

EU-Neutrale als «strategische Schnorrer»?

Von der Notwendigkeit eines erweiterten Sicherheitsbegriffes

Von Pascal Lottaz

Die EU Neutralen werden nicht nur von den Transatlantikern mit Argwohn beobachtet, sie stehen auch im Visier der Befürworter einer EU-Verteidigungsgemeinschaft. In einer neuen Publikation des Pan-Europäischen Think-Tanks, «European Council on Foreign Relations» (ECFR) werden die sieben EU verteidigungstechnischen Außenseiter - Finnland, Schweden, Dänemark, Österreich, Irland und Malta - im Hinblick auf ihre Einstellungen zur europäischen Sicherheit besprochen. Dabei zeichnet sich eine klare Schlagseite der Redakteurinnen ab. Österreich, Irland und Malta, kommen am schlechtesten weg, gebrandmarkt als «strategische Schnorrer» der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Die Diskussion zeigt, dass so lange EU-Sicherheit in erster Linie als eine militärische Herausforderung wahrgenommen wird, die Neutralen nicht mit viel Wohlwollen von klassischen Sicherheitsdenkern rechnen können.

Eine ECFR Analyse

Im Juni 2021 veröffentlichte der ECFR [eine Sammlung von Aufsätzen](#) unter der redaktionellen Obhut von Clara Sophie Cramer und Ulrike Franke zur Frage inwiefern neutrale EU-Mitgliedstaaten oder Staaten mit Ausnahmeregelungen (Dänemark) in der GSVP mitmischen, und was von ihnen in Zukunft erwartet werden kann. Dabei schenken die Aufsätze vor allem Artikel 42.7 des Lissabonner Vertrages - der Beistandspflicht unter dem GSVP - und seiner Operationalisierung in den letzten Jahren spezielle Beachtung, zum Beispiel den Auswirkungen der «Irischen Klausel» oder der Dänischen Ausnahmeregelung.

Obwohl sich die sechs Landesanalysen durch eine hohe Qualität auszeichnen und durchaus lesenswert sind, lässt das Framing der Redakteurinnen doch wenig Zweifel daran, dass sie die Außenseiter des EU-Sicherheitsdenkens mit Argwohn betrachten. Während Finnland und Schweden noch werte-neutral als «Bündnisfrei nur im Namen» kategorisiert werden und Dänemark, was zwar nicht neutral ist (da NATO-Mitglied) aber trotzdem eine Sonderregelung in der GSVP genießt, als der, «der aus der Reihe tanzt» (the odd one out) bezeichnet wird, so bekommen Österreich, Irland und Malta das Prädikat «strategische Schnorrer» verpasst. Die letzteren drei sind die einzigen EU-Mitglieder mit Verfassungsartikeln zur Neutralität. Finnland und Schweden haben den Neutralitätsbegriff nie in ihre Grundgesetze aufgenommen und auch politisch bezeichnen sich beide nicht mehr als neutral sondern als bündnisfrei. Sie unterschieden sich dementsprechend durch eine tiefere Integration in die Strukturen der GSVP und eine höhere gesamteuropäische Verteidigungsbereitschaft im Vergleich zu den anderen Vier.

Trittbrettfahrer und Sicherheit als Verteidigung

Am meisten einzustecken hat Österreich. Gustav Gressel, selber ein Senior Policy Fellow am ECFR und ehemaliger Mitarbeiter des Bundesministeriums für Landesverteidigung stellt seinem Heimatstaat kein gutes Zeugnis aus. Österreich, ein «lebenslanger Trittbrettfahrer», so der Aufsatztitel, sei im Kalten Krieg nur dank gutem Glück heil davongekommen, habe dabei aber eine unselbstständige Verteidigungsmentalität internalisiert. Gressel sieht den wichtigsten Faktor für Österreichs Sonderweg denn auch nicht in seiner Neutralität sondern im mangelnden Willen zu Verteidigung, welcher sich in einer kleinen und schwachen Armee ausdrückt. Die Kapazitäten des Bundesheers seien außer für marginale Einsätze nicht geeignet, um Österreich - oder Europa - im Ernstfall zu verteidigen: «egal welche Verteidigungsambitionen Österreich in Brüssel ankündigen mag, es gibt keine Armee, die im Stande wäre, sie zu erfüllen». Daher erwartet Gressel auch nicht, dass Österreich einer verpflichtenden Verteidigungsunion der EU zustimmen würde sondern viel eher, dass Wien sein Veto einlegen würde, sollte es je zu einer entsprechenden Abstimmung im **Europarat** kommen. Dies sieht er denn auch als Ausdruck eines «rigiden Isolationismus» der in allen österreichischen Parteien vorherrsche. Die Bekenntnisse aus der Politik zur Vereinbarkeit der österreichischen Neutralität mit dem Europäischen Projekt sei Augenwischerei und dienen als Ausrede («smokescreen»), um keine grösseren Militärausgaben tätigen zu müssen. Der Trittbrettfahrer Österreich, so das Fazit, setze lieber auf seine vorteilhafte Lage umringt von EU- und NATO-Staaten als auf eigene Kapazitäten.

Die abschließende Analyse der Redakteurinnen fällt pragmatisch aus. «Neutrale Staaten könnten nicht Teil eines solchen [europäischen Verteidigungs]Bündnisses sein, ohne ein Mindestanfordernis der Neutralität zu brechen: die Blockfreiheit. Diskussionen betreffend einer „europäischen Armee“ erscheinen in diesem Zusammenhang gleichermaßen absurd». Interessanterweise offenbart sich an dieser Stelle der normative Grund für die relativ abwertende Beurteilung der EU-Neutralen. In der Konklusion ist zu lesen, dass die Schlüsselfrage sei «wie die EU ein geschlosseneres und zuverlässigeres Verteidigungsbündnis werden kann - was in der Zukunft notwendig werden könnte». Wer von Anfang an davon ausgeht, dass eine Verteidigungs- oder Militärunion ein Gebot der Stunde darstellt, ist prädisponiert, dazu die Neutralen als Hemmschuh wahrzunehmen. Diese Bewertung ist einerseits nachvollziehbar, stellt die ganze Logik eines Militärbündnisses doch auf der Prämisse des «einer für alle, alle für einen» ab. Formal und theoretisch betrachtet, sollte neutrale oder bündnisfreie Außenpolitik inkommensurabel sein mit einer Militärallianz. Dabei gilt es aber drei wichtige Punkte zu bedenken.

Allianzen normieren ihre Mitglieder

Einerseits sind Bündnisse nie nur dem Schutz gegen Außen gewidmet, sondern erfüllen mindestens im gleichen Maße eine Normierung nach Innen. So ist auch der Ausspruch Ismay Hastings, NATOs erstem Generalsekretär, zu verstehen, dass der Zweck hinter der NATO bei ihrer Gründung der war «die Russen draußen zu halten, die Amerikaner drinnen, und die Deutschen unten». Vergessen wir darüber hinaus nicht, dass der Warschauer Pakt nie gegen Außen angewandt wurde, sondern immer nur nach Innen seine eigenen Mitglieder überfallen hat, sobald diese versuchten sich von der Allianz und dem Kommunismus zu entfernen. Militärallianzen sind zweischneidige Schwerter. Daher ist die Einbindung nicht nur der EU-Neutralen sondern aller EU-Mitglieder in ein Verteidigungsbündnis jedweder Art notwendigerweise ein Prozess zur Einigung auf einen europäischen Weg betreffend Sicherheit.

Sicherheitsarchitekturen können asymmetrisch sein

Zweitens sind maximalistische Herangehensweisen an Sicherheitsfragen - entweder man ist in einem gleichberechtigten Bündnis, oder man ist draußen - oft nicht was schlußendlich die Lösung einer Sicherheitsarchitektur herbeiführt. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges sind Japan und die USA die engsten Transpazifischen Verteidigungspartner, wobei sich Tokio und Washington auf einen asymmetrischen Sicherheitsdeal geeinigt haben. Die USA sicherten vertraglich den Schutz des japanischen Archipels zu, im Gegenzug für Militärstützpunkte darauf. Bis 2015 hatte sich Japan nicht zur gegenteiligen Verpflichtung - der Verteidigung der USA und ihrer Militäranlagen - bekannt. Dieser sicherheitstechnische «Grosse Tauschhandel» (Grand Bargain) hat Japan erlaubt nach dem Krieg in Windeseile seine industriellen Kapazitäten zurückzugewinnen, weil sich Militärausgaben auf ein Minimum beschränkten, und trotzdem haben die USA viele Vorteile aus seinem «unsinkbaren Flugzeugträger» im Pazifik geerntet. Japan war zwar dadurch kein neutraler Staat, die Abmachung zeigt aber, dass in der realen Welt Sicherheitsabkommen oft nicht symmetrisch zu sein brauchen, um zu funktionieren. Das beste Beispiel auf dieser Seite Eurasiens ist Weißrussland, welches wie Irland, Malta, und Österreich auch einen Neutralitätsartikel in seiner Verfassung stehen hat, obwohl Minsk in einer engen Wirtschafts- und Verteidigungsunion (dem sogenannten Unionsstaat) mit Moskau steckt. Die Weißrussen sprechen in diesem Zusammenhang auch häufig von einer «[de facto Neutralität](#)». Während dem Höhepunkt des Ukraine Konflikts trat Minsk als Vermittler auf und durch die Minsk Dialoge hat Weißrussland ein Finnland-ähnliches Profil zu erlangen versucht. Insofern man Schweden, Finnland, Irland, Malta und Österreich als EU-Neutrale bezeichnen darf, so kann man in ähnlicher Weise von Weißrussland und bis zu einem gewissen Grad auch von der Moldau als «Russlands Neutrale» sprechen (ohne damit einen Integrationsprozess zu meinen).

Sicherheit ist nicht gleich Verteidigung

Zu guter Letzt sollten wir uns aber doch darüber unterhalten, was denn «Sicherheit» eigentlich ist und ob sie nur auf militärischem Wege zu bewerkstelligen ist? Wenn ja, dann haben die Neutrale zweifelsohne einen schweren Stand. Vergegenwärtigen wir uns aber, dass Militärbündnisse eigentlich wie Versicherungen funktionieren (man mag sie abschließen wollen, aber man will sie sicher nie brauchen) dann sollte doch klar sein, dass Neutrale zur Sicherung des Friedens in Europa viel beizutragen haben. Die OSZE ist in großem Maße auf die Initiativen und das diplomatische Agieren Finnlands, Österreichs, der Schweiz und auch Jugoslawiens zurückzuführen, und es ist kein Zufall, dass die Gespräche zum iranischen Atomabkommen im Moment in Wien geführt werden, während sich Joe Biden und Wladimir Putin in der Schweiz zu Annäherungen trafen. Darüber hinaus erfüllen neutrale Staaten durchaus auch «harte» sicherheitstechnische Funktionen als Puffer, die das Sicherheitsdilemma entschärfen. Im Kalten Krieg hatte Finnland ein Sicherheitsabkommen mit der UdSSR, welches das Land zur Verteidigung der Sowjetunion verpflichtete, hätte ein Feind den Weg durch Finnland nehmen wollen. Urho Kekkonen hat dementsprechend die Neutralität Finnlands einst auch so definiert, dass sie dazu diene, den Bündnisfall mit der UdSSR nie eintreten zu lassen.

Als diplomatische Außenposten und als geopolitische Puffer können neutrale Staaten durchaus einen Beitrag zur Sicherheit Europas erbringen, und zwar in einer Art und Weise, die Bündnisstaaten per-se nicht zu liefern vermögen. So kann man die Neutralen als «militärstrategische Schnorrer» verstehen, die sich allerdings durchaus diplomatisch und humanitär dafür revanchieren. Man halte sich nur vor Augen, welch unheimliches Sicherheitsrisiko für die EU ein US/NATO-Krieg mit dem Iran wäre und wie wertvoll es ist, dass die EU durch Österreich den diplomatischen Boden für dessen Verhinderung zu liefern vermag. Um auf solche Diskussionen zu kommen, ist es allerdings notwendig, «Sicherheit» nicht nur als eine rein militärische Frage zu verstehen, sondern sie weiter zu fassen. Generell sollte die Sicherheitsfrage der EU nicht als der Verteidigungsfähigkeit untergeordnet betrachtet werden, sondern umgekehrt, Verteidigungsfragen als Teil der gesamteuropäischen Sicherheit zur Diskussion stehen. In diesem größeren Rahmen lassen sich denn auch die strukturellen Beiträge der Neutralen betrachten, die man strategisch für die Sicherheit Europas einsetzen kann.

Pascal Lottaz ist Assistenzprofessor für Neutralitätsforschung am Waseda Institute for Advanced Study in Tokio. Mehr von Pascal auf www.neutralitystudies.com.
E-Mail: pascal.lottaz@gmail.com