

„Neutrality is a concept of the past.“¹

Javier Solana, 16. Januar 2001

„Die dauernde Neutralität ist der Rechtsstatus eines Staates, Kraft dessen es dem Neutralen verboten ist, sich an einem künftigen Kriege zu beteiligen.“²

Josef Köpfer

„Als Zusammenschluss von 25 Staaten mit über 450 Millionen Einwohnern [...] ist die Europäische Union, der zudem ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung steht, zwangsläufig ein globaler Akteur. [...] Die zunehmende Konvergenz europäischer Interessen und die Stärkung der gegenseitigen Solidarität haben die EU zu einem glaubwürdigeren und handlungsstarken Akteur werden lassen. Europa muss daher bereit sein, Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mit zu tragen.“

Europäische Sicherheitsstrategie, 2003

¹ EU-Observer vom 17.1.2001.

² **Köpfer, Josef:** Die Neutralität im Wandel militärischer Erscheinungsformen. München 1975, S. 51.

1. Einleitende Bemerkungen

„Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik [ist] das Integrationsprojekt der nächsten Dekade“³ stellte Javier Solana, der Hohe Repräsentant der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) kurz nach seinem Amtsantritt im Dezember 1999 fest. Nach der Katastrophe im jugoslawischen Bürgerkrieg und später in der Kosovo-Krise, in der sich nicht nur die europäische Handlungsunfähigkeit, sondern auch die sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA verdeutlichte, setzte sich die Einsicht bei den europäischen Staats- und Regierungschefs durch, dass die Europäische Union (EU) eine handlungsfähige und durchsetzungsfähige militärische Ergänzung zur GASP benötige.⁴

Eine halbe Dekade später blicken wir auf eine äußerst dynamische und integrationstechnisch betrachtet sehr schnelle Entwicklung zurück, die schon heute die EU als globalen Akteur im Krisenmanagement etabliert hat. Das Erreichte liest sich beeindruckend – neben den z. T. völlig neuen Institutionen und einer Entscheidungsstruktur wurden sowohl zivile als auch militärische Kapazitäten aufgebaut, bereits erfolgreich eingesetzt und sogar eine Beistandsklausel in den Vertrag über eine Verfassung für Europa (im folgenden: *EU-Verfassung*) integriert.

Um dies zu erreichen, mussten zahlreiche Krisen überwunden und Kompromisse geschlossen werden, nicht zuletzt bei den Verhandlungen über die EU-Verfassung. Zu den zentralen Problemen gehörten hierbei immer das Verhältnis zur NATO bzw. zu den USA sowie die Abgabe von Souveränität in einem Politikbereich, der zu den Hauptfunktionen des Staates gehört, der nationalen Sicherheitspolitik. Vor allem für die dauernd neutralen/bündnisfreien Staaten in der EU (Irland sowie die 1995 beigetretenen Finnland, Österreich, Schweden und das 2004 beigetretene Malta), die sicherheitspolitische Unabhängigkeit benötigen, um diesen Status glaubwürdig behalten zu können, stellte die Sicherheitspolitik lange ein Integrationstabu dar. Eine Fortführung der Neutralität wird von ihren Bürgern heute immer noch deutlich gefordert.

Die vorliegende Arbeit versucht der Frage nachzugehen, wie es trotz dieser scheinbaren Unvereinbarkeit zwischen neutraler Politik und der ESVP zu einer solchen Entwicklung kommen konnte und auf welche Weise sich nicht nur die Ausgestaltung der ESVP, sondern auch im besonderen Maße die neutralen Staaten angepasst oder sogar ‚europäisiert‘ haben. Hierzu soll zunächst geklärt werden, was sich hinter den Begriffen „Neutralität“ bzw. „Bündnisfreiheit“ ver-

³ Solana, Javier: Die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Integrationsprojekt der nächsten Dekade, S. 1.

⁴ Vgl. **Britisch-Französisches Gipfeltreffen vom 3./4. Dezember 1998**: St. Malo Joint Declaration.

birgt und welche Bedeutung diese in Politik und Völkerrecht sowohl für die betroffenen Staaten als auch für das internationale (Sicherheits-)System haben. Anschließend werden einzelne neutrale Staaten hinsichtlich der Entwicklung und Ausprägung ihrer Neutralität untersucht. Im Fokus sollen insbesondere Österreich und Schweden liegen, da sie in sehr unterschiedlicher Weise auf den Anpassungsdruck, der durch die ESVP entstand, reagierten.

Im Hauptteil der Arbeit werden einzelne Problemspektren der ESVP im Zusammenhang mit den Neutralen genauer untersucht, zunächst durch eine Bestandsaufnahme zum Stande des Vertrages von Nizza, in dem die ESVP in den EU-Vertrag aufgenommen wurde. Als erster und größter Teilbereich der ESVP wird die internationale Sicherheitspolitik bzw. das Krisenmanagement der EU und die Mitwirkung der Neutralen untersucht werden, insbesondere im Hinblick auf die Verfassungsdiskussion, der Einfluss der veränderten sicherheitspolitischen Gesamtsituation durch die neuen Bedrohungen und die praktische Umsetzung in den bisher durchgeführten Missionen. Auch die ersten Schritte zu einer mit dem neutralen Status vollkommen unvereinbaren gemeinsamen Verteidigung wurden durch die Aufnahme einer (abgeschwächten) Solidaritätsklausel in die Verfassung getan, auch mit Zustimmung der ‚Neutralen‘. Diese Schritte, sowie die eng mit der Sicherheitspolitik und der Neutralitätspolitik zusammenhängende Entwicklung in der europäischen Rüstungspolitik, sollen ebenfalls nachvollzogen werden.

Zuletzt wird angesichts dieser Entwicklungen im gesamten möglichen Spektrum der Sicherheits- und Verteidigungspolitik hinterfragt werden, in wie weit noch von ‚neutralen‘ Staaten gesprochen werden kann oder ob es sich nicht vielmehr schon um ‚post‘-neutrale Staaten handelt? Hierbei soll auch der Frage nachgegangen werden, ob die Integration dieser Staaten in die sicherheitspolitischen Strukturen der EU für sie also Militarisierung bedeutet, oder ob die ESVP eine angemessene, gemeinsame europäische Antwort auf eine veränderte Bedrohungslage ist? Zudem soll ein Ausblick gewagt werden, wie es diesen Staaten und der ESVP in Zukunft gelingen könnte, im Spannungsfeld zwischen öffentlicher Meinung, neuen Bedrohungen und gesteigener internationaler Verantwortung zu bestehen.

2. Die Neutralität in den Internationalen Beziehungen

Das Rechtstatut der Neutralität hat eine lange Tradition sowohl im Völkerrecht als auch in den internationalen Beziehungen. Der ursprüngliche Begriff bezeichnet die Nicht-Teilnahme eines Völkerrechtssubjekts (gemeinhin eines Staates) an einem ausgebrochenen gewaltsamen Konflikt oder Krieg zwischen zwei anderen Völkerrechtssubjekten. Dieser Begriff stammt von dem lateinischen ‚neuter‘ (= keiner von beiden) ab, und bezieht sich auf diejenige Parteinahme, in der das betreffende Völkerrechtssubjekt sich bemüht, weder positiv noch negativ auf eine der Konfliktparteien einzuwirken und sich so aus dem Konflikt herauszuhalten.

Heute kennt man verschiedene Formen der Neutralität, die von permanenter Neutralität über ad-hoc Neutralität bis zur Bündnisfreiheit oder differenziellen Neutralität reichen. Obwohl die Begriffe Neutralität und Bündnisfreiheit im heutigen Kontext oft als Synonyme verwendet werden, muss trotzdem genauer zwischen ihnen unterschieden werden. Sie schlagen sich in unterschiedlichen Rechten und Pflichten für die neutralen Staaten nieder (Neutralitätsrecht), bedingen eine andere Neutralitätspolitik und verfolgen bisweilen andere Ziele im internationalen System.

Die klassische ad-hoc Neutralität ist allein auf die völkerrechtliche Situation des Krieges⁵ beschränkt und hat demnach eine mögliche Wirkungsdauer vom formalen Beginn des Krieges bis zum Kriegsende oder Kriegseintritt des neutralen Staates. Zur Friedenszeit hat diese Form der Neutralität nur eine Bedeutung, wenn der betreffende Staat z.B. durch seine Bündnispolitik möglichst günstige Voraussetzungen für eine neutrale Verhaltensweise im Kriegsfall schaffen will. Die klassische Neutralität muss nicht deklariert werden, sondern gilt für alle Nicht-Konfliktparteien, bis sie in den Konflikt eintreten.

Im Gegensatz dazu ist die dauernde oder permanente Neutralität sowohl in Kriegs- als auch in Friedenszeiten völkerrechtlich und politisch relevant. Völkerrechtlich definiert sich die dauernde Neutralität als „[...] der Rechtsstatus eines Staates, Kraft dessen es dem Neutralen verboten ist, sich an einem künftigen Kriege zu beteiligen.“⁶ Ein Staat erlangt diesen Rechtsstatus nur durch einen völkerrechtlichen Vertrag (jus ad neutralitatem erga omnes), der verbindlich be-

⁵ Im klassischen völkerrechtlichen Sinne beginnt ein Krieg mit der Kriegserklärung, einem bedingten Ultimatum oder der Eröffnung von Feindseligkeiten mit der Absicht, den Kriegszustand herbeizuführen. Er endet mit dem Friedensschluss (vgl. **Ipsen, Knut**: Völkerrecht, S. 1213 – 1214).

⁶ **Köpfer, Josef**: Die Neutralität im Wandel der Erscheinungsformen militärischer Auseinandersetzungen, S. 51.

kannt gemacht werden muss, oder durch eine einseitige Erklärung des neutralen Staates. Diese muss aber von der Staatengemeinschaft schweigend anerkannt werden. Das klassische Beispiel für einen permanent neutralen Staat stellt die Schweiz dar.

Von differenzieller Neutralität oder Bündnisfreiheit spricht man, wenn ein Staat eine Außen- und Sicherheitspolitik führt, die zwar nicht an die (sehr strengen) Regeln der permanenten Neutralität gebunden sind, die aber darauf ausgerichtet ist, im Kriegfall neutral bleiben zu *können*. Dies beinhaltet insbesondere die Nicht-Teilnahme an Militärbündnissen, die automatische Beistandsklauseln enthalten (z.B. NATO oder WEU). Während aber für permanent neutrale Staaten strikte, völkerrechtliche Pflichten gelten, haben Bündnisfreie einen sehr viel größeren (neutralitäts-)politischen Spielraum, müssen aber zur Anerkennung ihres Status eine *glaubwürdige* Neutralitätspolitik führen.

2.1 Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik

Das völkerrechtliche Institut der Neutralität entstand in der Übergangsperiode vom Spätmittelalter zur Neuzeit und ist eng mit der Entwicklung der territorialen Staatlichkeit verbunden bzw. wurde durch diese möglich gemacht. Erst souveräne Staaten in symmetrischen Konfliktsituationen hatten ein Interesse daran, die Nichtteilnahme eines Nichtkriegführenden zu regeln und damit zu verhindern, dass eine Konfliktpartei von scheinbar Neutralen bevorzugt wird oder man ohne Absicht in einen Krieg hinein gezogen werden konnte. Zudem ist Neutralität nur in Kriegen zwischen klar definierten Parteien (Völkerrechtssubjekten) möglich, die den Konventionen des Völkerrechts Beachtung schenken.

Über die nächsten Jahrhunderte entwickelte sich durch völkerrechtliche Verträge und Gewohnheitsrecht ein theoretischer und praktischer Neutralitätsbegriff, der schließlich im 20. Jhd. in der zweiten Haager Friedenskonferenz von 1907 kodifiziert wurde. Diese Entwicklung wurde insbesondere von den USA gefördert, welche zum ersten Mal in der Geschichte ein neutrales Land mit großer wirtschaftlicher Macht und zumindest im Ansatz mit den Möglichkeiten, den Abwehrrpflichten eines Neutralen in vollem Maße nachzukommen, darstellten. Im 20. Jahrhundert kam dem Neutralitätsrecht unterschiedliche Bedeutung und Beachtung zu: Während es in den beiden Weltkriegen selber weniger relevant war, hatte es vor allem in der Zwischenkriegszeit und dem Kalten Krieg eine herausragende Bedeutung sowohl im internationalen Sicherheitssystem als auch als sicherheitspolitisches Konzept für Kleinstaaten.

Die wichtigsten Rechtsquellen für das Neutralitätsrecht, in denen die Rechte und Pflichten eines Neutralen Staates sowie der Kriegsparteien festgelegt

sind, sind das V. Haager Abkommen über die Landneutralität und das XIII. Haager Abkommen über die Seeneutralität von der zweiten Haager Friedenskonferenz 1907. Wie im Allgemeinen Völkerrecht, welches keinen zentralen Gesetzgeber kennt, bilden das Gewohnheitsrecht sowie zahlreiche einzelne Völkerrechtliche Verträge, aus denen sich nicht immer ein einheitliches Bild ergibt, weitere wichtige Rechtsquellen. Hierbei spielt vor allem die Entwicklung der Schweizer Neutralität eine prägende Rolle.⁷

2.1.1 Pflichten und Rechte der neutralen Staaten⁸

Ein ad-hoc neutraler Staat hat in einem Kriegsfall vier wesentliche Pflichten: Die *Enthaltungspflicht* besagt, dass er weder direkt noch indirekt am Krieg teilnehmen darf. Dies beinhaltet das Verbot von Truppenstationierungen, Truppentransit (auch über den Luftraum), Lieferung von Kriegsmaterial oder militärischen Nachrichten sowie Entleihung von eigenen Truppen. Er ist außerdem verpflichtet, neutralitätswidrige Handlungen von den Kriegsführenden zu verhindern, notfalls auch mit militärischer Gewalt. Drittens hat er aber auch die Pflicht, bestimmte Handlungen der Kontrahenten zu dulden, wie beispielsweise die Durchsuchung seiner Schiffe bei Seeblockaden. Als letztes schreibt die Unparteilichkeitspflicht vor, dass die Kriegsgegner hinsichtlich staatlicher Beschränkung (v. a. im Handel) gleichbehandelt werden müssen.

Die Pflichten für permanent neutrale Staaten gehen deutlich weiter und erstrecken sich auch auf die Friedenszeiten bzw. die Beziehungen zu allen Staaten, nicht nur die jeweiligen Kriegsgegner. So kommen drei weitere wesentliche Verbote hinzu, die darauf abzielen, dass der permanent neutrale Staat diesen Status in jedwedem Konflikt beibehalten kann. Zunächst lastet auf ihm ein Bündnisverbot – sein Recht zur Schließung völkerrechtlicher Verträge (*jus foederum*) ist insoweit beschränkt, dass er keinen Militärbündnissen beitreten darf, insbesondere nicht solchen mit Beistandsautomatismus.

Problematisch ist der Rüstungssektor, in dem seine Pflichten soweit interpretiert werden, dass er fähig sein muss, glaubhaft Neutralitätsverletzungen abwehren zu können. Zugleich dürfen seine Rüstungsbemühungen aber nicht offensiv ausgerichtet sein und damit eine Gefahr für seine Nachbarn darstellen. Dieses Rüstungsgebot ist angesichts heutiger Waffentechnologie für neutrale

⁷ Zur Entstehungsgeschichte und den Rechtsquellen der Neutralität vgl. **Köpfer, Josef**: Die Neutralität im Wandel der Erscheinungsformen militärischer Auseinandersetzungen, S. 4 – 30 und **Goetschel, Laurent**: Die österreichische Neutralität und die Zukunft der GASP.

⁸ Diese Darstellung stützt sich auf **Goetschel, Laurent**: Die österreichische Neutralität und die Zukunft der GASP, **Köpfer, Josef**: Die Neutralität im Wandel der Erscheinungsformen militärischer Auseinandersetzungen, und **Helmke, Thomas**: Die Neutralen in der GASP. Der Einfluss der bündnisfreien Mitgliedsstaaten auf die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik durch den Amsterdamer Vertrag.

Kleinststaaten zum Teil nicht mehr erfüllbar, da zum Beispiel effektive Raketenabwehr und/oder Flugabwehr für sie kaum mehr finanzierbar sind.⁹ Als letztes gilt das Verbot jeglicher Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Hoheitsgebiet.

Neben diesen Pflichten verleiht das Neutralitätsrecht dem neutralen Staat aber auch gewisse Rechte. Hierzu gehört parallel zur Abwehrlpflicht das Recht, Neutralitätsverletzungen notfalls mit militärischer Gewalt zu verhindern, ohne damit automatisch zur Konfliktpartei zu werden. Außerdem darf er Flüchtlingen Asyl gewähren, Kriegsgefangene freilassen sowie verwundeten Soldaten Transit gestatten oder sie sogar aufnehmen. Bedeutend sind zudem die gewährten Freiheiten. So ist er weder verpflichtet, private Unternehmen (auch bezüglich Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial) noch die freie Meinungsäußerung seiner Bürger zu kontrollieren. Es besteht keine Gesinnungsneutralität und er hat auch das Recht, die Kriegsgegner auf diplomatischer Ebene unterschiedlich zu behandeln. So war beispielsweise der permanent neutrale Staat Österreich während des Kalten Krieges zwar außenpolitisch neutral, sprach sich aber trotzdem offen gegen das System des real existierenden Sozialismus aus.

Verletzt ein Völkerrechtssubjekt das Neutralitätsrecht, so stellt dies ein völkerrechtliches Delikt dar, wobei dann entweder der neutrale Staat (z.B. bei unerlaubtem Transit durch sein Hoheitsgebiet) oder einer der Kriegsparteien (bei Begünstigung der anderen Partei) verletzt wird. Aus dem dezentralen Charakter des Völkerrechts folgt, dass dieses Delikt nur vom verletzten Staat oder dem UN-Sicherheitsrat geahndet werden kann. Daher hängt es von den verletzten Staaten ab, ob sie den Neutralitätsrechtsverstoß ahnden und zu den üblichen völkerrechtlichen Mitteln greifen, die von diplomatischen Protesten über wirtschaftliche Sanktionen bis zu militärischer Gewalt reichen. Während aber die klassische und die differenzielle Neutralität durch Neutralitätsbruch beendet werden, kann die permanente Neutralität nur so beendet werden, wie sie entstanden ist, d.h. entweder durch völkerrechtlichen Vertrag oder durch einseitige, anzuerkennende Erklärung. Wird der Status nicht rechtskräftig beendet, bleiben die völkerrechtlichen Verpflichtungen bestehen.

2.1.2 Neutralitätspolitik

Insgesamt stellt dieser Kanon des Neutralitätsrechts einen Rahmen besonders für permanent neutrale Staaten dar, der durch ihr Verhalten auf der internationalen Bühne ausgefüllt und interpretiert werden muss. Alle außen- und sicherheitspolitischen Handlungen eines neutralen Staates, die er außerhalb seiner rechtlichen Verpflichtungen aus eigenem Antrieb heraus unternimmt, um

⁹ Dieses Problem wurde auch schon während des Kalten Krieges gesehen, ist aber von Seiten der neutralen Kleinststaaten nicht oder kaum lösbar; vgl. **Mayrzedt, Hans**: Neutralität oder Allianz?, S. 47.