

Wendelin Ettmayer (*)

NEUTRALITÄT UND MORALITÄT IN DEN INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN

Im Oktober 1955 beschloss der österreichische Nationalrat des Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität unseres Landes. Demnach sollte Österreich bei künftigen Kriegen neutral bleiben und ausländische Stützpunkte auf dem Staatsgebiet nicht zulassen. Außerdem verzichtete Österreich darauf, sich an militärischen Bündnissen zu beteiligen.

Damit sollte, mitten im Kalten Krieg, ein Beitrag zu Frieden und Sicherheit nicht nur für das eigene Land, sondern für die ganze Region geleistet werden. Das wurde sehr deutlich, als Wien eine Generation später den Antrag zum Beitritt in die Europäischen Gemeinschaften stellte, wo es heißt: „Österreich geht bei der Erstellung dieses Antrages von der Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität aus, so wie davon, seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen“.

Das ist gelungen: man entschied sich für eine „aktive Neutralitätspolitik“. Im Gegensatz zur Schweiz ist Österreich noch 1955 den Vereinten Nationen beigetreten; Wien wurde ein Ort der Begegnung, wo auch spektakuläre Gipfeltreffen stattfanden; ein offizieller Amtssitz der UNO und Ort wesentlicher Konferenzen, die dazu beitragen sollten, die Spannungen im Kalten Krieg abzubauen.

Und vor allem eines: während in der unmittelbaren Nachbarschaft jedes Jahrzehnt zumindest ein Aufstand oder eine Revolution stattfanden, konnte Österreich schon durch den inneren Frieden im Land einen Beitrag zum Frieden in ganz Mitteleuropa leisten. Darüber hinaus war das Vertrauen in Österreich so groß, dass Exponenten unseres Landes mit leitenden Funktionen in den Vereinten Nationen und im Europarat betraut wurden. Österreichische Soldaten beteiligten sich an zahlreichen friedenserhaltenden Missionen der UNO. Die Neutralität wurde ein Teil der österreichischen Identität.

All diese politischen Ziele wurden im Geist von Realpolitik und Staatsräson festgelegt, die 1000 Jahre lang das Wesen der internationalen Beziehungen geprägt haben. Zum Wesenszug der Realpolitik gehört die Umkehrung der Werte: Verhaltensweisen, die im privaten Bereich auf das schärfste verurteilt würden, gereichen, wenn sie der Macht des Staates dienen, zur höchsten Ehre. So gibt es im zivilen Leben das Gebot „Du sollst nicht töten“; für die Vernichtung der Feinde am Schlachtfeld bekommt man hingegen hohe Orden. Auch Diebstahl und Raub werden von jedem Strafgesetz geahndet. Im Sinne Realpolitik und Staatsräson wurden Länder geteilt und die Besitznahme ganzer Landstriche legitimiert. Staatsräson und Realpolitik konnte eben aus privaten Sünden öffentliche Tugenden machen.

Diese Umkehrung der Werte ergibt sich sehr klar aus der Denkweise Machiavelli und aus der Theorie, auf der er die internationalen Beziehungen aufbauen. Denn wenn die Selbstständigkeit eines Staates nur gewährleistet ist, solange sich dieser in Kampf gegen die anderen durchsetzt und solange der Kampf die Grundlage der zwischenstaatlichen Beziehungen darstellt, so lange muss alles erlaubt sein, was den eigenen Interessen dient. Regeln gelten damit nur so lange, als sie diesen höheren Zielen dienlich sind.

Nun hat sich, insbesondere nach den Gräueln des Zweiten Weltkriegs ein neues Denken entwickelt. Verstöße gegen Menschlichkeit und Menschenrechte werden aufs schärfste verurteilt. Politiker und Soldaten, die nunmehr nur einen Teil jener Menschenrechtsverletzungen begehen, wie es unsere „Großen“ in der Geschichte taten, werden des Machtmissbrauchs und der Verletzung grundlegender Rechte bezichtigt. Es wird ihre Anklage und Verurteilung verlangt, manchmal auch durchgesetzt.

Das ist gut so und es ist daher verständlich, dass der Anspruch erhoben wird, wie jetzt im Ukraine- Krieg, es dürfe keine Neutralität gegenüber einer Politik geben, die brutal auf die Erweiterung des eigenen Machtbereichs ausgerichtet ist. Dies insbesondere dann, wenn auf der anderen Seite Kräfte stehen, die bemüht sind, für das Gute in der Welt, für Recht und Ordnung zu kämpfen. Somit stellen sich bei Fragen: Muss sich der Neutrale immer auf die Seite jener schlagen, die ihre Politik moralisch begründen? Wie weit verlangt innerstaatliche Demokratie ein entsprechendes Verhalten in der Außenpolitik? Wer ist ein Trittbrettfahrer?

1. Muss ein Neutraler eine moralisch begründete Politik unterstützen?

Schon der seinerzeitige amerikanische Außenminister John Foster Dulles war von der österreichischen Neutralität nicht begeistert. Galt es doch schon damals, den Kommunismus als Ausdruck des Bösen in der Welt zu bekämpfen. Die USA verstanden sich immer schon als „ein Land mit einer Mission“. Frieden und Demokratie sollten, basierend auf der eigenen militärischen Stärke, in die Welt gebracht werden. In den letzten Jahren wurde diese Tendenz verstärkt, wenn sowohl in der Innenpolitik als auch in der Außenpolitik der „liebe Gott“ immer stärker in die eigenen politischen Ziele eingebunden wurde. Jim Wallis beschreibt das sehr gut in seinem Buch „God’s Politics-A New Vision for Faith and Politics in America“.

George W. Bush war nicht der erste und einzige amerikanische Präsident, der davon überzeugt war, dass er immer das Richtige tat, weil seine Politik in einer tiefen religiösen Überzeugung begründet war. Der alte calvinistische Auftrag, die Welt vom Bösen zu befreien, erlebte eine neue Blüte. Damit wurden unilaterale Machtpolitik genauso gerechtfertigt wie Präventivkriege. Nationale politische Ziele und der Wille Gottes wurde eine Einheit. Jeder Krieg wurde damit ein moralischer Kampf, in dem letztlich alle Mittel erlaubt waren. „Moralisch“ ist allerdings nur die Begründung, nicht die Durchführung der jeweiligen Politik. So hat schon George F. Kennan in „Foreign Affairs“ geschrieben: “The conduct of the foreign relations of a great country is a practical, not a moral, exercise”.

In Vietnam wurde Giftgas in einem Ausmaß eingesetzt, dass es dort in den betroffenen Regionen Generationen lang keine normalen Geburten mehr gab. Für die Befreiung Afghanistans wurde der Tod von Hunderttausenden von Zivilisten und die Flucht von Millionen von Menschen in Kauf genommen und der Irak wurde, unter dem Motto „Democracy-building“, in ein wildes Chaos gestürzt. Leute wie General William G. Boykin sind fest davon überzeugt, dass die CIA und US- Spezialeinheiten dem Kampf des Christentums gegen das Böse dienen. Dies, obwohl die USA wesentliche Menschenrechts-Pakte der Vereinten Nationen nie ratifiziert und die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs sogar bekämpft haben. Dafür werden jeweilige Gegner, die man eliminieren will, zu einem „neuen Hitler“ hochstilisiert, wie Muammar Qadhafi, Saddam Hussein oder Slobodan Milosevic, und jetzt Wladimir Putin, auch wenn man zwischenzeitlich mit ihnen zusammengearbeitet hat, wenn das den eigenen Interessen diene.

Für einen Neutralen stellt sich daher nicht die Frage, ob man eine Äquidistanz zwischen „Gut“ und „Böse“ einnehmen soll, sondern ob man sich auf die Seite „des Guten“ schlagen muss, auch wenn dessen Politik in der Praxis genauso machtpolitisch durchgeführt wird wie die der anderen Seite. Gerade Staaten mit einem Sendungsbewusstsein, und das haben alle Großmächte- von der „Mission civilisatrice“ bis zur „Last des weißen Mannes“-finden immer wieder eine moralische Begründung für ihr politisches Handeln. Dieses ist aber dann sehr oft von Realpolitik und Staatsräson geprägt und unterscheidet sich in der Praxis wenig davon, wie traditionell Kriege geführt und Frieden geschlossen wurde.

2. Wie weit verlangt innerstaatliche Demokratie ein entsprechendes Verhalten in der Außenpolitik?

Wenn es darum geht, die Demokratie in der Welt zu fördern, stellt sich die Frage, was besser ist: demokratische Institutionen im eigenen Lande auszubauen; oder über andere Länder unter dem Vorwand „Democracy-building“ herzufallen.

Nun ist das Sendungsbewusstsein der USA in einem ganz entscheidenden Ausmaß darin begründet, „Demokratie“ in die Welt zu tragen. Davon waren schon die Gründungsväter überzeugt, dafür wurden Allianzen gebildet und Kriege geführt. Tatsächlich ist es auch gelungen, nach dem Zweiten Weltkrieg unter amerikanischer Schirmherrschaft sowohl in Westeuropa als auch in Japan demokratische Institutionen und demokratische Spielregeln zu verankern. Darüber hinaus wurde eine Theorie entwickelt, wonach Demokratien untereinander kaum Kriege führen würden. Das ist ein weiteres Inzertiv dahingehend, in der Welt möglichst viele demokratische Staaten zu etablieren.

So sehr allerdings die Begeisterung der Amerikaner für „Mehr Demokratie in der Welt“ seit Ende des Kalten Krieges zugenommen hat, so sehr kann man auch feststellen, dass die Kritik an den politischen Institutionen im eigenen Land in den letzten Jahrzehnten sehr stark zugenommen hat. So hat etwa Joseph S. Nye, damals Dean an der Kennedy School of Government an der Harvard Universität, schon vor Jahren einen Text unter dem Titel „In Government We don´t trust“ veröffentlicht. Darin führt er aus, dass das Vertrauen in die politischen Institutionen Amerikas schon in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts sehr stark zurückgegangen ist; dass

die Bürger mit den jeweiligen Regierungen immer unzufriedener werden; und dass schon Vietnam und Watergate zu dieser Entwicklung beigetragen haben.

Als weitere Gründe führt Nye an, dass sich der Tätigkeitsbereich der Regierung stark ausgeweitet hat, so dass damit Verschwendung und Ineffizienz einhergehen.

Außerdem sind die Bürger in der Informationsgesellschaft eben kritischer geworden.

So hatten bereits 1996 nur mehr 10 % der Amerikaner großes Vertrauen in den Kongress; immerhin noch 31 % großes Vertrauen in den Supreme Court; während das Militär sogar von 47 % sehr geschätzt wurde. Auch die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt sowie die jeweils empfundene persönliche materielle Situation spielen bei der Beurteilung der Regierenden, die auch immer mehr an Autorität verlieren, eine Rolle.

Nun kann man argumentieren, dass die Kritik am eigenen politischen System Ausdruck einer lebendigen Demokratie ist. Das ist richtig. Allerdings hat sich die innenpolitische Entwicklung in den USA in den letzten Jahren so polarisiert, dass immer mehr Autoren über das Scheitern des politischen Systems schreiben.

Praktisch tobt in den USA seit Jahren ein politischer Bürgerkrieg. Dem Präsidenten wird von der jeweils anderen Seite die Legitimation zu regieren abgesprochen.

Urteile des Supreme Court zu gesellschaftspolitischen Fragen treiben die Polarisierung weiter. In vielen Konzernen haben es die Arbeitnehmer schwer, sich gewerkschaftlich zu organisieren.

Es geht daher nicht nur um Kritik am politischen System, dieses selbst wird immer mehr infrage gestellt. So haben die Professoren Steven Levitsky und Daniel Ziblatt in ihrem Buch „How Democracies die“ aufgezeigt, wie sich in einzelnen Ländern Demokratien in autoritäre Regime verwandelt haben und entsprechende Entwicklungen auch in den USA festgestellt. Einen wesentlichen Grund sehen sie darin, dass sich die soziale, ethnische und kulturelle Basis der Parteien entsprechend gewandelt hat. Republikaner und Demokraten vertreten heute nicht nur unterschiedliche politische Programme, sondern leben in unterschiedlichen Gemeinschaften und unterschiedlichen Kulturen. Dabei beeinflusst die religiöse Komponente sehr stark die jeweils vertretenen Werte.

Wie stark diese Umwälzungen sind ist schon daraus ersichtlich, dass der Anteil der nicht-weißen Bevölkerung in den USA 1950 bei lediglich 10 % lag; 2014 bereits 38 % ausmachte und 2044 die Mehrheit bilden wird. Entsprechend umkämpft sind damit

das Wahlrecht von Minderheiten oder die Frage der Einwanderung. Die Medien tragen dabei einen ganz entscheidenden Anteil zur Polarisierung der politischen Diskussion und der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen bei.

Nun ist es eine politische Entscheidung der USA, auch unter diesen Gegebenheiten ihr eigenes politisches System weltweit durchsetzen zu wollen, wenn notwendig auch in Form von bewaffneten „Allianzen für die Demokratie“. Eine andere Frage ist es, ob Österreich seine Neutralität aufgeben soll, um sich daran zu beteiligen.

Zweifellos war das politische Leben Österreichs in den letzten Jahren durch verschiedene Turbulenzen geprägt. Aber das politische System unseres Landes zeichnet sich dadurch aus, dass es nicht viele Staaten gibt, in denen die formellen Mitbestimmungsmöglichkeiten so ausgeprägt sind wie bei uns: wir haben nicht nur ein Parlament auf Bundesebene, sondern auch neun Landtage und Hunderte von Gemeinderäten. Über Betriebsräte und Personalvertretungen gibt es die Möglichkeit der Mitbestimmung in Betrieben und Dienststellen. Kammern sollen eine Mitsprache einzelner Berufsgruppen ermöglichen und Volksanwälte gibt es auf verschiedensten Ebenen und in den unterschiedlichsten Bereichen. Es stellt sich natürlich die Frage, ob und wie diese Institutionen durch ein entsprechendes aktives Engagement mit Leben erfüllt werden und tatsächlich zu einer politischen Lebensqualität beitragen. Aber die institutionellen Möglichkeiten gibt es.

Immerhin ist es der Schweiz gelungen, weit über die eigenen Grenzen hinaus eine „demokratische Strahlkraft“ zu entwickeln. Schweden galt lange Zeit als Vorbild, was den Ausbau des Wohlfahrtsstaates betrifft. Von seinen institutionellen Möglichkeiten her hat Österreich die Chance, als lebendige Demokratie eine Strahlkraft zu entwickeln, die auch nach außen wirkt. Eine Aufgabe der Neutralität ist dafür nicht notwendig. Jedenfalls sind diese Möglichkeiten als wirkungsvoller einzuschätzen als „Democracy-building“ nach bewaffneten Einmärschen.

3. Wer ist ein Trittbrettfahrer?

Österreich wird immer wieder vorgeworfen, als neutrales Land zu wenig für seine Sicherheit zu tun. Somit wäre unser Land ein Trittbrettfahrer, andere müssten die Last für unsere Verteidigung tragen.

Nun ist es sehr schwer festzustellen, wie hoch die Militärausgaben eines Landes sein müssen, damit seine Sicherheit gewährleistet werden kann. Wie stark muss ein Heer sein, um eine Schlacht, einen Krieg gewinnen zu können. Vor dem Einmarsch der USA in den Irak 2003 gab es eine entsprechende Diskussion. Als die dann eingesetzten 150 000 Soldaten sehr stark die irakische Armee besiegen konnten, aber nicht in der Lage waren, eine friedliche Ordnung herzustellen, kam es zu einer weiteren Diskussion darüber, wie viele zusätzliche Truppen dafür benötigt würden. Die Frage blieb umstritten.

Nun konnte man in der New York Times (vom 29. Juni 2022) unter der Überschrift "Europe has an American Problem" lesen, dass alle Europäer „freeriders“, also Trittbrettfahrer sind, weil sie sich in Sicherheitsfragen auf die amerikanische militärische Großzügigkeit verlassen. Tatsächlich gaben die USA bereits 2021 800 \$ 1 Milliarden für ihre Streitkräfte aus, was etwa 40 % der Militärausgaben der ganzen Welt entspricht. Im Rahmen einer „Grand Strategy“ legen die USA immer wieder fest, welche Ziele sie international erreichen wollen. So wurde schon 1950 vom Nationalen Sicherheitsrat die berühmte NSC 68- Strategie beschlossen, in der die Eindämmung der Sowjetunion als Ziel festgelegt wurde. Präsident Bill Clintons hat für seine Amtszeit das Konzept der „humanitären Interventionen“ entwickelt. In einer weiteren „National Security Strategy“ wurde das Recht der USA festgeschrieben, Präventivkriege zu führen. Das wurde dann das Grundsatzdokument für den „weltweiten Krieg gegen den Terror“.

Nun ist es eine politische Entscheidung einer Weltmacht wie der USA, wie sie ihre Interessen weltweit absichern und das Militär dafür einsetzen wollen. Aber ist jeder ein Trittbrettfahrer, der sich an einer „Grand Strategy“ der USA nicht beteiligt? Europäische und amerikanische Interessen müssen nicht immer im Einklang stehen. Schon vor Jahren konnte man selbst in Medien, die Amerika verbunden sind, lesen: „Die USA isolieren Russland von Europa“. (Die Welt; 3. November 2017). Liegt eine derartige Politik im Interesse Österreichs? Damit im Zusammenhang muss man feststellen, dass die amerikanische Außenpolitik primär vom Pentagon, also von den Militärs, festgelegt wird. Diplomaten haben selbst bei wichtigen Entscheidungen oft kaum eine Mitsprache.

Entsprechend werden diese dann sogar von engen Verbündeten beurteilt. So glauben 83 % der Kanadier, dass für Washington immer amerikanische Interessen

im Vordergrund stehen. Ein Exponent der amerikanischen Politik, wie seinerzeit Jesse Helms, hat in einem Grundsatzreferat vor den Vereinten Nationen klar dargelegt, dass eine internationale Organisation die amerikanische Souveränität nicht beeinträchtigen darf.

D.h. nicht, dass diese Politik nicht auch in Europa Anhänger gefunden hätte. Schon Donald Rumsfeld hat nach Beendigung des Kalten Krieges vom „alten“ und vom „neuen Europa“ gesprochen. Neu war, dass die früheren Länder Ost- und Mitteleuropas von der kommunistischen Herrschaft befreit waren und vielfach eine nationalistische, aggressive Haltung gegen Russland einnahmen. Das deckte sich mit den amerikanischen Interessen, die NATO bis an die Grenzen Russlands auszudehnen; den Handel mit Russland einzudämmen; und Verträge, wie etwa den ABM-Vertrag, einseitig aufzulösen.

Während in Westeuropa mit der Gründung des Europarates eine „Revolution in den zwischenstaatlichen Beziehungen“ gelang, traditionelle Feindschaften in Freundschaften und Konfrontation in Kooperation verwandelt wurden, haben die USA an einer traditionellen Außenpolitik, gestützt auf militärische Stärke, festgehalten. Die früher kommunistischen Ränder wurden zwar Mitglied des Europarates, so wie Russland, eine Aussöhnung, wie etwa zwischen Deutschland und Frankreich nach dem Zweiten Weltkrieg, kam aber nicht zustande. Zu groß waren die Ressentiments, die teilweise bis in die Zarenzeit zurückreichten, im Baltikum, in Polen oder in früheren Sowjetrepubliken. Auftritte führender amerikanischer Politiker, wie jene von John McCain oder Lindsey Graham unter dem Motto „Euer Kampf ist unser Kampf“ haben die Stimmung weiter aufgeheizt. Dass Politik, die auf eine Erhöhung der Spannungen ausgerichtet ist, zu einer Aufrüstung führen muss, ist klar. Eine andere Frage ist, ob Österreich eine solche Politik mittragen soll.

Die österreichische Außenpolitik soll auf Frieden, Sicherheit und auf das Wohlergehen unseres Landes ausgerichtet sein, durchaus im Einklang mit den anderen Mitgliedern der Europäischen Union. Eine Unterstützung der weltweiten Ambitionen einer Großmacht muss nicht unbedingt Teil dieser Politik sein. Was etwa Russland betrifft, so hat sich Jahrzehnte lang eine Politik der Kooperation besser bewährt als Konfrontation. „Mehr Sicherheit“ muss nicht unbedingt mit „mehr Rüstung“ einhergehen, sondern kann durchaus auch auf mehr Diplomatie beruhen.

Eine solche Politik hat das neutrale Österreich in den letzten Jahrzehnten ausgezeichnet, weshalb es keinen Grund gibt, von diesem bewährten Modell abzugehen.

(* Dr. Wendelin Ettmayer; Abgeordneter zum Nationalrat a.D.; ehemaliger österreichischer Botschafter in Finnland & Estland; Kanada & Jamaika; beim Europarat; Autor;
www.wendelinettmayer.at