskussion über die sicherheitspolitischen Optionen Österreichs auf die Beibehaltung der bisherigen Sicherheitsstrategie, der dauernden Neutralität, oder aber die Bewerbung um Aufnahme in die Atlantische Allianz zuspitzt. Eine Entscheidung für die Mitgliedschaft in der NATO sollte auch die Bejahung jener in der WEU bzw. des Ausbaus der EU zu einer Verteidigungsgemeinschaft nach sich ziehen. Eine derartige Neuorientierung würde die Aufgabe des Neutralitätsstatus Österreichs bedeuten. Auch die restriktive Neu- und Uminterpretation des rechtlichen Inhalts der dauernden Neutralität stößt bei der Bündnismitgliedschaft an ihre Grenze,<sup>24</sup> wie dies auch aus dem Wortlaut des Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität vom 26. Oktober 1955 hervorgeht.<sup>25</sup> Ferner ist nicht zu erwarten, daß die Mitgliedstaaten der Atlantischen Allianz Österreich eine Sonderstellung einräumen, indem sie auf Österreichs Beistandszusage verzichten und ihm damit eine einseitige Garantie zu seinen Gunsten einräumen.<sup>26</sup>

In der Folge sollen die oben angestellten allgemeinen Überlegungen über die Vor- und Nachteile einer Bündniszugehörigkeit einerseits und der dauernden Neutralität andererseits konkret auf Österreichs mögliche NATO-Mitgliedschaft und seine dauernde Neutralität in einem neuen Europa angewendet werden.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Dies gilt auch für eine räumliche begrenzte Neutralität, z.B. nur auf bewaffnete Konflikte in Europa, und für eine Verteidigungsgemeinschaft mit einem höheren Integrationsgrad ihrer Mitglieder, die in ihrem militärischen Kern jedoch ein Bündnis bleibt.

<sup>25</sup> Art. 2 dieses Gesetzes lautet: "Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen." BGBl. 1955/211.

<sup>26</sup> Zu dieser Problematik jüngst Helmut Türk, Österreich im Spannungsfeld von Neutralität und kollektiver Sicherheit (Wien 1997).

<sup>27</sup> Unter den zahlreichen Beiträgen zu dieser Diskussion seien genannt: Peter Kostelka, Das Anti-Neutralitäts-Paradoxon, profil Nr. 32 vom 5. August 1996; Thomas Nowotny, Neutral bleiben oder in die NATO? Eine Kosten-Nutzen-Rechnung, Europäische Rundschau 24, Nr. 4 (1996), S. 53-64; Erich Reiter, Neutralität oder NATO. Die sicherheitspolitischen Konsequenzen aus der europäischen Aufgabe Österreichs (Graz-Wien-Köln 1996); Albert Rohan, Österreichs beste Option, Die Presse vom 24. Juli 1996; Andreas Unterberger, Die Neutralität ist tot, Österreichisches Jahrbuch für Politik '95 (1996), S. 535-548; Franz Vranitzky, Sozialdemokratische Außenpolitik, Die Zukunft Nr. 10 (1996), S. 9-14; Gerald Mader, Sterben für die NATO? Der Standard vom 7. April 1997; Andreas Khol, NATO? Billiger als das Bundesheer, profil Nr. 27 vom 30. Juni

## 5.1. Mitgliedschaft in der "neuen NATO"?

- (1) Als Mitglied der NATO würde Österreich vom summierten Militär-potential seiner Bundesgenossen mit der einzigen verbliebenen Supermacht USA an der Spitze profitieren, das jede rational handelnde Regierung außerhalb der Allianz von einem bewaffneten Angriff abschrecken müßte. Die Zugehörigkeit zur Atlantischen Allianz stellt ohne Zweifel die beste "militärische Versicherungspolizze" dar, die in den internationalen Beziehungen verfügbar ist. Die Bedrohung durch eine Aggression mit Waffengewalt ist aus österreichischer Sicht allerdings auch bei Beibehaltung der dauernden Neutralität derzeit als gering zu veranschlagen.
- (2) Weiters würde Österreich als NATO-Mitglied in für Europa entscheidenden sicherheitspolitischen Fragen in der in diesem Bereich maßgeblichen Organisation mitbestimmen können. Es geht dabei um sicherheitspolitische Entscheidungen, von denen Österreich auf jeden Fall betroffen ist, ohne aber als Nichtmitglied bei ihrer inhaltlichen Gestaltung mitreden zu können. Im übrigen entscheidet über die wesentlichen Aspekte von Operationen, an denen sich auch Nichtmitgliedstaaten aufgrund ihrer freien Entscheidung im Einzelfall beteiligen können, zunächst die Atlantische Allianz im Kreise ihrer Mitgliedstaaten. Da in der NATO Beschlüsse einstimmig gefaßt werden, könnte Österreich auch als weniger mächtiges Mitglied seiner Stimme Gehör verschaffen und Entscheidungen, die seinen Interessen widersprechen, verhindern. Damit vermeidet Österreich, das in seiner Geschichte allzu oft ein fremdbestimmtes Objekt der internationalen Politik war, eine für es ungünstige Außenseiterrolle. Dem steht allerdings das größere Gewicht entgegen, daß in der politischen Wirklichkeit Großmächten, in der NATO vor allem der dominanten Supermacht USA, gegenüber weniger starken Mitgliedstaaten einer internationalen Organisation zukommt. Außerdem gilt es, das Mitspracherecht gegen die Beschränkung der sicherheitspolitischen Handlungsfreiheit abzuwägen, die eine Bündniszugehörigkeit mit sich bringt.
- (3) Unter den weiter oben aufgezählten möglichen Nachteilen erscheint die Gefahr einer als dauernd neutraler Staat vermeidbaren Verwicklung in einen bewaffneten Konflikt infolge der Erfüllung der Bündnisverpflichtung gegenüber einem anderen NATO-Mitglied derzeit gering. Sie könnte sich jedoch durch die Aufnahme postkommunistischer Reformländer, die in der Zone der Instabilität in Osteuropa liegen, etwas erhöhen.

Gegen die Befürchtung, durch verbündete Großmächte in neoimperiale Abenteuer und Interventionen mit Waffengewalt hineingezogen zu werden, spricht die Beschränkung der rechtlichen Bündnispflichten auf kollektive Verteidigung innerhalb des Bündnisgebietes. Missionen kooperativer Sicherheit "out of area" erfordern die Einwilligung der dazu bereiten Mitgliedstaaten in jedem Einzelfall bzw. einen einstimmigen Beschluß des NATO-Rates. Militäreinsätze ohne das Einverständnis aller Konfliktparteien erfolgen gleichfalls auf freiwilliger Grundlage und bedürfen der Ermächtigung oder Aufforderung durch den UN-Sicherheitsrat. Sollte hingegen ein NATO-Mitglied wider Erwarten rechtswidrig Gewalt anwenden, hat es keinen Anspruch auf die Unterstützung durch seine Bundesgenossen. Neben dieser rechtlichen Absicherung dürfte überdies in der politischen Wirklichkeit das Hauptproblem der NATO nicht darin bestehen, daß sie zu gerne ihre "militärischen Muskeln" spielen läßt, sondern diese eher zu zögernd einsetzt.

Außerdem wurden Bedenken laut, Österreich könnte als Folge der Osterweiterung der Atlantischen Allianz in einen sonst vermeidbaren Gegensatz zur Russischen Föderation

geraten und zu einer neuen Teilung Europas beitragen. Diese Befürchtungen sucht die NATO – wie erwähnt – durch eine Sicherheitspartnerschaft mit Rußland und durch die schrittweise Aufnahme weiterer Kandidaten welche die Voraussetzungen dafür erfüllen, zu begegnen.

- (4) Die Besorgnis, im Ernstfall von den Verbündeten im Stich gelassen zu werden, läßt sich im Fall der NATO zusätzlich durch den "weichen" Wortlaut der Allianzpflicht begründen. Nach Art. 5 des Vertrages von Washington leistet nämlich jede Vertragspartei einem Verbündeten, der Opfer eines bewaffneten Angriffs wird, jene Hilfe, welche sie für notwendig erachtet. Die militärische Integration innerhalb der NATO sollte jedoch diese unscharfe Formulierung mehr als wettmachen und wirksame gemeinsame Maßnahmen gegen eine Aggression mit Waffengewalt gewährleisten.
- (5) Sicherlich wird eine NATO-Mitgliedschaft für Österreich auch mit finanziellen Aufwendungen verbunden sein. Wie hoch diese tatsächlich ausfallen werden, wird jedoch von den Aufnahmeverhandlungen abhängen. Es ist nicht auszuschließen, daß diese Kosten sogar geringer sein könnten als jene, die Österreich aufzubringen hätte, wenn es seine Landesverteidigung nur aus eigener Kraft ernst nähme und mit vergleichbaren Staaten gleichziehen wollte. Ferner halten die zahlreichen postkommunistischen Reformländer, die sich um die Aufnahme in die NATO bewerben, die Mitgliedschaft in der Allianz offensichtlich für finanzierbar; umso eher müßte sich daher Österreich diese leisten können.
- (6) Nicht übersehen sollte in der Debatte schließlich werden, daß es sich bei der Atlantischen Allianz – wie ebenfalls bereits aufgezeigt wurde – nicht bloß um ein Militärbündnis, sondern um eine auf gemeinsamen, auch von Österreich bejahten Werten beruhende Sicherheitsgemeinschaft handelt. Zudem ist es angebracht, von einer neuen, stärker politisch ausgerichteten NATO zu sprechen, die über die kollektive Verteidigung ihrer Mitglieder hinaus besser als andere Institutionen positive sicherheitspolitische Aufgaben zu erfüllen vermag.

## **5.2. Dauernde Neutralität in einem neuen Europa**

Die "Wende" veränderte auch die Rahmenbedingungen für dauernde Neutralität in Europa, insbesondere für den internationalen Status Österreichs. Sie verbesserte einerseits die sicherheitspolitische Lage gerade auch Österreichs. Andererseits bewirkte sie jedoch einen Verlust an Funktionalität und damit der internationalen Akzeptanz der dauernden Neutralität.

- (1) Der Strategie der "Abhaltung" von einem bewaffneten Angriff auf Österreich durch einen unverhältnismäßig hohen "Eintritts- und Aufenthaltspreis" haftete stets ein beträchtliches Maß an Wunschdenken an. Aber auch im eher unwahrscheinlichen Fall einer Achtung der österreichischen Neutralität bis zum Ende einer mit Waffengewalt ausgetragenen Auseinandersetzung zwischen den beiden Militärblöcken mußte Österreich mit verheerenden indirekten Auswirkungen vor allem durch radioaktive Strahlung rechnen. Denn selbst in einem mit konventionellen Waffen begonnenen Krieg zwischen Ost und West wäre schließlich die Eskalation über die Nuklearschwelle kaum vermeidbar gewesen.

Heute ist keine militärische Bedrohung Österreichs durch einen Staat in seiner näheren oder weiteren Nachbarschaft zu erkennen. Die gleichfalls nicht aktuelle Hauptgefahr besteht in diesem Bereich im Übergreifen bewaffneter Auseinandersetzungen zwischen oder in Nachbarländern auf österreichisches Gebiet. Diese Herausforderung müßte Österreich aus eigener Kraft meistern können. Seine derzeitigen nichtmilitärischen Sicherheitsprobleme vermag Österreich dagegen durch neutralitätskonformes Vorgehen im Rahmen der EU, deren sicherheitspolitische Schlagkraft durch den Vertrag von

Amsterdam erhöht wurde, sowie durch Maßnahmen kooperativer Sicherheit im Rahmen der UNO und der OSZE, aber auch der Partnership for Peace und als Mitglied des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates der NATO sowie als Beobachter in der WEU zu lösen.

Diese günstige Wendung wird allerdings durch die Entwicklungen außerhalb Europas getrübt. Die erwähnte Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Trägersysteme zu ihrer Verwendung wird sich kaum verhindern lassen. Angesichts des Konfliktpotentials insbesondere im Mittelmeerraum und im Mittleren Osten ist der Einsatz dieser Waffen gegen europäische Staaten nicht auszuschließen. Diesbezüglich wäre Österreich als Bündnismitglied freilich gefährdeter als bei Beibehaltung seines Neutralitätsstatus.<sup>28</sup>

Gerade die jüngste europäische Geschichte müßte ferner vor sicherheitspolitischen Blitzen aus scheinbar heiterem Himmel warnen. Verantwortungsvolle Sicherheitspolitik hat von "worst case scenarios" auszugehen, weil Improvisation in plötzlich ausgebrochenen Krisen und gegen unerwartete Gewaltanwendung nicht ausreicht.

In einer mittelfristigen Perspektive ist auch zu berücksichtigen, daß die Kosten wirksamer, auf dem jüngsten Stand der Spitzentechnologie beruhender Waffensysteme die wirtschaftlichen Möglichkeiten eines kleineren Staates immer mehr übersteigen, während er als Allianzmitglied als "stiller Teilhaber" von der Leistungsfähigkeit verbündeter Großmächte profitiert.

- (2) Die dauernde Neutralität ist jedoch nicht bloß unter dem Gesichtspunkt ihres sicherheitspolitischen Wertes für Österreich, sondern in ihrem weiteren politischen und strategischen Kontext zu sehen. Das Ende des Ost-West-Konflikts bedeutete den Wegfall des "Hauptbezugskonfliktes" der österreichischen Neutralität, in dem diese 1955 begründet worden war. Zwischen der NATO und der WVO bildete Österreich in der Folge eine dauernd neutrale Pufferzone. Überdies trieb es zusammen mit der Schweiz einen dauernd neutralen "Alpenkeil" zwischen die Mitgliedstaaten der Atlantischen Allianz. Dieser geostrategische Vorteil für den östlichen Militärblock war sicherlich einer der Gründe für die Bereitschaft der Sowjetunion zum Abzug ihrer Streitkräfte aus Österreich und für ihre Zustimmung zur dauernden Neutralität Österreichs. Eine erfolgreiche Neutralitätspolitik, insbesondere im Rahmen des KSZE-Prozesses, erhöhte die Attraktivität der internationalen Sonderstellung Österreichs in den Augen vieler Staaten .

Mittlerweile wird immer öfter die Frage gestellt, zwischen wem denn Österreich heute Neutralität üben will. Sie läßt sich mit dem Hinweis beantworten, daß die Zahl internationaler Konflikte vor allem in Europa, die Kommunismus und Sowjetherrschaft nicht bereinigt, sondern bloß "eingefroren" hatten, sogar zugenommen habe. Damit sei auch der Bedarf an neutralitätspolitischen "Brückenschlägen" durch gute Dienste, Vermittlung oder friedenserhaltende Operationen gestiegen. Freilich ist nicht zu übersehen, daß die neutralen Staaten Europas ihre frühere Vorzugstellung auf diesem Gebiet teilweise eingebüßt haben, weil solche neutralitätspolitischen Dienste zunehmend auch von Bündnismitgliedern erbracht werden. Um nur ein politisch besonders wichtiges Beispiel zu nennen: Der Durchbruch zwischen Israel und der PLO gelang bei Oslo, der Hauptstadt eines NATO-Staates. Auf der multilateralen Ebene der Neutralitätspolitik hörte die Gruppe der neutralen und blockfreien Staaten im Rahmen des KSZE-Prozesses zu bestehen auf.

Dazu kommt, daß für das EU-Mitglied Österreich der Spielraum für selbständige neutralitätspolitische Initiativen durch die GASP eingeengt wird.

---

<sup>28</sup> Das unsichere und instabile internationale Umfeld läßt auch bei aller Problematik die Aufrechterhaltung eines Minimums an nuklearer Abschreckung durch die Atlantische Allianz vertretbar und ratsam erscheinen.

- (3) Mit ihren Beschlüssen auf dem Gipfeltreffen von Madrid nahm die NATO entscheidende Weichenstellungen vor, die sich auch auf Österreich auswirken werden. Infolge der dort gefaßten Beschlüsse könnte Österreich in naher Zukunft – mit der Ausnahme der Schweiz und Liechtensteins – von Mitgliedern der Allianz umgeben sein. Neben Deutschland und Italien dürften auch die Tschechische Republik und Ungarn ab 1999 der NATO angehören. Slowenien zählt zu den aussichtsreichsten Kandidaten der zweiten Erweiterungsrunde, ebenso die Slowakei, falls das Demokratiedefizit in diesem Land beseitigt wird.

Für Befürworter der Beibehaltung der dauernden Neutralität würde diese gerade dann die beste Sicherheitsgarantie bieten, wenn Österreich gleichsam von einem Schutzwall mit ihm befreundeter und größtenteils miteinander verbündeter Staaten umgeben wäre. Die Schweiz habe während des Ost-West-Konflikts bewiesen, daß dauernde Neutralität auch in einer derartigen Konstellation praktiziert werden könne.

Dieser Schlußfolgerung ist entgegenzuhalten, daß Österreich als dauernd neutrale Enklave keine sinnvolle geopolitische Funktion hätte, sondern ein Störfaktor wäre, der vor allem im Falle eines bewaffneten Konflikts die Verkehrswege und sonstige Verbindungen innerhalb des NATO-Gebietes unterbrechen würde. Österreich dürfte daher unter dem Druck vor allem seiner betroffenen Nachbarn und der Führungsmächte der NATO geraten.<sup>29</sup>

- (4) Meinungsverschiedenheiten bestehen außerdem über das gebotene Maß an internationaler Solidarität, die Österreich an den Tag legen soll. Aus einer Sicht genügt der Rahmen der bisherigen Aktivitäten, die die Teilnahme an durchaus nicht ungefährlichen friedenserhaltenden Operationen der UNO, aber auch an IFOR und SFOR und an der Schutztruppe in Albanien miteinschließen.

Nach der gegenteiligen Ansicht wird dagegen eine Solidarität à la carte, wie sie Österreich letztlich praktiziert, auf Dauer auf immer stärkere Ablehnung seitens der anderen Staaten stoßen: Die Teilnahme nur an Einsätzen kooperativer Sicherheit mit verhältnismäßig geringem und abschätzbarem Risiko, während das viel verlustreichere Einschreiten gegen Friedensbrecher den anderen Ländern überlassen bleibt, reicht in einer echten Solidargemeinschaft nicht aus, sondern stellt letztlich eine Form "sicherheitspolitischen Trittbrettfahrens" dar. Die "klassische" Neutralität stammt aus einer vergangenen Ära, in der im Gegensatz zur Rechtslage seit dem Briand-Kellogg-Pakt 1928 den Staaten das Recht zur Kriegführung zustand. Insbesondere haben Konflikte im Golf oder im ehemaligen Jugoslawien die moralische und politische Unhaltbarkeit der Neutralität aufgezeigt.

## 6. Schlußbemerkung

Neben anderen Faktoren wie der Einschätzung der Wahrscheinlichkeit künftiger, vor allem militärischer Bedrohungen Österreichs hängt die Entscheidung in dieser Frage vor allem von der Vorstellung der künftigen Sicherheitsstrukturen Europas ab. Welche Funktionen soll die NATO darin erfüllen, welche Gestalt soll die EU endgültig annehmen, und welche Position soll Österreich darin schließlich beziehen? Maßgeblich wird also sein, ob die NATO weiterhin als Militärbündnis aus der Zeit des Kalten Krieges betrachtet wird, oder aber als transatlantische Wertegemeinschaft mit umfassenden, nicht auf kollektive militärische Verteidigung beschränkten Aufgaben, die für die Sicherheit Europas unverzichtbar ist.

---

<sup>29</sup> Diesbezüglich befindet sich Österreich in einer wesentlich anderen Situation als Schweden und Finnland. Die Nichtzugehörigkeit dieser beiden Staaten zu Bündnissen trägt wesentlich zur Stabilität und zum Gleichgewicht in Nordeuropa bei. Dabei ist insbesondere auf die prekäre Lage der baltischen Staaten Rücksicht zu nehmen. Eine NATO-Mitgliedschaft Finnlands hätte ferner eine mehr als 1000 km lange Grenze der Allianz mit der Russischen Föderation zur Folge.

Ebenso kommt es darauf an, ob die EU nur in der Weltwirtschaft eine führende Rolle spielen oder aber auch in der Außen- und Verteidigungspolitik einen ähnlichen Integrationsgrad anstreben soll, welcher das gleiche Maß an Solidarität ihrer Mitgliedstaaten auch in diesen Bereichen erfordern würde.

Univ.-Prof. Dr. Hanspeter NEUHOLD  
Vorstand des Institutes für Völkerrecht und  
Internationale Beziehung der Universität Wien.