

5. Schlussbetrachtung: Wie *beautiful* sind die Kleinen?

Wenn der Europäische Verfassungsvertrag vorerst auch als gescheitert gilt, so enthielt dieser doch gerade in Fragen der ESVP weitgehend unumstrittene Richtungsvorgaben für die Integrationsentwicklung insgesamt. Aufgrund der breiten öffentlichen Unterstützung dieser Inhalte scheint deren alternative Umsetzung in einem anderen rechtlichen Rahmen nur eine Frage der Zeit zu sein. Daher bleiben auch die darin grundsätzlich erkennbaren Tendenzen für die weitere Behandlung der Neutralitäts- und Vereinbarkeitsfrage von Bedeutung. Im Verfassungsvertrag kam bezeichnenderweise etwa das Bestreben der besonders integrationswilligen Staaten zum Ausdruck, den Weg der weiteren sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration – falls notwendig – auch ohne die neutralen Staaten und die übrigen Skeptiker zu gehen. Der erklärte österreichische Wille, selbst vollwertig in den Bereich der strukturierten Zusammenarbeit einzutreten, erscheint langfristig nur glaubwürdig, wenn dabei künftig auch tatsächlich auf neutralitätsbedingte Sonderkonditionen verzichtet wird und mithin sämtliche notwendigen neutralitätsrechtlichen Abstriche – also die rechtliche Beseitigung der Neutralität – in Kauf genommen werden. Es muss davon ausgegangen werden, dass eine durch rechtliche Teillösungen herbeigeführte Vereinbarkeit nicht den Interessen der übrigen Kernländer entspricht, sondern dass diese vielmehr gleichwertige und glaubwürdige Partner suchen. Derartige Minimallösungen widersprechen sogar der Grundidee dieser neuen Flexibilisierungstendenzen, deren Hauptzweck es doch ist, eine kurzfristige und punktuelle Effizienzsteigerung der Unionspolitiken im kleinen Kreise voll integrationswilliger und –fähiger Staaten zu erwirken. Jede Form wie auch immer gearteter einzelstaatlicher Sonderansprüche *innerhalb* dieser integrativen Kernbereiche ist diesem Grundgedanken zufolge *per definitionem* ausgeschlossen und unerwünscht. Vor diesem Hintergrund erscheint die verdeckte schwedische Zurückhaltung in dieser Angelegenheit wohl noch angemessener, wenn auch auf längere Sicht ebensowenig haltbar wie der österreichische Versuch, hier auf beiden Seiten zu stehen und gleichsam punkten zu wollen.

Unter den heutigen Rahmenbedingungen greifen kleinstaatentheoretische Erklärungen und Legitimierungsversuche in der Vereinbarkeitsfrage nicht mehr. Durch das Ende der bipolaren Blockkonfrontation haben sich die Grundbedingungen kleinstaatlicher Außenpolitik fundamental geändert. Die EU ist durch die Osterweiterung endgültig zu einer Union der Kleinstaaten geworden; diese stellen nunmehr eine schlagende Mehrheit in Europa. Das Beispiel der Benelux-Länder hat in der Vergangenheit gezeigt, dass sich Kleinstaatlichkeit in einem regionalen Integrationskomplex nicht mehr negativ auf die außen- und

sicherheitspolitischen Handlungsspielräume und Mitwirkungsrechte gegenüber größeren Staaten auswirken muss. Die argumentative Nische, die sich die Kleinstaaten Österreich und Schweden im Laufe der Geschichte hier mit Bezug auf die besondere Schutzfunktion der Neutralität geschaffen und gehalten haben, um die eigene Zurückhaltung im europäischen Integrationsprozess zu rechtfertigen, entbehrt heute jeder logischen Berechtigung. Sowohl Österreich als auch Schweden haben darüber hinaus von den geostrategischen Veränderungen der letzten Jahre ganz allgemein profitiert. Gerade die Osterweiterung von EU und NATO hat sie aus ihrer exponierten geostrategischen Lage gelöst und damit die territoriale Sicherheit der beiden Staaten dauerhaft verbessert. Ihr mit besonderer ideologischer Emotionalität behaftetes Selbstbewusstsein als Brückenbauer und moralische Anwälte des Erweiterungsprozesses scheint vor diesem Hintergrund genauso überholt wie das darüber beanspruchte Anrecht auf Beibehaltung der Neutralität als diesbezügliche normative Rahmenbedingung.

Staatliche Neutralität und politische Integration stehen nicht nur prinzipiell und auf theoretischer Ebene in einem logischen Widerspruchsverhältnis zueinander. Auch die mitgliedstaatliche Praxis wird auf längere Sicht und mit zunehmender Integrationsdichte durch dieses Vereinbarkeitsdilemma beeinträchtigt. Die zunehmende Festigung der EU als politische Wertegemeinschaft und der daraus erwachsende Anspruch der integrierten Staatengemeinschaft auf gegenseitige Solidarleistungen verstärken den historisch gewachsenen Anachronismus österreichischen und schwedischen Selbstverständnisses als „europäische“ Neutrale: Die sicherheits- und verteidigungspolitische Integration innerhalb der EU macht ihre Neutralität langfristig gleichsam obsolet wie unvertretbar. Es wurden in der Vergangenheit sowohl in Österreich als auch in Schweden schrittweise Versuche einer formellen Europäisierung und vor allem Normalisierung der außenpolitischen Kultur unternommen, um diesem Dilemma pragmatisch und nach Maßgabe der erforderlichen Eingeständnisse entgegenzuwirken. Diese Anpassungsprozesse haben den beiden Staaten nicht nur die Beitrittsoption eröffnet, sondern darüber hinaus eine bislang weitgehende Einbindung in die wesentlichen institutionellen Strukturen der europäischen Sicherheitsarchitektur inklusive ihrer transatlantischen Komponente ermöglicht. War dazu allerdings bisher die partielle Aufweichung der jeweiligen nationalen Neutralitätskonzeptionen schon ausreichend, so scheint für die aktuellen und künftigen Entwicklungen ein weitaus deutlicherer Richtungswechsel vonnöten. Ist die NATO-Option durch das jüngst stark erhöhte Integrationstempo innerhalb der EU derzeit auch in den Hintergrund getreten, so erscheint das Vereinbarkeitsproblem angesichts der Kerneuropa-Debatte doch gegenwärtiger denn je. Dieser Realität zum Trotz

ist derzeit weder in Österreich noch in Schweden die Rede von einer vollständigen Abschaffung der Neutralität respektive Allianzfreiheit für die nähere Zukunft.

Eine wesentliche Rolle spielen hier die für beide Vergleichsfälle zu konstatierenden Divergenzen auf parteipolitischer Ebene, die einer offenen und vor allem konstruktiven Austragung der Debatte auf nationaler Ebene im Wege stehen. Sowohl in Österreich als auch in Schweden bildet die Frage nach der künftigen Beibehaltung der Neutralität eine starke ideologische Trennlinie im Parteienspektrum. Abgesehen von der Bedeutung der jeweiligen Regierungskonstellation erscheint wesentlich, dass sich weder in Österreich noch in Schweden für eine der gegebenen sicherheits- und verteidigungspolitischen Optionen eine klare Mehrheit im Parlament findet. Mit der großen politischen Wende durch den Regierungswechsel im Jahre 2000 hatten durch die ÖVP und FPÖ die zwei stärksten Verfechter einer uneingeschränkten sicherheitspolitischen Integration in Österreich die Führung übernommen. Die skeptische und diesbezüglich nicht immer ganz klare Position der nunmehr oppositionellen SPÖ wird voraussichtlich erst bei einer tatsächlichen Parlamentsabstimmung über die Abschaffung der Neutralität bzw. einer Regierungsbeteiligung nach der nächsten Nationalratswahl wieder von Bedeutung werden. Dieser Umstand hat es Österreich seitdem ermöglicht, sich – zumindest nach außen – trotzdem als progressiver und integrationswilliger Mitgliedsstaat innerhalb der Union zu profilieren. Die zuletzt wieder stärkere Berufung der ÖVP auf die Neutralität und ihre Abwendung von der Option eines NATO-Beitrittes hat eine vorläufige, zumindest rhetorische Befriedung bewirkt und SPÖ und ÖVP scheinbar wieder näher zusammengeführt. Die fast schon zur Tradition gewordenen Versuche, sich in der innenpolitischen Arena als "Hüterin der Neutralität" unter den Parteien abzulaufen, ist dennoch lebendig geblieben. So reichte etwa Anfang des Jahres 2005 die Initiative des ÖVP-Verteidigungsministers Platter zur Einrichtung einer Stiftungsprofessur für Europäische Sicherheitspolitik an der Universität Innsbruck aus, um den SPÖ-Bildungssprecher Erwin Niederwieser mit einem althergebrachten Anti-Neutralitätsvorwurf auf den Plan zu rufen: Spontan äußerte er die Befürchtung, hinter der Maßnahme könne sich die politische Absicht verbergen, "den Österreichern die Neutralität auszureden."⁴⁷¹ Diese und ähnliche Episoden stehen exemplarisch für die allgemein wenig abgeklärte Haltung der österreichischen Parteien *in puncto* Neutralität, was sich ganz wesentlich auf den Stil in der öffentlichen Meinungsbildung auswirkt.

⁴⁷¹ Der Standard, 17. Februar 2005.

Im Gegensatz zu dieser oft rein theatralisch ergiebigen Gegnerschaft zwischen den österreichischen Parteien sieht sich Schweden aufgrund seiner spezifischen Regierungszusammensetzung mit einer, die europäische Debatte fast gänzlich lähmenden Interessenverteilung konfrontiert: Die europaskeptische und vor allem innerlich zerrüttete sozialdemokratische Partei mit Ministerpräsident Göran Persson ist bei außen- und sicherheitspolitischen Abstimmungen im Parlament mit der Grünen Umweltpartei und der Linkspartei auf die Zustimmung anti-europäischer *Hardliner* angewiesen. Die Zentrumsparterie bildet hier durch die eigene, wenig kontinuierliche europäische Linie als Regierungspartner einen zusätzlichen Faktor an Inkonsistenz. Auf nationaler Ebene erfordert diese Konstellation einen besonders sensiblen Umgang mit der gesamten Thematik; die Situation lässt keine klaren und unmissverständlichen Richtungswechsel zu. Schweden bemüht sich dennoch um die Aufrechterhaltung weitgehender Kompatibilität der wesentlichen außen- und integrationspolitischen Entscheidungen mit seiner Mitgliedschaft, tendiert dabei allerdings in der Praxis dazu, den mangelnden nationalen Konsens durch rhetorische Ausflüchte zu kompensieren. Gerade der direkte Dialog zwischen österreichischen und schwedischen Entscheidungsträgern hat gezeigt, dass Schweden nur *scheinbar* ähnliche Zielvorgaben mit verdeckten, eigenwilligen Begriffsbelegungen und Definitionen erfolgreich zu vermitteln vermag. Die Beteiligung an der Strukturierten Zusammenarbeit der Union, wie sie sowohl von Österreich als auch von Schweden grundsätzlich in Aussicht gestellt wurde, hatte für die jeweilige nationale Führung eine ganz unterschiedliche Bedeutung. Auf Basis unklarer Begrifflichkeiten entsteht so in der Praxis häufig ein Konsensempfinden, das sich bei genauerer Betrachtung der Debatten auf innenpolitischer Ebene allerdings als haltlos erweist. Diese Problematik trifft in der Folge neben der Ebene der bilateralen Verständigung zwischen den neutralen Staaten auch die Kommunikation mit den übrigen Mitgliedsstaaten und nicht zuletzt jene mit den Institutionen der EU.

Neben der parteipolitischen Dimension und bestimmten praktischen Hindernissen sehen sich die nationalen Entscheidungsträger durch einen weiteren Faktor bestimmt: Das Bewusstsein über die nach wie vor starke ideologische Verankerung des neutralen Status in weiten Teilen der Bevölkerung hemmt ihre Argumentationsspielräume in Bezug auf die langfristige Beseitigung der Vereinbarkeitsproblematik – etwa durch den Akt einer formellen Abschaffung. Die Neutralität stellt sowohl für die österreichische als auch für die schwedische politische Identität eine historisch gewachsene moralische Grundfeste dar, deren emotionale Behaftung sich trotz der veränderten realen Rahmenbedingungen in erheblichem Maße in der Bevölkerung, wie auch in den Reihen der Politiker und Parteien selbst bis heute

gehalten hat. Das Wissen um die Sensibilität der gesamten Thematik auf der innenpolitischen Ebene setzt der Gestaltungsfreiheit der Regierungsparteien klare Grenzen. Für die Opposition kann dieses moralische Gewicht der Neutralität im Gegenzug strategische Vorteile im Kampf um Wählerstimmen bringen. Das Fortbestehen dieser ideologischen Brisanz über den Wegfall der realen Bestandsbedingungen von Neutralität hinaus lässt so eine neue, ideologische Zusatzbedeutung des Status entstehen: Die Neutralität hat auf diese Weise in der jeweiligen innenpolitischen Debatte eine grotesk anmutende Arenafunktion erlangt. Diese besteht darin, dass die national geführten bzw. taktisch vermiedenen Neutralitätsdebatten losgelöst von ihrem eigentlichen Kontext – nämlich der glaubwürdigen Mitgliedschaft in der EU – zum Nebenschauplatz im Widerstreit der Parteien um die Wählergunst werden.

Ganz wesentlich erscheint in Hinblick auf die künftige Entwicklung, dass sich diese lebhafte Auseinandersetzung fernab der europäischen Öffentlichkeit ereignet. Die grundsätzliche Ausrichtung des Europäischen Verfassungsvertrages hat gezeigt, dass seitens der Union auch in Zukunft kein Zwang zur Aufgabe der Neutralität zu erwarten ist. Sowohl die österreichische Neutralität wie auch die schwedische Allianzfreiheit waren im bisherigen Verlauf der europäischen Integration nach außen hin faktisch nicht mehr bemerkbar; die ständigen Bemühungen um eine entsprechende schrittweise Anpassung der Neutralitätskonzeptionen haben dies ermöglicht. Mit der Einführung eines sicherheitspolitischen Kerneuropa würde für Österreich und Schweden erstmals seit dem Beitritt zur Union die unschöne Idee einer möglichen partiellen Marginalisierung aufgrund des eigenen außenpolitischen Status real, zumal – zumindest aus logischer Sicht – hier die Grenzen der Dehnbarkeit des neutralen Konzeptes in Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit allen Stufen sicherheitspolitischer Integration erreicht schienen. Eine tatsächliche Beteiligung an den verteidigungspolitischen Plänen der EU-Kernländer, wie sie seitens der neutralen Staaten zum jetzigen Zeitpunkt noch offengehalten wird, wird eine klare Positionierung Österreichs und Schwedens notwendig machen. Fest steht, dass der Prozess zur Überwindung dieser innenpolitischen Hürden auf dem Weg dorthin auf europäischer Ebene keine Beachtung finden wird. Österreich und Schweden müssen sich die Fernziele ihrer sicherheitspolitischen Ausrichtung ein für allemal vor Augen halten und sich den gegebenen politischen Notwendigkeiten stellen: Die künftig zu erwartende Beschaffenheit der EU als umfassende Solidar- und Sicherheitsgemeinschaft verlangt von all ihren Mitgliedern denselben ideologischen Einsatz und lässt keine wie auch immer argumentierbaren Sonderansprüche mehr zu. Die Antwort für die neutralen Staaten kann nicht in der Suche nach neuen argumentativen Ausflüchten bestehen – die Antwort muss ein klares Bekenntnis zu den längst ein-

gegangenen Verpflichtungen als vollwertiges Mitglied der Union sein und damit eine Absage an die längst überholten neutralen Vorbehalte beinhalten.