

Die immerwährende Neutralität

Das entscheidende Merkmal sozialdemokratischer Außenpolitik Österreichs

Spätestens seit dem Ukrainekrieg gibt es auch in der Sozialdemokratie eine Debatte über die Positionierung zu diesem nicht gänzlich überraschend entstandenen Konflikt. Die Frage der Neutralität spielt hier eine wichtige Rolle.

Von **Erwin Buchinger**

211. Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs.

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I.

(1) Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Österreich aus freien Stücken seine **immerwährende Neutralität**. Österreich wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen.

(2) 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.

Artikel II.

Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

	Körner		
Raab	Schärf	Helmer	Kapfer
Drimmel	Maisel	Kamitz	Thoma
Illig	Waldbrunner		Figl

Wodurch zeichnet sich eine sozialdemokratische Außenpolitik im Gegensatz zu konservativer aus? Gibt es spezifische Merkmale, die beide voneinander unterscheiden? Welche Verbindung gibt es zwischen sozialdemokratischer Innen- und Außenpolitik generell? Die Antworten auf diese Fragen liegen nicht einfach „auf der Hand“. Sie sind zwar wohl in einem gewissen Ausmaß länderspezifisch, dennoch muss es einen gemeinsamen Wesenskern geben, ansonsten wäre jeder Anspruch auf gemeinsame internationalistische Perspektiven sozialistischer und sozialdemokratischer Parteien von vorneherein hinfällig.

In der SPÖ, welche die Außenpolitik laut übereinstimmendem Urteil von Fachleuten und Medien in den 2000er Jahren vernachlässigt hat, gibt es derzeit eine Wiedergeburt außenpolitischer Überlegungen und Diskussionen, die im dritten Teil behandelt

werden. Übereinstimmende und unterschiedliche Zielsetzungen sowie inhaltliche Zugänge zu einer sozialdemokratischen Außenpolitik werden dort, wenn auch sicherlich nicht vollständig und abschließend, aufgezeigt. Eine weiterführende Diskussion darüber ist daher wünschenswert und erforderlich.

Aber, wie so oft, wenn Standortbestimmung und Ausblick formuliert werden sollen, ist es vorerst sinnvoll, einen kurzen geschichtlichen Rückblick vorzunehmen. Dabei wird deutlich, dass für die SPÖ bislang der Kampf um die Beibehaltung und spezifische Ausprägung der Neutralität Österreichs den entscheidenden Angelpunkt ihrer Außenpolitik darstellte. Die These dieses Beitrages ist, dass dies auch heute und für die absehbare Zukunft zutrifft und dass weitere Kernelemente einer sozialdemokratischen Außenpolitik mit einer engagierten Neu-

tralitätspolitik in einem engen, ja unauflöslichen Zusammenhang stehen.

1. Sozialdemokratische Außenpolitik unter Bruno Kreisky: Entfaltung der aktiven Neutralitätspolitik

Mit der von Bruno Kreiskys als Staatssekretär und Außenminister von 1953 bis 1966 stark beeinflussten und als Bundeskanzler zwischen 1970 und 1983 umfassend geprägten Ausrichtung der internationalen Positionierung Österreichs zwischen Ost und West sowie Nord und Süd, verbindet sich die Hochzeit sozialdemokratischer Außenpolitik. Österreich nutzte seine Statur als neutraler Staat für eine aktive Politik des Dialoges und der Friedenssicherung innerhalb der UNO, ein globales Engagement für soziale Gerechtigkeit, für Unterstützung von Entspannung und Abrüstung, Zusammenarbeit mit der Bewegung der Blockfreien, Bereitstellung guter Dienste und Vermittlung bei Krisen sowie eine erfolgreiche Amtssitzpolitik internationaler Organisationen. Diese Politik traf bei der ÖVP auf hartnäckigen Widerstand. Sie fürchtete eine Schwächung der politischen Bindung Österreichs an die USA und Westeuropa. Der konservative Historiker Robert Kriechbaumer schreibt dazu im Buch „Die Ära Kreisky“: „Die ÖVP kritisierte die Hinwendung der österreichischen Außenpolitik zu den neutralistischen Blockfreien Staaten und das Abstimmungsverhalten Österreichs bei den Vereinten Nationen, durch die das Land seine ideologische Verankerung im Westen aufzugeben drohe...“

So stark war die Außenpolitik Österreichs mit der Person Kreiskys verknüpft, dass seine Ablösung als Bundeskanzler im Jahr 1983 im Gefolge des Verlustes der absoluten Mehrheit der SPÖ nicht ohne Auswirkungen auf diese selbst bleiben konnte. Zuerst war es schon mit der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung Sinowatz und der Ablöse von Außenminister Erwin Lanc durch Leopold Gratz zu einer erkennbaren Akzentverschiebung in der österreichischen Außenpolitik gekommen, die viel deutlichere Zäsur sollte jedoch mit der Übernahme des Außenministeriums durch ÖVP-Minister und Ministerinnen ab 1987 erfolgen.

In seinen Memoiren „Im Strom der Politik“ schreibt Kreisky, dass „die besondere Bedeutung des Außenministeriums (...) der österreichischen Sozialdemokratie nie recht bewusst (war)“. Dass die Besetzung des Außenministeriums dann ausgerechnet mit Alois Mock erfolgte, der, wie Wolfgang Petritsch in seiner Kreisky-Biografie schreibt „Kreiskys Außenpolitik und dessen Bestrebungen zur Internationalisierung Wiens als Oppositionsführer hartnäckig bekämpft hatte“, empörte und enttäuschte Kreisky in besonderem Maß. Er wusste genau, dass damit die außenpolitische Wende eingeläutet war und quittierte das bekanntermaßen mit seinem Rücktritt von allen politischen Funktionen in der SPÖ.

2. Nach Kreisky: Konzentration der Außenpolitik auf die Europäische Gemeinschaft, Beitritt zur Europäischen Union und politische Angriffe auf die Neutralität

Seit 1987 (mit kurzer Unterbrechung durch die von der FPÖ nominierte Außenministerin Karin Kneissl) und damit seit fast 35 Jahren, wird die Außenpolitik Österreichs durch die ÖVP gestaltet. Bereits im Koalitionsabkommen 1987 von SPÖ und ÖVP wurde, in Abkehr von der Außenpolitik Kreiskys, die Teilnahme Österreichs am europäischen Binnenmarkt als primäres Ziel der Außenpolitik bezeichnet. In der Regierungserklärung Franz Vranitzkys vom 28.1.1987 heißt es dazu: „Die Ausgestaltung und der Ausbau des Verhältnisses Österreichs zur Europäischen Ge-

meinschaft (...) bildet daher ein zentrales Anliegen der österreichischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik“. In betonter Anlehnung an die Politik Kreiskys und gegen die einschlägige vorangegangene Kritik der ÖVP wird aber auch festgestellt, dass „die Stellung Wiens als einer der Amtssitze der Vereinten Nationen und als internationaler Konferenzort ... weiter verstärkt werden (solle)“.

Für die Koalitionsparteien war – jedenfalls bis zum Abschluss der Verhandlungen – klar, dass ein Beitritt Österreichs zur EG nicht mit der Aufgabe der Neutralität verbunden werden durfte. Für die SPÖ war die immerwährende Neutralität, wie es in einem Beschluss des Parteivorstandes von April 1989 heißt, ein „unverzichtbares Gut“ und der **„wichtigste Punkt ihres außen- und sicherheitspolitischen Selbstverständnisses“** (Hervorhebung EB). Doch bis zum Abschluss des Beitrittsprozesses hielt sich auch die ÖVP damit zurück, die Neutralität Österreichs offen in Frage zu stellen. Ob dies tatsächlicher Überzeugung oder der Taktik geschuldet war, das eigentliche außenpolitische Ziel der ÖVP, den Beitritt zur EG/EU, nicht zu gefährden, sei dahingestellt. In einer Vereinbarung zur weiteren Vorgangsweise in der Integrationspolitik wurde jedenfalls Anfang 1989 zwischen SPÖ und ÖVP noch festgehalten: „Die beiden Parteien betonen die Bedeutung der immerwährenden Neutralität Österreichs als einen lebendigen politischen Beitrag unseres Landes für die Sicherheit, Stabilität und Zusammenarbeit in Europa. Für Österreich ist die Wahrung seiner immerwährenden Neutralität auch im Falle einer EG-Mitgliedschaft unabdingbar und muss daher in den Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften völkerrechtlich entsprechend abgesichert werden. Völkerrechtliche Vereinbarungen, die Österreich im Zusammenhang mit einer Mitgliedschaft bei den Europäischen Gemeinschaften eingeht, dürfen Österreich an der vollen Erfüllung der ihm aus dem Status der Neutralität erfließenden Verpflichtungen nicht behindern...“

Mit dem schließlich erfolgten Beitritt zur EU per 1.1.1995 musste Österreich freilich die Reichweite seiner Neutralitätspflichten im Umfang der Einschränkungen durch seine EU-Mitgliedschaft weitgehend auf die militärischen Kernpflichten des Neutralitätsgesetzes sowie des einschlägigen Völkerrechts reduzieren, konnte seinen neutralen Status aber sicherstellen. Dies war und ist unionsrechtlich möglich, weil drei Elemente der Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP bzw. GSVP), nämlich das Einstimmigkeitsprinzip in diesen Bereichen, die Möglichkeit der konstruktiven Stimmenthaltung (im Vertrag von Amsterdam eingefügt) und die sogenannte „irische Klausel“ es neutralen Staaten grundsätzlich ermöglichen, ihre solidarischen Verpflichtungen innerhalb der EU mit den völkerrechtlichen Pflichten eines neutralen Staates in Übereinstimmung zu bringen. Die Möglichkeiten einer souveränen aktiven Neutralitätspolitik Österreichs wurden dadurch jedoch – im Vergleich zur Ära Kreisky – deutlich modifiziert und selbst das Verständnis über die Pflichten eines neutralen Staates angepasst (etwa in der Frage der Zulässigkeit von wirtschaftlichen und politischen Sanktionen ohne Beschluss des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen). Der ÖVP war dies jedoch nicht genug. Bereits kaum mehr als ein Jahr nach dem EU-Beitritt, im Jänner 1996, erklärte Außenminister Schüssel, er befürworte den Beitritt Österreichs zur Westeuropäischen Union, dann wäre Österreich „solidarisch und nicht mehr neutral“. Kurze Zeit später beschloss die ÖVP in einer Sitzung des Parteivorstandes im Mai 1997 ausdrücklich, dass Österreich der NATO beitreten und die Neutralität aufgeben solle.

Der damalige Klubobmann der ÖVP, Andreas Khol, legte Anfang 1998 noch ein Schäufelr nach und erklärte, „Der NATO-Beitritt Österreichs kommt wie das Amen im Gebet“. Die darauf abzielenden Vorstöße der ÖVP, etwa in einem sicherheitspolitischen Optionenbericht auch die Möglichkeit eines NATO-Beitrittes anzusprechen, scheiterten jedoch in der Folge am hartnäckigen Widerstand der SPÖ, getragen insbesondere von NR-Präsident Heinz Fischer und Klubobmann Peter Kostelka, wiewohl es vereinzelte Stimmen in der SPÖ gab, die dies (unter bestimmten Umständen in der Zukunft) nicht ausgeschlossen hatten.

Mit dem Amtsantritt der Schwarz-Blauen Bundesregierung im Februar 2000 geriet die Neutralität dann erneut und überaus massiv ins Kreuzfeuer der rechten Regierung. In der Regierungserklärung vom 9.2.2000 formulierte Schüssel: „Wir wollen unsere Beziehungen zur NATO vertiefen, um uns die Möglichkeit einer späteren Mitgliedschaft offen zu halten“ und just am Nationalfeiertag des Jahres 2001 verspottete Schüssel die Neutralität indem er formulierte: „Die alten Schablonen – Lipizzaner, Mozartkugeln oder Neutralität – greifen in der komplexen Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts nicht mehr“.

Das ging aber für die ÖVP nicht gut aus. Im Bundespräsidentenschaftswahlkampf des Jahres 2004 wurde die Frage Neutralität oder NATO-Beitritt zu einem entscheidenden Thema. SPÖ-Kandidat Heinz Fischer sprach sich im Gegensatz zur ÖVP-Kandidatin eindeutig für die Beibehaltung der Neutralität aus und gewann die Wahl. Damit waren für die ÖVP die Kosten der Infragestellung der Neutralität deutlich aufgezeigt und die Vorstöße wurden beendet. Es folgten fast zwei Jahrzehnte ohne große neutralitätskritische Debatten zwischen ÖVP und SPÖ. Die Neutralität blieb politisch weitgehend unumstritten, aktive Neutralitätspolitik wurde jedoch weder innerhalb noch außerhalb der EU belebt und die Neutralität zunehmend zu einem inhaltsarmen Formal- und Lippenbekenntnis.

Erst der militärische Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 führte zu einem neuerlichen Aufflammen der Debatte. Begonnen wurde sie von Andreas Khol, der wenige Tage nach Kriegsbeginn in einem Interview für die Aufgabe der Neutralität zugunsten eines NATO-Beitritts oder der Beteiligung an einer EU-Armee plädierte. ÖVP-Wehrsprecher Friedrich Ofenauer forderte zumindest eine ernsthafte Diskussion über die Neutralität. Die SPÖ hielt erfreulicherweise energisch dagegen. Parteivorsitzende Pamela Rendi-Wagner stellte (in einem Interview mit der Kleinen Zeitung) klar: „Die Neutralität stärkt als Eckpfeiler der österreichischen Außenpolitik unsere Sicherheit“ und die zweite Präsidentin des Nationalrates Doris Bures sprach sich im ORF für die „Beibehaltung einer aktiven Neutralitätspolitik“ aus. Die von der ÖVP losgetretene Diskussion zur Neutralität, die ihr zu entgleitend drohte, wurde letztlich von Bundeskanzler Nehammer auf Twitter kalmiert: „Österreich war neutral, ist neutral und wird auch weiterhin neutral bleiben. Die Neutralität leistet uns gute Dienste, sie steht nicht zur Debatte“. Die Außen- und Europapolitik der Schwarz-Grünen Bundesregierung blieb freilich weiterhin überaus passiv. Eine Unterstützung von Initiativen zur friedlichen Beendigung des Krieges in der Ukraine wurde von der Bundesregierung nicht einmal erwogen.

Anerkennen kann man, dass die Bundesregierung bei den einschlägigen Abstimmungen in den EU-Räten in Fällen neutralitätswidriger Beschlussvorlagen (etwa hinsichtlich von Waffenlieferungen und deren Finanzierung) das Instrument der konstruktiven Enthaltung genutzt und diese neutralitätswidrigen Beschlüsse nicht mitgetragen hat. Kritikwürdig ist freilich, dass Österreich – soweit bekannt – weder in den EU-Gremien noch in sonstiger Wei-

se tätig geworden ist, zu einer friedlichen Lösung des zugrundeliegenden Konfliktes und des Ukrainekrieges selbst beizutragen und auch die entsprechenden Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen diesbezüglich ignoriert hat. Zu kritisieren ist weiters der neutralitätswidrige Umgang der Bundesregierung bzw. der zuständigen Ministerien mit Überflug und Durchfuhr von Kriegsmaterial für die Ukraine.

Kurz: Während die ÖVP nur in Phasen, in denen sie die Möglichkeit sah, die breite Zustimmung der Wähler*innen zur Neutralität Österreichs ignorieren zu können, diese offen und direkt attackierte, zieht sich das Bemühen um deren Relativierung und Aushöhlung wie ein Roter Faden durch ihre Politik. Demgegenüber hat sich die SPÖ seit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit Österreichs stets der Verteidigung der Neutralität verschrieben, mal offensiv (wie unter Kreisky), in der Folge zumeist defensiv, jedenfalls aber bemüht, die Aushöhlung der Neutralitätspolitik zumindest zu begrenzen und sie als Grundlage für eine künftig hoffentlich bestimmende sozialdemokratische Außenpolitik zu erhalten.

3. Wie hält's die SPÖ mit der Neutralität: Lästiger Ballast oder Eckpfeiler der Außenpolitik?

Im Zusammenhang mit den Debatten rund um den Ukrainekrieg und dem Krieg im Gazastreifen nach dem mörderischen Überfall der Hamas auf Israel vom 7.10.2023 ist – jedenfalls in der Sozialdemokratie – das Interesse an der Außenpolitik generell und einer Profilierung der Neutralitätspolitik im Besonderen erstarkt. Nicht nur aber wohl auch deshalb, weil von Medien der SPÖ wiederholt vorgeworfen wurde, in der Außenpolitik keine klaren Positionen zu haben. Zwar richtete sich der Vorwurf der Medien im Wesentlichen darauf, dass die SPÖ in diesen Debatten die Narrative der NATO (in Bezug auf den Ukrainekrieg) und Israels (in Bezug auf den Krieg in Nahost) nicht vollständig und widerstandslos übernommen hatte aber es war doch erkennbar, dass die SPÖ in diesen Fragen keine umfassende und ausformulierte Position hatte (und teilweise immer noch nicht hat). Mehr noch, wegen dieses Fehlens einer umfassenden Festlegung, ja bereits einer strukturierten Diskussion darüber, gibt es in der SPÖ sehr unterschiedliche Meinungen zu diesen beiden Kriegen, deren Ursachen sowie deren Auswirkungen auf die Neutralitätspolitik.

Unmittelbar nach dem militärischen Angriff Russlands auf die Ukraine bildete sich innerhalb der SPÖ eine Initiativgruppe „aktiv neutral für Frieden, Sicherheit und Souveränität“ (kurz IAN) der mehrere aktive und pensionierte Bundespolitiker*innen, Diplomate*innen im Ruhestand sowie Funktionäre auf Landes- und Bezirksebene angehören. Anlass der Gründung war die Sorge, dass die SPÖ der aufflackernden kritischen Infragestellung der Neutralität in den Medien und deren Aushöhlung durch die aktuelle Bundesregierung nicht ausreichend fundiert und energisch entgegenzutreten könnte. Ziel war, innerhalb der SPÖ das grundsätzliche Bekenntnis zur Neutralität zu festigen, inhaltlich zu stärken und sie mit einer aktiven Außen- bzw. Neutralitätspolitik gerade auch in Zeiten des Krieges zu verbinden. Dazu wurden unter anderem mehrere Grundsatzpapiere zur Entwicklung der Neutralität sowie für eine engagierte Neutralität Österreichs im 21. Jahrhundert erstellt. Die Essenz der Überlegungen wurde in einem Antragsentwurf zum Bundesparteitag der SPÖ am 11./12.11.2023 der Sozialistischen Jugend und der Bezirksorganisation St. Pölten zur Verfügung gestellt, die in der Folge auf dieser Basis einen gemeinsamen Antrag an den Parteitag stellten, der – nach einer guten und ausschließlichen

bestätigenden Diskussion – einstimmig angenommen wurde! Darin finden sich folgende Forderungen:

- Gegenüber der EU wird Österreich (wie Irland das bereits getan hat) ausdrücklich bekräftigen, dass es sich aufgrund seiner neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen an im Rahmen der GASP der EU beschlossenen Kampfeinsätzen nur im Rahmen eines Mandates der UN-Sicherheitsrates beteiligen wird.
- Das Einstimmigkeitsprinzip für Abstimmungen im Rat der EU, wie es im Titel V des EU-V vorgesehen ist, wird von Österreich nicht in Frage gestellt. Ein Abgehen davon in Richtung einer qualifizierten Mehrheit wird von Österreich ohne Fortbestand der „irischen Klausel“ bzw. des konstruktiven Vetos neutralitätsrechtlich ausgeschlossen und daher strikt abgelehnt.
- In den einschlägigen einfachgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Regelungen mit Bezug auf die völkerrechtliche Stellung Österreichs (KSE-BVG, KMG, StGB, TrAufG...) werden der ausdrückliche Bezug auf die Neutralität und der Verweis auf ein Mandat des UN-SR anstatt auf die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen (wieder) ausdrücklich aufgenommen. Das betrifft vor allem Durchföhren durch Österreich!
- Die Mitwirkung Österreichs an PESCO und NATO-PfP wird regelmäßig dahingehend überprüft, ob sie mit seinem neutralitätsrechtlichen Status im Einklang steht.
- Ein NATO-Beitritt oder die Teilnahme Österreichs an einer „EU-Armee“ wird abgelehnt.
- Bekenntnis zu einer zeitgemäßen Ausstattung des österreichischen Bundesheeres – Ausrüstung statt allgemeiner Aufrüstung!
- Österreich soll mittelfristig völlig auf den Export von Kriegswaffen, Kriegsfahrzeugen und Kriegsmunition verzichten.

Kurz vor dem angesprochenen Bundesparteitag der SPÖ hat sich nun eine weitere Gruppe via Medien an die Sozialdemokratie gewandt. Sie nennt sich „Initiative für eine demokratische Außenpolitik“ (im Folgenden kurz: IDA). In einem Interview mit dem Standard am 6.11.2023 wird „die nostalgische Verehrung des Heiligtums Neutralität“, so die Überschrift, kritisiert. „Die Neutralität wird in der SPÖ oft überhöht“, befindet der Sprecher der Initiative, „es wird so getan, als ob sich die Welt nicht verändern würde. Dieser falsch verstandene, nostalgische Neutralismus führt etwa auch dazu, dass es in der SPÖ immer noch Kräfte gibt, die nach Russlands Angriff ein eindeutiges Bekenntnis für die Verteidigung der Ukraine vermissen ließen.“ Bereits mit dieser Herabwürdigung der Neutralität durch ihre Verbindung mit „Verehrung“, „Heiligtum“, „überhöht“, „nostalgischer Neutralismus“ ähnelt die Diktion des Sprechers der IDA jener von Schüssel 2001, der mit den Worten „alte Schablonen – Lipizzaner, Mozartkugeln oder Neutralität“ versucht hatte, sie als zu entsorgendes Relikt vergangener Zeiten zu disqualifizieren. Die IDA hat in der Folge auch bereits den ersten Schritt benannt, der aus ihrer Sicht erforderlich sei.

Es lähme die EU, in der Außen- und Sicherheitspolitik weiterhin auf das Prinzip der Einstimmigkeit zu pochen, so der IDA-Sprecher im erwähnten Standard-Interview. Es brauche zwar Mechanismen, dass über kleine Staaten nicht drübergefahren werde, grundsätzlich solle der Weg aber zu Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit führen. Diesem Versuch, Neutralität Österreichs zu schwächen, ja möglicherweise im Ergebnis sogar zu beseitigen – auch dies in der Tradition der Schüssel'schen Strategie ihrer

schrittweisen Schwächung – hat der Parteitag erfreulicherweise eine klare Absage erteilt und einstimmig beschlossen, das Einstimmigkeitsprinzip in der GASP/GSVP nicht in Frage zu stellen (siehe oben).

Weniger stark, in zwei entscheidenden Punkten aber ebenfalls kritisch zu beurteilen, ist das veröffentlichte Mission Statement der IDA, das deren Grundsätze formuliert. Viele davon können an sich unterstützt werden. So etwa die Zielsetzung nach internationaler Ausweitung von Menschenrechten, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung, ökologischer Nachhaltigkeit und Wohlfahrtsstaatlichkeit. All dies gilt ja in der Innenpolitik ebenfalls und muss kohärenterweise in der Außenpolitik fortgesetzt werden. Dies trifft insbesondere auch auf die Forderung nach Demokratisierung der EU und ihrer Weiterentwicklung in Richtung einer Sozialunion zu. Erfreulich ist weiters die ausdrückliche Ablehnung eines eurozentristischen Hegemoniebestrebens, wobei hier hinzugefügt werden sollte, dass hier auch die Unterstützung anderer Hegemoniebestrebungen, aktuell vor allem jene der USA, durch die EU kritisiert werden sollte. Die Verpflichtung für eine nachhaltige Friedensförderung einschließlich weltweiter Abrüstung und deren Verbindung mit dem Kampf gegen Armut, Hunger und Klimawandel ist für eine sozialdemokratische Außenpolitik, zumal eines Neutralen, unstrittig. Dem Hinweis auf eine europäisch koordinierte Asylpolitik kann, soweit er nicht als Ausrede für fehlendes nationales Engagement und als Synonym für ein Abschieben auf die lange Bank verwendet wird, ebenfalls zugestimmt werden. Fast schon banal ist dann der Hinweis, dass der sozialdemokratische Sicherheitsbegriff kein überwiegend militärischer, sondern ein umfassender ist. Die festzustellende Übereinstimmungen mit dem Statement der IDA, dürfen freilich nicht überraschen, finden sich doch diese Festlegungen bereits im aktuellen Grundsatzprogramm der SPÖ aus dem Jahr 1998 (Kapitel III.11 und 12) und sind damit keineswegs neu sondern langjährig anerkannte Elemente sozialdemokratischer Außenpolitik.

Selbst der Feststellung, dass die Europäische Union die zentrale Bezugsgröße für die Beziehungen zu Drittstaaten und für die globale Ebene ist, ist beizupflichten, das ergibt sich zwangsläufig aus der Mitgliedschaft zur EU und der Verpflichtung zur GASP selbst. Hier wäre jedoch anzufügen, dass das neutrale Österreich – bevorzugt in Abstimmung mit den anderen neutralen Mitgliedsstaaten – die besondere Aufgabe und Möglichkeit hätte, innerhalb der EU das Aufgreifen friedenspolitischer Initiativen, gewaltfreier Konfliktlösungen und von Interessensausgleich zu initiieren bzw. zu stärken. An dieser Stelle muss nun kritisch angemerkt werden, dass im Mission Statement der IDA nur mit einer einzigen Zeile auf die Neutralität Bezug genommen wird, nämlich mit einer blassen Befürwortung der „Nutzung aller Möglichkeiten eines neutralen Mitglieds der Europäischen Union“. Was denn diese Möglichkeiten eines Neutralen in der EU im Vergleich zu den paktgebundenen sein könnten, ja müssten, etwa das Zurückdrängen von Tendenzen zur Militarisierung, Entwicklung von humanitären und friedenssichernden Missionen, engagierte Beiträge zur Konfliktvermeidung und Streitschlichtung, Zusammenarbeit mit anderen Neutralen und Blockfreien in und außerhalb der EU für diese Zielsetzungen, all dem wird kein einziger Gedanken gewidmet!

Entschieden kritisch zu diskutieren ist freilich die Berufung der IDA auf eine „Regelbasierte Ordnung internationaler Beziehungen (Anm.: englisch abgekürzt „RBO“ oder „RBO“) auf dem Fundament des Völkerrechts“. Zwar wird diese Berufung in der Folge mit einem Hinweis auf das „Primat des Völker-

rechts" weiter relativiert, der Begriff der RBIO/RBO ist jedoch nicht nur mangels normativen Inhalts keine taugliche Grundlage internationaler Politik. Er wird seit mehreren Jahren in den USA und in weiteren mit den USA verbündeten Staaten als politischer Kampfbegriff anstelle des Völkerrechts verwendet. Im Kern richtet er sich gegen das Völkerrecht selbst, das die USA und deren Verbündete durch eben diese „Regelbasierte Ordnung“ zumindest ergänzen, wenn nicht praktisch ersetzen wollen, es damit jedenfalls aber schwächen. In Österreich wird dieser Begrifflichkeit – soweit erkennbar – seit wenigen Jahren vor allem von Außenminister Schallenberg in die Sprache der Außenpolitik eingebracht. Das angesehene britische Chatham House bemerkte bereits im Jahr 2015 nicht ohne Süffisanz: „It seems that the United States finds it more convenient – and possible – to uphold contested interpretations of international law of this kind under the broad ‘rules’ of the RBO than to justify them under the stricter rules of international law.“ (The London Conference, ‘Challenges to the Rules-Based International Order’, Chatham House: The Royal Institute of International Affairs, 2015).

Das Auswärtige Amt Deutschlands führt auf seiner Website neben den Vereinten Nationen und dem Völkerrecht u.a. auch die G7 und G20 sowie die NATO (sic!), als Bestandteile der „Regelbasierten Ordnung“ an. Dass es freilich für einen neutralen Staat ausgeschlossen ist, dies als Grundlage seiner Außenpolitik zu akzeptieren, sollte eigentlich selbstverständlich sein. Wenn es nach der IDA geht, soll die Begrifflichkeit der RBIO/RBO nun auch in die außenpolitischen Grundsätze der SPÖ einfließen. Das ist zurückzuweisen, hier gilt es den Anfängen zu wehren! Für die SPÖ kann und wird das Völkerrecht Richtschnur des Handelns sein, keine dubiosen Konstrukte und NATO-Narrative!

Schließlich muss die Kritik des Mission Statements der IDA noch dadurch ergänzt werden, dass die Betonung einer sogenannten „wertebasierten Außenpolitik“ in der formulierten Devise: „So viel interessengeleitete Außenpolitik wie nötig, so viel wertebasierte Außenpolitik wie möglich“ mehrfach in die Irre führen kann. Zum einen, weil unklar bleibt, von welchen „Werten“ hier die Rede ist. Soweit es die völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechte und Rechte und Pflichten der Staaten (wie etwa das Gewaltverbot oder die Unverletzlichkeit von Grenzen) sind, ist der formulierte Gegensatz ein künstlicher. Selbstverständlich entspricht die Einhaltung des Völkerrechts dem Interesse Österreichs als kleiner Staat. Zum anderen basieren das Völkerrecht und die UN-Charta auf einer Pluralität verschiedener Wertesysteme und sehen kein bestimmtes Wertemodell für die internationale Ordnung vor. Die Charta ist im Gegenteil genau darauf ausgelegt, die Beziehungen von Staaten mit unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systemen sowie Ideologien im Wege einer friedlichen Koexistenz zu regeln. Es entspricht schlicht dem Interesse Österreichs, die oben angesprochenen Werte auch auf internationaler Ebene im Rahmen des Völkerrechts zu verteidigen und sich mit friedlichen Mitteln für deren Ausbau einzusetzen, daraus einen Gegensatz zu konstruieren ist falsch und gefährlich!

Der Verweis auf die angeführten Werte wurde nämlich in der Vergangenheit wiederholt als Einfallstor für die Rechtfertigung sogenannter „humanitärer Interventionen“, wie im Krieg gegen „Restjugoslawien“ (Kosovokrieg), verwendet und ist dies von einer sozialdemokratischen Außenpolitik – zumal eines neutralen Staates – natürlich entschieden zurückzuweisen. Vielmehr ist jegliche Verletzung des Völkerrechts, von welchem Staat und mit welchem Vorwand auch immer, unmissverständlich zu

kritisieren. Nicht wer etwas tut, ist entscheidend, sondern was jemand tut!

Die Auseinandersetzung über die Bedeutung der Neutralität für eine sozialdemokratische Außenpolitik Österreichs, die in den vergangenen Jahren gegen die ÖVP geführt werden musste, strahlt nunmehr offenbar auch direkt in die SPÖ selbst aus, wobei IDA offensichtlich mehr als gefährdet ist, ÖVP Positionen in die SPÖ hineinzutragen. Die Auseinandersetzung ist eröffnet, wie sie ausgeht, wird die Zukunft zeigen. Im Kern geht es dabei um die Beantwortung der Frage: Lässt sich die SPÖ unter dem Deckmantel der Verteidigung von Menschenrechten und einer diffusen „Regelbasierten Ordnung internationale Beziehungen“ in die Rechtfertigung, gar politische und militärische Unterstützung kriegerischer Konfliktlösung treiben, wie das etwa die SPD in Deutschland im Kosovokrieg oder Labour unter Blair in Großbritannien im Irakkrieg 2003 bereits getan hat? Oder gibt die immerwährende Neutralität als unverrückbarer Eckpfeiler unserer Außenpolitik Österreich und der SPÖ jene erforderliche Glaubwürdigkeit, in der EU und weltweit für den Schutz der Menschenrechte und der anderen genannten Werte einzutreten, gleichzeitig aber in den internationalen Beziehungen das allgemeine Gewaltverbot sowie das Gebot der Streitbeilegung durch friedliche Mittel entsprechend der Charta der Vereinten Nationen als unumstößlich zu erachten! Das ist nämlich der Wesenskern der immerwährenden Neutralität: an keinen Kriegen teilzunehmen, diese nicht zu unterstützen sondern zur friedlichen Streitbeilegung beizutragen und bereits in Friedenszeiten durch eine engagierte Politik mitzuwirken, eine Eskalation von Konflikten zu vermeiden, deren Lösung mit gewaltfreien Mitteln zu unterstützen und für Frieden und Abrüstung zu arbeiten.

Hoffnungsfroh stimmt, dass sich die neu gewählte außenpolitische Sprecherin der SPÖ, Petra Bayr, bereit am 6.7.2023 in einem Falter-Interview eindeutig für die Neutralität als zentrales Element der Außenpolitik der SPÖ ausgesprochen hatte. Sie sagte „Ich möchte, dass wir unsere Neutralität, die beinahe schon ein Alleinstellungsmerkmal in Europa ist, nicht weiter aushöhlen, sondern aktiv gestalten“. Mit dieser klaren Ansage liegt sie gänzlich auf einer Linie mit der sozialdemokratischen Initiative „aktiv neutral...“. Dasselbe gilt für die erfreulich deutlichen Aussagen des frisch bestätigten Parteivorsitzenden Andreas Babler im Rahmen des Parteitages am 11. und 12.11.2023: „Friede ist die DNA unserer Bewegung“, die österreichische Neutralität sei ein wichtiges politisches Instrument um Krisen zukünftig zu verhindern und: „Die Neutralität ist ein Zukunftsprojekt, das es uns möglich macht, aktive Außenpolitik zu betreiben. Die SPÖ ist die Garantin für eine aktive, sozialdemokratische Neutralitätspolitik“. 🌐

Erwin Buchinger, Jurist, Regierungsmitglied auf Landes- und Bundesebene (2004-2008), vor seiner Pensionierung 2001 mehrere Jahre im diplomatischen Dienst (Ständige Vertretung Österreichs bei der OECD).

E-Mail: erwin.buchinger@outlook.de