

# **DER SICHERHEITSPOLITISCHE "OPTIONENBERICHT" DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESREGIERUNG: EIN DOKUMENT, DAS ES NICHT GIBT - UND EIN LEHRSTÜCK POLITISCHEN SCHEITERNS**

Heinrich Schneider

## **I. Die Koalitionsverabredung über den "Optionenbericht" und ihre Voraussetzungen**

Als Arbeitsgrundlage für die unter der Kanzlerschaft von Viktor Klima und der Vizekanzlerschaft von Wolfgang Schüssel zu bildende Bundesregierung schlossen SPÖ und ÖVP am 11.3.1996 ein Koalitionsübereinkommen und legten sich dabei auf die Ziele fest, "in der XX. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates in Regierung und Parlament konstruktiv zusammenzuarbeiten, die Konsolidierung des Staatshaushaltes herbeizuführen, den EU-Vorsitz im Jahre 1998 erfolgreich wahrzunehmen und das gemeinsam erstellte Arbeitsprogramm in Regierung und Parlament umzusetzen."<sup>1</sup>

In dieser Koalitionsvereinbarung finden sich u.a. die folgenden Passagen:

"Im Geiste der europäischen Solidarität und zum Zwecke der dauernden Gewährleistung der Sicherheit der Republik Österreich werden sich die Regierungsparteien im Einklang mit den Zielsetzungen der Europäischen Union für die vollberechtigte Teilnahme Österreichs an funktionsfähigen europäischen Sicherheitsstrukturen einsetzen.

Mit seinem Beitritt zur Europäischen Union aufgrund einer Volksabstimmung hat sich Österreich zur vollen Mitwirkung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und auch zu der im EU-Vertrag verankerten Perspektive einer gemeinsamen Verteidigungspolitik verpflichtet.

Österreich wird sich im Sinne der im EU-Vertrag verankerten Perspektive an diesbezüglichen Bemühungen aktiv beteiligen."<sup>2</sup>

Aufs erste klingen diese Formulierungen eher erläuterungs- oder klärungsbedürftig; bei näherem Zusehen erscheinen sie aber als recht eindeutig: Die Regierungsparteien halten fest, daß Österreich sich "auch zu der im EU-Vertrag verankerten Perspektive einer gemeinsamen Verteidigungspolitik verpflichtet" hat, und daß es sich an deren Realisierung "aktiv" beteiligt - also deren Realisierung nicht etwa nur "zuläßt", ohne selbst daran mitzuwirken.

Gemeint ist dabei der Vertrag von Maastricht, und zwar die Bestimmung, daß zur "Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP) der EU "auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte."<sup>3</sup> Eine "Gemeinsame Verteidigung", also z.B. eine integrierte Armee der Union, wird lediglich als eine mögliche Zukunftsperspektive angesprochen, wobei der Vertrag eine engere Zusammenarbeit zwischen bestimmten Mitgliedstaaten (etwa in der WEU oder in der NATO) ausdrücklich zuläßt. Hingegen wird eine "gemeinsame Verteidigungspolitik" zwar auch als eine Sache der Zukunft bezeichnet, jedoch nicht als eine Eventualität, sondern als eine verbindlich verabredete Komponente der GASP-Entwicklung.

Daß das eine tiefgreifende Revision der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur Folge haben würde, konnte nicht zweifelhaft sein. Bislang war ja die dauernde ("immerwährende") Neutralität die Basis und der Rahmen dieser Politik. Als Mitte 1989 die erste Bundesregierung in der zweiten "großkoalitionären" Ära gebildet wurde, schlossen die Koalitionsparteien eine "Vereinbarung zur weiteren Vorgangsweise in der Integrationspolitik" ab, in der u.a. festgehalten wurde:

"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..."<sup>4</sup>

Eine "gemeinsame Verteidigungspolitik" ist aber mit der Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität kaum vereinbar; sie bedeutet eine verteidigungspolitische Solidarisierung; und damit den Ausschluß eines verteidigungspolitischen Abseitsstehens eines Mitgliedstaates, wie immer die Verteidigung, selbst für den Fall, daß eines der Mitglieder angegriffen werden sollte, organisiert wird.

Im Lichte dieser Verpflichtung mußte die Aufrechterhaltung der 1989 eingenommenen Position im Rahmen der EU-Mitgliedschaft, und vor allem im Falle der aktiven Mitwirkung an der Weiterentwicklung der GASP, erst recht dann problematisch erscheinen, wenn man in Betracht zieht, daß die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nicht unabhängig von der NATO entwickelt werden kann und wird:

- In der Gesamtheit der EU-Mitgliedstaaten, die gemeinsam eine Verteidigungspolitik der Union entwickeln und führen wollen, gibt es eine deutliche Mehrheit von NATO-Mitgliedern, und diese sind offenbar keineswegs bereit, etwa aus der NATO auszutreten, um eine von der NATO völlig abgekoppelte gemeinsame Verteidigungspolitik der EU betreiben zu können.
- Umgekehrt legt der Maastrichter Vertrag fest, daß die EU-Politik die NATO-Verpflichtungen der entsprechenden Mitgliedstaaten respektiert und "mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik" vereinbar sein muß.<sup>5</sup>
- Spätestens seit dem Herbst 1991 - als die entsprechenden Bestimmungen des Maastrichter Vertrages ausformuliert vorlagen - war offensichtlich, daß die "gemeinsame Verteidigungspolitik" der EU mit Hilfe der WEU vorangetrieben wird; im Vertrag selbst wird die WEU als "integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union" bezeichnet; die WEU ist ganz eindeutig ein Verteidigungsbündnis, dessen (bisherige) Mitglieder ausnahmslos der NATO angehören und dessen Politik mit der NATO abgestimmt ist.

Eine unvoreingenommene und sorgsame Lektüre des Koalitionsabkommens vom 11.3.1996 muß daher schon aus den bisher betrachteten Formulierungen zu der Folgerung führen, daß die Koalitionsparteien sich einerseits über die Verknüpfung der Sicherheitspolitik der EU mit der WEU, sowie andererseits auch über die Verknüpfung der WEU mit der NATO und ihrer Politik einig waren. Immerhin enthält die Schlußakte des Maastrichter Vertragswerks - innerhalb einer Erklärung zur WEU - auch die Feststellung: "Die WEU wird als Verteidigungskomponente der Europäischen Union und als Mittel zur Stärkung des europäischen Pfeilers der Atlantischen Allianz entwickelt. Zu diesem Zweck wird sie eine gemeinsame europäische Verteidigungspolitik formulieren und... konkret durchführen." Außerdem heißt es in diesem Text: "Die WEU wird im Einklang mit den Positionen handeln, die in der Allianz beschlossen werden".

Die Koalitionsparteien haben zudem im genannten Abkommen ausdrücklich festgehalten, daß sie die Möglichkeiten, die sich aus der EU-Mitgliedschaft ergeben, "konsequent und mit allem

Nachdruck nützen" wollen, zumal "das Gewicht und der Einfluß der einzelnen Mitgliedstaaten... wesentlich vom Grad ihrer aktiven Solidarität und vollen Integrationsbereitschaft" abhängt, und zwar insbesondere hinsichtlich der "Teilnahme an der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik".

Das heißt: auch und gerade in Bezug auf die GASP und die gemeinsame Verteidigungspolitik nehmen die Koalitionsparteien eine Politik des aktiven Vorantreibens in Aussicht; das Maastrichter Vertragssystem gibt jedoch die Richtung eines solchen Vorantreibens vor: nämlich die Perspektive eines engen Verbundsystems von EU, WEU und NATO.<sup>6</sup> Demgemäß bekennen sich die Partner des Abkommens vom 11.3.1996 auch zur "weiteren Konvergenz von EU und WEU" und vereinbaren im Interesse dieser Konvergenz, daß die Regierung im Zuge der EU-Vertragsreform für eine Richtlinien- oder Weisungskompetenz der EU gegenüber der WEU in bezug auf die sogenannten "Petersberger Aufgaben" eintreten wird.<sup>7</sup> Daß die "Konvergenz von EU und WEU" zugleich auch eine verstärkte Ankoppelung der GASP an die Politik der NATO bedeuten würde, konnte hierbei keinem Kenner der Gegebenheiten zweifelhaft sein.<sup>8</sup>

Mit anderen Worten: Wer sich ernsthaft die vertraglich fixierten Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft und die "Verfassungswirklichkeit" der real existierenden europäischen Sicherheitsarchitektur vergegenwärtigt, muß aus den im März 1996 von den Koalitionspartnern vereinbarten Aussagen den Schluß ziehen, daß sie sich über die Perspektive der vollen Eingliederung Österreichs in die mit der WEU und mit der NATO verbundene gemeinsame Verteidigungspolitik Europas nicht im Zweifel befinden konnten und daß sie sich in der Bejahung dieser Perspektive einig waren. Also auch über eine zwar derzeit noch nicht erforderliche, aber später - im Zuge der für die Zukunft verbindlich vorgesehenen Realisierung der gemeinsamen Verteidigungspolitik - unvermeidlich werdende Verabschiedung von der dauernden Neutralität - in Verbindung mit der gewollten und aktiv vorangetriebenen Einbeziehung Österreichs in eine zwischen NATO und EU/WEU einvernehmlich formulierte und gestaltete Politik.

Dies muß man vor Augen haben, wenn man jene Passage des Koalitionsabkommens betrachtet, die die Erarbeitung des vielberufenen "Optionenberichts" vorsieht: "Im Lichte des Verlaufs der EG-Regierungskonferenz und der Entwicklungen in der europäischen Sicherheitspolitik wird die Bundesregierung alle weiterführenden sicherheitspolitischen Optionen, einschließlich der Frage einer Vollmitgliedschaft Österreichs in der WEU einer umfassenden Überprüfung unterziehen und dem Parlament hierüber auf einvernehmlichen Antrag des Bundeskanzlers, des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten und des Bundesministers für Landesverteidigung noch vor der Übernahme des EU-Vorsitzes durch Österreich, spätestens jedoch im Laufe des ersten Quartals des Jahres 1998 berichten. Nach Maßgabe der Schlußfolgerungen dieses Berichts wird die Bundesregierung dem Parlament Vorschläge für die erforderlichen Maßnahmen unterbreiten. Österreich wird auch sein Verhältnis zu den anderen Sicherheitsorganisationen, in deren Rahmen die EU-Mitgliedstaaten ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik gestalten, dynamisch fortentwickeln."<sup>9</sup>

Auch diese Passage klingt zunächst etwas umständlich - vor allem der ziemlich lang geratene erste Satz. Wieder wird es nützlich sein, etwas genauer zu betrachten, was gesagt wurde und gemeint war.<sup>10</sup>

Offenkundig gehen die Koalitionsparteien davon aus, daß es einen Entscheidungsbedarf gibt oder geben wird, und daß es dazu sinnvoll ist, die verschiedenen in Frage kommenden Alternativen zu bedenken und zu bewerten - dergestalt, daß schließlich eine politische Option als die den Erfordernissen am ehesten entsprechende zur Grundlage der österreichischen Politik gemacht wird; dem Parlament sollen entsprechende Vorschläge unterbreitet werden. Man wird davon ausgehen können, daß der Plural ("Vorschläge") nicht etwa besagen sollte, daß die Regierung dem Parlament ein Bündel von Alternativen unterbreitet, nach dem Motto:

Wir können uns nicht einigen, wohin die Reise gehen soll, daher präsentieren wir einen Katalog von Reiseplänen, entscheidet Ihr, liebe Abgeordnete, was für eine Politik wir als Bundesregierung betreiben sollen. (Mit einem solchen Ergebnis der "umfassenden Überprüfung der Optionen" wäre eine Bankrotterklärung der Regierung in bezug auf ihre Führungsfunktion verbunden<sup>11</sup>). Vielmehr war offenbar unterstellt worden, daß die Umsetzung einer in sich eindeutigen grundlegenden Richtungsentscheidung eine Mehrzahl von legislativen Akten erfordern würde.

Die Wendung "alle weiterführenden sicherheitspolitischen Optionen" bringt gemäß allen Usancen des Sprachgebrauchs zum Ausdruck, daß es sich nicht nur um ein simples Entweder-Oder handelt, sondern um eine darüber hinausgehende Vielzahl von Alternativen.

Was alles in diesem Zusammenhang den Verfassern des Übereinkommens vor Augen gestanden haben mag, kann dahingestellt bleiben; schon ein kurzes Nachdenken erbringt eine Vielzahl von denkmöglichen Optionen, zumindest wohl die folgenden:

- Weiterführung der bisherigen Politik, Verzicht auf die Modifikation der bisher maßgeblichen Prinzipien und Rezepte.
- Beibehaltung und verstärkte Betonung der dauernden Neutralität, u.U. verbunden mit einer Modifizierung der bisherigen Militärpolitik (Vergrößerung der Verteidigungsausgaben, sodaß die Neutralität tatsächlich glaubhaft geschützt werden kann; also Erhöhung der Verteidigungsausgaben mit dem Ziel, Aggressionen oder Neutralitätsverletzungen so effektiv abwehren zu können, daß andere Konfliktparteien keinen Anlaß oder Vorwand zur "Ersatzvornahme" finden.<sup>12</sup>
- Relativierung oder Modifikation der dauernden Neutralität (etwa in Richtung auf eine sog. "differentielle" Neutralität).
- Abkehr von der dauernden Neutralität, aber lediglich zugunsten der Steigerung der eigenen Handlungsfreiheit (also ohne Beitritt zu einem Bündnis).
- Beibehaltung der Neutralität als Status, Beteiligung an europäisch-atlantischen Kooperationsvorkehrungen und -Projekten, soweit dies mit dem Fortbestand der Neutralität vereinbar ist (also z.B. Beteiligung an der erweiterten Partnerschaft für den Frieden ("enhanced PfP"), und/oder Aufwertung des Beobachterstatus bei der WEU, o.ä.).
- Beitritt zur WEU - womöglich ohne Beitritt zur NATO.<sup>13</sup>
- Beitritt zur NATO, aber ohne Beitritt zur WEU.
- Beitritt zur WEU und zur NATO
- Bemühungen um eine Art "Koalition" aller Nichtbündnismitglieder innerhalb der EU
- Bemühungen um eine Art "Koalition" aller blockfreien und neutralen Staaten Europas (oder des OSZE-Raumes)
- Unterstützung der (bisherigen, inzwischen aber anscheinend mangels Erfolgschance nicht besonders intensiv weiterverfolgten) sicherheitspolitischen Vorstellungen Rußlands (Ausbau der OSZE zu einer Organisation mit völkerrechtlicher Vertragsgrundlage und verstärkter Entscheidungsfähigkeit, also zu einer Art "Euro-UNO", d.h. zu einem regionalen System kollektiver Sicherheit im Rahmen der UNO

- Ausrichtung der eigenen Sicherheitspolitik auf die UNO, Bemühungen um deren Stärkung, sodaß Österreich sich von ihr eine effektivere Verantwortung für die Wahrung der Sicherheit erwarten kann.
- Kombination von verschiedenen Zielen und Strategien im Sinne der vorstehend aufgeführten Optionen.

Angesichts dieser Vielzahl von Möglichkeiten ist es auffällig, daß im zitierten Text lediglich zwei Optionen angesprochen werden, die eine indirekt, die andere ausdrücklich:

- Einerseits das Einfrieren des "status quo", oder die Abweisung eines Entscheidungsbedarfs, und zwar in einem negativen Sinn: Dies wäre nämlich keine "weiterführende" sicherheitspolitische Option. In die Überprüfung sollen aber die "weiterführenden" Optionen einbezogen werden.
- Andererseits die Möglichkeit der "Vollmitgliedschaft in der WEU" - sie ist als einzige aus einer unbestimmt bleibenden Vielzahl von Optionen ausdrücklich genannt, d.h. mit ihr "muß" sich der "Optionenbericht" ausdrücklich auseinandersetzen.

Dies legt den Schluß nahe, daß die Autoren des Vereinbarungstexts sich mit der Möglichkeit eines WEU-Beitritts befaßt hatten, sich indessen über die Ratsamkeit (oder gar Notwendigkeit) eines solchen Schrittes nicht (oder noch nicht) einigen konnten. Man muß daher annehmen, daß eine Verhandlungspartei sich für diese Option einsetzte, die andere hingegen dafür nicht zu haben war.

Die Formulierung der zitierten Passage deutet darauf hin, daß man aus dieser Not sozusagen eine Tugend gemacht hat - positiv-einvernehmlich oder, zumindest von einer Seite her, nolens-volens: Man einigte sich auf die Aussage, es sei ratsam, erst einmal abzuwarten,

- welchen Verlauf die EU-Regierungskonferenz nehmen wird, und
- welche Entwicklungen in der europäischen Sicherheitspolitik erkennbar werden.

Allerdings soll dieses Abwarten nicht für eine unbestimmte Zeit in Aussicht genommen werden; die Analyse und die Erarbeitung von Schlußfolgerungen soll vielmehr bis zum Ende des ersten Vierteljahres 1998 (also bis Ende März) abgeschlossen sein.

Diese Festlegung impliziert wiederum mindestens zweierlei:

- Bis zu diesem Zeitpunkt sind beide Entwicklungen - mutmaßlich oder hoffentlich - soweit vorangeschritten, daß sich daraus wesentliche Folgerungen für die Bewertung der verschiedenen Optionen ableiten lassen.
- Aber jedenfalls erscheint es als notwendig, die Grundsatzentscheidung der Bundesregierung so rechtzeitig zu fällen, daß bis zur Übernahme des EU-Vorsitzes durch Österreich die notwendigen Weichenstellungen getroffen werden können (dies wurde offenbar so verstanden, daß bis Ende März 1998 der Volksvertretung die entsprechenden Vorschläge unterbreitet werden, woraufhin dann bis Ende Juni der Prozeß der Willensbildung soweit vorankommt, daß Österreich den EU-Vorsitz auf der Basis einer geklärten eigenen Position antritt).

Was endlich den letzten zitierten Satz betrifft, so hat man später aus dem Mund von Beamten des Außenministeriums gehört, daß damit die dynamische Fortentwicklung der Beziehungen zur NATO angesprochen worden sei, ohne daß das Bündnis selbst genannt würde. Tatsächlich

ist es allerdings nicht so, daß "die EU-Mitgliedstaaten" (zufolge dem Sprachgebrauch: alle Mitgliedstaaten) im Rahmen der NATO ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik gestalten, sondern nur einige (freilich die Mehrheit). Nimmt man die Rede von "den" Mitgliedstaaten ernst, dann wird man unterstellen, daß damit noch am ehesten die OSZE und die UNO gemeint sein könnten, denn diesen Organisationen gehören alle EU-Mitgliedstaaten an. Sie bilden in gewisser Weise auch (wenngleich mit unterschiedlicher Verbindlichkeit) einen politischen bzw. den rechtlichen Rahmen für die Sicherheitspolitik ihrer Mitgliedstaaten. In der Folge kam es zunächst noch zu Regierungsübereinkünften, die die zwischen den Koalitionspartnern abgesprochene Linie und ihre inhaltlichen Implikationen bekräftigten: Noch im März 1996 beschloß der Ministerrat "Österreichische Grundsatzpositionen zur EU-Reformkonferenz, und in deren Text wurden Passagen aus dem Koalitionsabkommen wortgetreu übernommen.<sup>14</sup>

Im Mai 1996 verabschiedete die Regierung in ihrer ersten Kabinettsklausur "Leitlinien" zu den Themen der Vertragsreform; dort wird die Verwirklichung der Perspektive der Gemeinsamen Verteidigungspolitik als "längerfristiger Prozeß" bezeichnet, sodaß eine "weitreichende Neuordnung der europäischen Sicherheitsarchitektur" derzeit noch nicht anstehe. Jedoch wird, im Anschluß an den Hinweis auf die "Festlegung der gemeinsamen Verteidigungspolitik" (und der Möglichkeit einer gemeinsamen Verteidigung) festgestellt: "Österreich ist bereit, an der Weiterentwicklung der europäischen Sicherheitsstrukturen innerhalb der Union und darüber hinaus aktiv und solidarisch mitzuwirken". Dabei gehe man davon aus, daß die europäische Sicherheitspolitik auf einem in das globale System der UNO eingebundenen Zusammenwirken mehrerer Institutionen beruhen wird, die einander ergänzen und unterstützen müßten, nämlich EU, WEU, NATO und OSZE.<sup>15</sup> Was man unter der "Weiterentwicklung der europäischen Sicherheitsstrukturen innerhalb der Union" verstehen konnte, war zu dieser Zeit klar: insbesondere Fortschritte in Richtung auf die gemeinsame Verteidigungspolitik, vor allem durch eine engere Ankoppelung der WEU (seinerzeit war es sogar üblich zu betonen, die Regierungskonferenz dürfe nicht später als 1996 zusammentreten, weil bis 1998 entsprechende Weichenstellungen vorbereitet werden müßten, denn 50 Jahre nach dem Abschluß des "Brüsseler Pakts" stehe eine Revision des WEU-Vertrags an...)

Alle diese Festlegungen klangen in vielen Ohren wie eine Vorwegnahme von ohnehin kaum zweifelhaften Ergebnissen des Optionenberichts. Der Nationalrats-Klubobmann der ÖVP Andreas Khol erklärte beispielsweise noch Anfang 1998: "Der NATO-Beitritt Österreichs kommt wie das Amen im Gebet" - ungeachtet des Umstandes, daß damals bereits massive Blockierungstendenzen in der SPÖ erkennbar waren, wobei insbesondere Nationalratspräsident Heinz Fischer und Klubobmann Peter Kostelka gegen einen NATO-Beitritt Stellung genommen hatten; Khol meinte dazu: "Das Skurrile und Bizarre an der Diskussion ist: Fischer und Kostelka wissen ganz genau, daß der NATO-Beitritt kommt. Sie setzen nur auf Zeit. Daß er kommt, wissen alle Minister und der Bundeskanzler.." <sup>16</sup> Anscheinend setzte Khol dabei nicht nur auf besondere Expertisen sozialdemokratischer Spitzenpolitiker, sondern auch auf eine im Lande verbreitete Einstellung: Im Februar 1998 gab es zwar eine Umfrage-Mehrheit von 65% gegen einen NATO-Beitritt - aber 57% der Befragten meinten, daß Österreich schlußendlich doch beitreten werde, nur 21% sahen Österreich auch in Zukunft "niemals" als Allianzmitglied.<sup>17</sup>

Tatsächlich ging das Ringen um den gemeinsamen "Optionenbericht" aus wie das "Hornberger Schießen", trotz intensiver Bemühungen der beiden Parteichefs kurz vor dem angepeilten Endtermin.

Das war zwar schon in den letzten Wochen und Monaten davor abzusehen; doch bis in das Jahr 1997 hinein rechneten sachkundige Beobachter eher mit einem Entschluß, die einzige im Koalitionsabkommen ausdrücklich genannte Option positiv aufzugreifen<sup>18</sup> - wobei sich

inzwischen herausgestellt hatte, daß der WEU-Beitritt ziemlich unweigerlich auch mit einem NATO-Beitritt verbunden werden müßte.<sup>19</sup>

Es lohnt sich, die Geschichte des Scheiterns nachzuzeichnen und zu analysieren.

## **II. "Vor Tische las man's anders"? Österreichische Positionen vor dem EU-Beitritt**

Schon die Einigung der Koalitionsparteien SPÖ und ÖVP über das im Jahre 1989 an die Europäischen Gemeinschaften übermittelte Beitrittsansuchen hat eine Vorgeschichte, auf die hier nicht eingegangen werden muß.<sup>20</sup> Wie erwähnt, gingen beide Parteien von der Wahrung des Status der dauernden Neutralität aus. Daß eine solche Position prinzipiell vertretbar war, es freilich zu ihrer Durchsetzung des guten Willens der anderen Beteiligten (der EG-Kommission, des Europäischen Parlaments und insbesondere der Mitgliedstaaten) bedurfte, konnte zu dieser Zeit unterstellt werden.

Als bald nach der Überreichung des Beitrittsansuchens beauftragten die Außenminister der Mitgliedstaaten die Kommission, den im Zusammenhang mit Erweiterungsverfahren durch den EWG-Vertrag vorgesehenen "Avis" - also die Stellungnahme zum Beitrittsansuchen - auszuarbeiten. Zu dessen Vorlage kam es ein Jahr später (die Kommission war, über ihre "normalen" Aufgaben hinaus, mit der für Ende 1992 vorgesehenen Vollendung des Binnenmarktes, mit der Reform der EG-Finanzverfassung und mit Vorbereitungsarbeiten zur Gründung der EU mehr als ausgelastet). Die Stellungnahme<sup>21</sup> war positiv, die Kommission empfahl die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen, vermerkte jedoch, es könne Probleme im Hinblick auf die dauernde Neutralität Österreichs geben; sie dachte dabei vor allem an die schon absehbare Einführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Regierungskonferenzen über die Wirtschafts- und Währungsunion sowie über die Politische Union hatten bereits gegen Ende 1990 ihre Arbeiten aufgenommen, und entsprechende Vorschläge lagen längst auf dem Tisch.<sup>22</sup> Inzwischen waren auch die Beitrittsgesuche von Schweden, Finnland und Norwegen unterbreitet worden.

Am 1.2.1993 begannen die formellen Beitrittsverhandlungen, und zwar zur "EU"; deren Gründungsvertrag war am 7.2.1992 unterzeichnet worden, und bildete nunmehr die Verhandlungsgrundlage.

Das waren Umstände, die in der gängigen Diskussion nicht immer angemessen gewürdigt wurden. Die "Union", zu der nun, im Jahre 1993, Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden, war etwas anderes als die "EG", deren Mitgliedschaft anzustreben man 1989 beschlossen hatte. Zur Zeit des Entschlusses, den "Brief nach Brüssel" abzusenden, stand weder der "Euro" in Aussicht, noch die GASP. Erst recht enthielten die Gemeinschaftsverträge, die die für den Beitrittsantrag Verantwortlichen vor Augen hatten, keine Klauseln über die künftige gemeinsame Verteidigungspolitik. So war natürlich damals die WEU noch keineswegs als "integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union" betrachtet worden, weil das Projekt dieser Union noch gar nicht in Aussicht stand. Mit anderen Worten: Zum Zeitpunkt des Beitrittsantrags war die Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität noch eine mit guten Gründen vertretbare Position - aber zum Zeitpunkt des tatsächlichen Verhandlungsbeginns stellten sich die Dinge anders dar.

Wie erwähnt, bekannte sich zur Zeit des Entschlusses zum Beitrittsantrag auch die ÖVP zur dauernden Neutralität; ob das aus uneingeschränkter Überzeugung der Fall war, oder ob man damit den Koalitionskonsens stärken wollte und um dieses Anliegens willen Bedenken zurückstellte, kann dahingestellt bleiben; tatsächlich gab es die ersten Anstöße zu einer kritischen Debatte über die dauernde Neutralität erst im Jahre 1990.<sup>23</sup>

Sie wurden auch in der später so für den Bündnisbeitritt eintretenden ÖVP keineswegs freundlich aufgenommen. Jedenfalls gaben auch die führenden ÖBP-Politiker der Neutralität noch geraume Zeit einen hohen Stellenwert. Alois Mock soll 1988 die These vertreten haben, die österreichische Neutralität werde "die EG umformen und deren ‚rein ökonomische Qualität‘ ausdrücken"<sup>24</sup>. Noch über seine Haltung unmittelbar vor dem Verhandlungsbeginn

berichtete man unter dem Titel "Mock will Neutralität durchboxen - Der Außenminister hofft dabei auf die Integrationsbremser in der Gemeinschaft".<sup>25</sup>

Die Basis für die Zustimmung der größeren Koalitionspartei, der SPÖ, zum "Brief nach Brüssel", war die Billigung einer entsprechenden Vorlage des Parteivorsitzenden und Bundeskanzlers Franz Vranitzky durch den Parteivorstand am 3.4.1989 mit 54 gegen 4 Stimmen. Darin hieß es unter der Abschnittsüberschrift "Die immerwährende Neutralität - ein unverzichtbares Gut": "Die Sozialistische Partei steht jedenfalls bedingungslos zum wichtigsten Punkt ihres außen- und sicherheitspolitischen Selbstverständnisses". Wie die Vorlage des Parteivorsitzenden ausgesehen hätte, wenn man damals schon den EU-Vertrag vor Augen gehabt hätte, und wie dann der Parteivorstand votiert hätte, ist eine pikante Frage. Jedenfalls war bereits um die Jahresmitte 1991 klar, daß die EG von Österreich Zusicherungen über die Loyalität gegenüber den GASP-Bestimmungen des künftigen Vertrages erwartete. Interessierte Beobachter empfanden es als keineswegs selbstverständlich, daß in den Beitrittsverhandlungen selbst das Thema weitgehend ausgeklammert wurde.

Wie ist das zu erklären?

Die Bundesregierung hielt an ihrem Entschluß zur vollen Beteiligung Österreichs am EG/EU-Integrationssystem fest. Allem Anschein nach nicht nur deshalb, weil ein Rückzug nach den anstrengenden Bemühungen um einen möglichst weitgehenden Konsens (auch mit den Bundesländern und den Sozialpartnern) einen Gesichtungsverlust bedeutet hätte. Sie hielt den Beitritt für so wichtig und unerläßlich, daß die Maastrichter Veränderungen dieses Systems in ihren Augen den Beitrittskurs nicht in Frage stellen durften;<sup>26</sup> sie ging sogar so weit, sie als positive Beweggründe zum Erwerb der Mitgliedschaft zu werten.

Dies ergibt sich insbesondere aus den Beteuerungen und Zusicherungen, die die Regierung den Mitgliedstaaten der EG (und der künftigen EU) übermittelte.

Im November 1991, als die Grundlinien der Maastrichter Reform bereits absehbar waren, übermittelte Österreich an die 12 EG-Mitgliedsstaaten ein Aide-Mémoire, in dem ausdrücklich auf den Kommissions-Avis Bezug genommen wird. Darin heißt es u.a.:

"...Zwischen dem fundamentalen Interesse Österreichs an Stabilität und Sicherheit in Europa und dem Streben der Gemeinschaft, die europäische Einigung voranzutreiben und sich geeignete Strukturen und Instrumente für die Erfüllung ihrer sicherheits- und friedenspolitischen Aufgaben in Europa zu schaffen, besteht Übereinstimmung. Österreich ist sich bewußt, daß die Sicherheit Europas auch die seine ist. Es sieht daher insbesondere in den Bemühungen um eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der politischen Union einen essentiellen Beitrag zur Gewährleistung der europäischen Sicherheit. Die objektiven Verflechtungen, die unsere Zeit prägen, erlauben kein Abseitsstehen... Nicht nur wirtschaftlicher Fortschritt und der Schutz der Umwelt, sondern auch die Sicherheit müssen heute im Verbund mit anderen gesucht werden... Österreich ist bereit, seine Sicherheitspolitik in einem europäischen Rahmen zu führen und daher an der Schaffung und dem Funktionieren eines zukünftigen europäischen Sicherheitssystems innerhalb der Gemeinschaft und über diese hinaus mitzuarbeiten. Österreich ist sich bewußt, daß sich daraus Verpflichtungen ergeben werden und ist bereit, sich dieser Herausforderung zu stellen. Seine Mitarbeit wird von den Grundsätzen der Solidarität und der Lastenteilung geleitet sein. Die... europäische Integration stellt einen in die Zukunft gerichteten dynamischen Prozeß dar. Das solidarische Mitwirken am Prozeß der europäischen Einigung liegt sowohl in der europäischen Berufung Österreichs als auch in seinem konkreten politischen Interesse begründet. Österreich wird daher als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft die Weiterentwicklung und Vertiefung ihrer Strukturen keineswegs behindern, sondern nach Kräften fördern..."

An diesem Text fällt mehreres auf:



- Erstens ist von der dauernden Neutralität mit keinem Wort (mehr) die Rede (vordem war sie in offiziellen Verlautbarungen über Österreichs Position in der sicherheitspolitischen Landschaft sozusagen das Hauptwort Nummer eins)
- Zweitens wird ausdrücklich auf den "Avis" Bezug genommen, und die Ausführungen klingen so, als handle es sich um die von der Kommission für notwendig gehaltene "klare Zusicherung..., daß die österreichische Regierung... in der Lage ist, mit der künftigen gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einhergehende Verpflichtungen zu übernehmen".<sup>27</sup>
- Drittens wird argumentiert, daß die aktive und vorantreibende (der "dynamischen Fortentwicklung" angemessene) Rolle Österreichs in bezug auf die GASP nicht eine Konzession ist, zu der Österreich nolens-volens um anderer Vorteile der EG-Mitgliedschaft willen bereit wäre, sondern daß Österreich sozusagen mit vollem Herzen aufgrund seiner klaren Interessenlage die gemeinsame Sicherheitspolitik bejaht.
- Viertens mußte von den Empfängern des Schriftstücks die ausdrückliche Distanzierung vom "Abseitsstehen" und die ausdrückliche Betonung, daß die eigene Rolle von den Grundsätzen der Solidarität und der Lastenteilung bestimmt werde, als Ausdruck der Abkehr von den Grundprinzipien der Neutralität verstanden werden, zumal - wie gesagt - in keiner Weise angedeutet wird, daß diese neue Linie unter Bedachtnahme auf den Neutralitätsstatus praktiziert werden würde. Daß Neutralität eine "Distanzierungsstrategie" darstellt, ist bekannt.<sup>28</sup> Kritiker der Neutralität hatten immer wieder vermerkt, der neutrale Staat verweigere Solidarität (etwa mit den Opfern einer Aggression) und überlasse die Last der militärischen Friedenssicherung den anderen, die sich etwa in einem Bündnis engagieren und zu gemeinsamen Verteidigungsaufwendungen solidarisieren.
- Fünftens war zur Zeit der Abfassung des Aide-Mémoires klar erkennbar, welche Vorstellungen die an einer "Weiterentwicklung und Vertiefung" der im Werden befindlichen sicherheitspolitischen Strukturen interessierten Kräfte hegten: die Kommission hatte Vorschläge zur Einführung einer gegenseitigen militärischen Beistandspflicht der Mitgliedstaaten in den Unionsvertrag auf den Tisch gelegt;<sup>29</sup> das Parlament hatte eindeutig befürwortet, daß "die Befugnisse der WEU der Gemeinschaft übertragen werden"<sup>30</sup>; wichtige Mitgliedstaaten hatten sich zugunsten einer solchen Regelung geäußert,<sup>31</sup> und ebenso zugunsten der Verklammerung von EU und NATO vermittelte der WEU und ihrer Doppelfunktion;<sup>32</sup> selbst zurückhaltendere Regierungen wie die britische befürworteten die Perspektive der gemeinsamen Verteidigungspolitik.<sup>33</sup> Wenn angesichts dessen Österreich versichert, daß es die Weiterentwicklung und Vertiefung der Integration nicht behindern, sondern fördern und insbesondere die daraus resultierenden eigenen Verpflichtungen (gerade auch in sicherheitspolitischer Hinsicht) auf sich nehmen werde, mußte das in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten ebenfalls ziemlich eindeutig verstanden werden.

Im Juni 1992, also einige Monate nach der Unterzeichnung des endgültigen Maastrichter Vertragstextes, wandte sich Wien mit einem weiteren Aide Mémoire an die EG-Mitgliedstaaten. Darin finden sich u.a. folgende Sätze:

"Österreich identifiziert sich vollinhaltlich mit den Zielsetzungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und wird sich an dieser Politik und ihrer dynamischen Weiterentwicklung aktiv und solidarisch beteiligen....

Österreich ist sich bewußt, daß seine nationale Sicherheit mit der Sicherheit in Europa und von Europa untrennbar verbunden ist. Die Entwicklung wirksamer Instrumentarien für die Abhaltung und Sanktionierung von Aggressionen und Rechtsverletzungen liegt im vitalen eigenen Sicherheitsinteresse Österreichs. Österreich bekennt sich daher zu der zwecks Erfüllung der Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Unionsvertrag verankerten Perspektive des Ausbaus der sicherheitspolitischen Strukturen der Union... Der Westeuropäischen Union wurde durch den Maastrichter Vertrag eine wichtige Rolle in der Entwicklung der Europäischen Union zugeordnet. Österreich wird anlässlich seines Beitritts zur Europäischen Union entsprechende Schlußfolgerungen aus dieser Tatsache ziehen. Es sei neuerlich unterstrichen, daß Österreich an dem Aufbau und an dem Funktionieren einer neuen europäischen Sicherheitsordnung im Rahmen der Europäischen Union und darüber hinaus solidarisch mitwirken wird."

Auch diese regierungsoffiziellen Versicherungen ließen aufhorchen:

- Inzwischen konnte es auf Grund der Maastrichter Vertragsunterzeichnung keinen Zweifel mehr darüber geben, daß die GASP die gemeinsame Verteidigungspolitik einschließen würde; es konnte kaum Zweifel daran geben, daß die dauernde Neutralität dann aufgegeben werden "müßte", aber nicht infolge unangenehmer Nötigung, sondern auf Grund des eigenen Willens zur aktiven und solidarischen Beteiligung an der dynamischen Weiterentwicklung der GASP. Wohin diese Weiterentwicklung gehen würde, konnte jetzt nicht mehr zweifelhaft sein.
- Entsprechend konnte es auch nicht mißverstanden werden, wenn Österreich sich ausdrücklich zu der "im Unionsvertrag verankerten Perspektive des Ausbaus der sicherheitspolitischen Strukturen der Union" bekannte - damit konnte nichts anderes gemeint sein als die Ausrichtung auf die gemeinsame Verteidigungspolitik und ggf. auf die gemeinsame Verteidigung.
- Dies wird mit dem Hinweis auf die im österreichischen Interesse liegende "Entwicklung wirksamer Instrumentarien für die Abhaltung und Sanktionierung von Aggressionen und Rechtsverletzungen" bekräftigt; aus dem Zusammenhang ergibt sich, daß keineswegs vom UNO-Sanktionssystem die Rede ist, sondern von einer Befähigung der EU zur Gegenwehr gegen Aggressionen. Nicht nur aus dem Maastrichter Unionsvertrag ergibt sich, daß hierbei an die WEU zu denken ist, sondern das Aide-Mémoire nimmt auf diese ausdrücklich Bezug: Das Aide-Mémoire formuliert, Österreich werde anlässlich seines Beitritts "entsprechende" Schlußfolgerungen aus der neuen "wichtigen Rolle" der WEU "in der Entwicklung der Europäischen Union" ziehen. Gewiß ist von einem Beitritt nicht ausdrücklich die Rede. Der Text suggeriert aber jedem unvoreingenommenen Leser eine entsprechende Perspektive, insbesondere im Zusammenhang mit den bereits zitierten Passagen.
- Schlußendlich wird die künftige solidarische Mitwirkung Österreichs an "einer neuen europäischen Sicherheitsordnung im Rahmen der Europäischen Union und darüber hinaus" beteuert. Dies läßt keineswegs an Überlegungen etwa derart denken, daß die von Österreich mitzutragende "eigentliche" Sicherheitsordnung nicht Sache des Verbundes von EU und WEU wäre, oder "neben" diesem Verbund stehen könnte, also auf die WEU nicht angewiesen wäre, etwa nach dem Motto "Militärbündnisse sind veraltet oder überflüssig, wir machen die Sicherheitspolitik ganz anders..."

Wie der Meinungs- und Willensbildungsprozeß in der Regierung im Hinblick auf diese beiden Dokumente ablief, mag dahingestellt bleiben. Jedenfalls aber waren die im Namen Österreichs abgegebenen Erklärungen geeignet, die Adressaten und die Öffentlichkeit davon

zu überzeugen, daß der künftige Mitgliedstaat eindeutige und weitgehende Konsequenzen aus der Eingliederung in die Union ziehen würde. Worin diese allerdings bestehen würden (etwa im Vollbeitritt zur WEU), und wann sie definitiv stattfinden würden - das ließen die Texte offen.

Trotzdem ist es auffällig, wie wenig die beiden Memoranden in Österreich selbst zu Diskussionen Anlaß gaben.

Zur Zeit des Verhandlungsbeginns gab es immerhin deutliche Signale, daß Österreich gut daran täte, sich an die in den beiden Aide-Mémoires gegebenen Zusagen zu erinnern und zu halten:

Zwar umgingen in der Eröffnungssitzung der Beitrittsrunde sowohl der Ratspräsident Niels Helveg Petersen (Dänemark) wie der österreichische Außenminister das Thema "Neutralität"; aber Alois Mock bekräftigte Kernaussagen der erwähnten Memoranden, und Außenminister Petersen betonte, daß die neuen Mitglieder schon zum Zeitpunkt des Beitritts zur Teilnahme an der GASP "bereit und fähig" seien, und Ausnahmeregelungen etwa in bezug auf die Verteidigungsperspektive nicht in Frage kämen.<sup>34</sup>

Jedenfalls war eine Diskrepanz zwischen den österreichischen Zusicherungen an die Mitgliedstaaten und der innerösterreichischen Sprachregelungen und Vorstellungen für aufmerksame Beobachter unverkennbar: Der damals gerade sein Amt antretende Leiter der Kommissionsvertretung in Wien, Corrado Pirzio-Biroli, wies darauf hin, daß die den Mitgliedstaaten übermittelten Ausführungen mit der Aussage, Österreich wolle als neutraler Staat beitreten, nicht im Einklang stünden: "Österreich muß eine glaubwürdige Position haben". Ein Neutralitätsvorbehalt würde von der Gemeinschaft selbst wahrscheinlich nicht akzeptiert werden und unterliege auch der Überprüfung auf seine Gemeinschaftsrechtskonformität durch den Europäischen Gerichtshof.<sup>35</sup>

Anlaß zu diesen Äußerungen gab u.a. ein wenige Tage zuvor vom Ministerrat der Republik gebilligter Bericht des Außenministers, in den auf Wunsch der SPÖ ein Passus des Inhalts eingefügt worden war, Österreich werde als neutraler Staat der EG beitreten.<sup>36</sup> Dies zeigte an, daß man sich in der Regierung und in den Koalitionsparteien doch weit weniger über die sicherheitspolitischen Konsequenzen einig war, als es die Memoranden vermuten ließen. Selbst der "progressivste" ÖVP-Außenpolitiker der neunziger Jahre, Alois Mock, meinte noch im Februar 1992, eine Teilnahme österreichischer Soldaten mit anderen Truppen an einer Europa-Armee sei ein abwegiger Gedanke - und dies, nachdem der schweizerische Verteidigungsminister Kaspar Villiger eben diese Möglichkeit aus seiner Sicht positiv erwogen hatte; selbst das Streben nach einer "Beobachterrolle" in der WEU, erst recht eine Beitrittspolitik betrachtete er als "politische Sprünge", die sich "verbieten" würden. "Ich sehe keinen Anlaß, so einen Sprung zu machen... Wir müssen berechenbar bleiben. Das ist am wichtigsten."<sup>37</sup> Dies ist aus zwei Gründen besonders bemerkenswert:

Erstens hatte kein anderer als Außenminister Mock einige Monate zuvor das weiter oben zitierte Aide-Mémoire vom November 1991 an die 12 Regierungen übermittelt, in dem der Wille Österreichs zur vollen Teilnahme an der gemeinsamen Sicherheitspolitik beteuert und ausdrücklich versichert wurde, damit verbundene neue Verpflichtungen zu übernehmen. Inzwischen war der Maastrichter Unionsvertrag unterzeichnet, und es stand außer Zweifel, daß die WEU das verteidigungspolitische Instrument der EU sein würde.

Zweitens überholte eine Woche später der damals führende Europapolitiker der SPÖ, Peter Jankowitsch (vormals Außenminister, damals Staatssekretär für Europafragen), diesbezüglich den Außenminister ganz eindeutig: "Über Sicherheitspolitik wird in der EG selbst und nicht nur in der WEU und dem Nordatlantischen Kooperationsrat in Zukunft der Dialog geführt werden, bei dem ich Österreich als legitimen Partner sehe. Ich kann mir durchaus eine österreichische Beteiligung an einer europäischen Friedenstruppe, die es sicher einmal geben wird, vorstellen."<sup>38</sup>

So nimmt es nicht wunder, daß es Versuche gab, sozusagen den gemeinsamen Nenner aufzuwerten und zu präzisieren. Ein charakteristisches Beispiel dafür war die Nationalratsentschließung vom 12.11.1992 "betreffend die Entwicklung eines Systems der kollektiven Sicherheit in Europa", die damals mit den Stimmen der Koalitionsparteien angenommen wurde. Den Anstoß dazu gab ein freiheitlicher Antrag mit deutlichen Spitzen gegenüber der bisherigen Neutralitätspolitik,<sup>39</sup> der mehrheitlich abgelehnt wurde. Der statt dessen angenommene Text begrüßt das Aide-Mémoire der Bundesregierung (gemeint ist offenbar das im Juni 1992 vorgelegte) einschließlich der Solidarisierung mit der Weiterentwicklung der GASP, und fordert sie auf, "...sicherzustellen, daß Österreich an der Entwicklung eines Systems der kollektiven Sicherheit teilnehmen kann, wobei davon ausgegangen wird, daß die von der Europäischen Union gegebenenfalls mit anderen Institutionen entwickelte Europäische Friedens- und Sicherheitsorganisation eine regionale Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Satzung der Vereinten Nationen darstellen wird."<sup>40</sup>

Das war eine heikle Formulierung:

- Einerseits wird abermals die GASP-Weiterentwicklung bejaht (was auch die gemeinsame Verteidigungspolitik einschloß).
- Andererseits wird die Idee eines Systems der kollektiven Sicherheit ins Auge gefaßt, das von der EU entwickelt werden soll, u.U. im Zusammenwirken mit anderen Institutionen (offenbar der UNO, denn diese hat nach geltendem Völkerrecht eine Primärzuständigkeit für kollektive Sicherheit, und regionale Organisationen gemäß Kapitel VIII der Charta sind ihr nachgeordnet).
- Überdies wird ignoriert, daß sich zu dieser Zeit bereits die KSZE als die regional zuständige Organisation gemäß Kapitel VIII der UNO-Charta erklärt hatte - woran Österreich aktiv mitwirkte.

Offenbar ging es den Autoren der Entschließung, den Abgeordneten Andreas Khol (ÖVP) und Peter Schieder (SPÖ), darum, zwischen der Position der beiden vorerwähnten - im Wortlaut eher auf die Positionen von Außenminister Mock verweisenden - Denkschriften einerseits und der innerhalb der SPÖ weit verbreiteten Vorliebe für ein gesamteuropäisches System kollektiver Sicherheit zu vermitteln.

Ganz glatt ging das, wie die eben gegebenen Hinweise zeigen, nicht. Man hätte vermuten können, daß journalistische und andere Kommentatoren Anlaß zu Rückfragen fänden; eine größere Diskussion fand aber nicht statt, sei es, weil man allgemein froh darüber war, daß die Koalition einen gemeinsamen Nenner gefunden hatte, oder sei es, weil es Österreich überhaupt selten vorkommt, daß die sicherheitspolitische Debatte über den Austausch von einfachen Formeln hinausgeht. Mit der Zeit wurden jedoch Ungereimtheiten und Unstimmigkeiten zunehmend deutlich.

### **III. Zwischen Konvergenz und Divergenz: Das Hin und Her der Positionen**

Mehreres konnte damals, in den frühen neunziger Jahren, aufmerksame Beobachter, sowohl österreichische wie ausländische, verwirren:

Zum ersten einerseits die Diskrepanz zwischen den Solidaritätszusagen Österreichs gegenüber den EG-Mitgliedstaaten und andererseits den zu Hause wiederholt gegebenen Versicherungen, man werde die dauernde Neutralität beibehalten.

Zum zweiten die deutlich werdenden Diskrepanzen zwischen den Regierungsparteien und ihren zuständigen Exponenten.

Zum dritten aber auch Auffassungsunterschiede innerhalb der Koalitionsparteien. In der ÖVP bildete sich doch schon relativ bald<sup>41</sup> eine Neigung heraus, auf die WEU und auch auf die NATO zuzugehen; zugleich hatte man aber Hemmungen, sich dem Umstand zu stellen, daß ein Beitritt mit der dauernden Neutralität unvereinbar ist. Das soll gleichsam schlaglichtartig - mit einigen Aussagen von ÖVP-Politikern illustriert werden:

Anfang 1993, noch vor dem Beginn der Beitrittsverhandlungen, meinte der damalige Klubobmann Heinrich Neisser: bei einem Beitritt zur EG (!) und zur WEU stelle sich die Frage der Neutralität; die WEU jedenfalls stelle einen Verteidigungspakt dar, dem anzugehören mit der Neutralität unvereinbar sei (anders verhalte es sich mit dem bloßen Beobachterstatus). Bislang sei freilich die WEU lediglich ein "theoretisches Konstrukt" und ein "Papiertiger"<sup>42</sup>, und der "immerwährende" Charakter der Neutralität bedeute keineswegs deren "Ewigkeitswert".<sup>43</sup>

Später, im Herbst 1993, kolportierte man, Außenminister Mock halte die österreichische Neutralität und eine NATO-Mitgliedschaft für miteinander "voll vereinbar" - der Minister selbst präziserte indessen: "Die Neutralität ist dann mit einer NATO-Mitgliedschaft vereinbar, wenn sich das Verteidigungsbündnis, etwa so, wie es heute die UNO ist, zu einem System kollektiver Sicherheit entwickelt hat."<sup>44</sup>

Abermals ein knappes Jahr später erklärte Verteidigungsminister Werner Fasslabend, Österreich könne und solle der WEU beitreten, "um die volle Mitwirkungsmöglichkeit an der Sicherheitspolitik der Europäischen Union zu haben";<sup>45</sup> Österreich könne zwar keinem "klassischen Militärbündnis" angehören; jedoch: "Nach übereinstimmender Meinung hat die WEU, zumindest zur Zeit, den Charakter einer Sicherheitsgemeinschaft und nicht so sehr eines Militärbündnisses" - eine im Hinblick auf den für den Militärbündnischarakter maßgeblichen Beistandsartikel 5 einigermaßen erstaunliche Aussage. Der Minister ergänzte: Das Gebot der Hilfeleistung gegenüber einem Aggressionsoffer gebe es ja auch in der UNO; außerdem habe man "im Rahmen der kollektiven Selbstverteidigung die Möglichkeit zu Beitragen... Das muß man definieren und ausdiskutieren", aber über das Prinzip der kollektiven Selbstverteidigung gebe es "jetzt Einverständnis".<sup>46</sup>

Am Tag danach bekräftigte Außenminister Mock diese Position unter Verweis auf den Artikel 11 des WEU-Vertrages, der eine Anpassung an besondere Bedingungen eines Beitrittswerbers erlauben würde.<sup>47</sup> Dies war freilich eine keineswegs unanfechtbare Position.<sup>48</sup>

Wieder ein Jahr später meinte auch der nunmehrige Außenminister Wolfgang Schüssel sinngemäß, die Neutralität bilde für Österreich kein Hindernis für eine volle Teilnahme an der WEU, denn diese werde in Hinkunft von der EU zunächst nur mit Krisenmanagement- und friedenserhaltenden Operationen betraut werden; der Artikel 5 des WEU-Vertrages, der die militärische Beistandspflicht vorsieht, solle "vorerst nicht schlagend werden." So jedenfalls berichtete die Tagespresse über Schüssels Aussagen, ohne daß eine Richtigstellung erfolgte, sodaß man die Wiedergabe wohl als korrekt betrachten muß<sup>49</sup> - was freilich wiederum zu einer gewissen Verwunderung Anlaß gibt: Der Vizekanzler gab offenbar seine Einschätzung der Ergebnisse einer EU-Ratstagung wieder, in der es um die Gestaltung der Beziehungen der EU zur WEU ging. Wenn dort aber Einvernehmen darüber erzielt wurde, daß die EU die WEU nun auch mit friedenserhaltenden Operationen und Krisenbewältigungsaufgaben beauftragen will, ändert dies ganz und gar nichts an der rechtsverbindlichen Bestimmung des WEU-Vertrags, daß die Mitglieder einander vollen militärischen Beistand zu leisten haben - was die WEU-Mitgliedschaft mit der dauernden Neutralität unvereinbar macht, ganz egal, was im EU-Rat über eventuelle zusätzliche Funktionen der Organisation diskutiert wird. Ähnlich verfehlt war, wenn sie korrekt wiedergegeben wurde, eine ähnliche Aussage von Heinrich Neisser (nunmehr Zweiter Nationalratspräsident), daß die Aussage über die Neutralitätswidrigkeit in der WEU-Mitgliedschaft deswegen falsch wäre, weil "das politische Ziel der WEU... nicht auf eine militärische Beistandspflicht gerichtet sei", sondern auf "militärisches Krisenmanagement mit den Schwerpunkten Peacekeeping und humanitäre

Hilfeleistung".<sup>50</sup> Es handelt sich dabei nämlich um Absichten, die nicht an die Stelle der primär rechtsverbindlichen Vertragsbestimmungen des Beistandsartikels treten sollten und sollen, sondern die unbeschadet dieser Bestimmungen den Aufgabenbereich der Organisation zu erweitern bestimmt sind.<sup>51</sup>

Noch im Frühjahr 1997 löste der Parteiobmann Außenminister Schüssel einiges Erstaunen mit der Erklärung aus, die Neutralität und der NATO-Beitritt seien miteinander vereinbar, weil die Beistandspflicht zur Einschränkung, aber nicht zum Gegenstandsloswerden der Neutralität führen müsse. Ein Beitritt "ohne Wenn und Aber" komme nicht in Frage, wohl aber ein solcher "unter bestimmten Bedingungen", nämlich eben "ohne daß die Neutralität dadurch völlig obsolet wird". Es gelte sicherzustellen, "daß keine fremden Truppen auf unserem Territorium stationiert werden, und auch keine Atomsprengköpfe". Außerdem könnte eine Beistandspflicht akzeptiert werden, wenn ein NATO-Land angegriffen wird, wohingegen Österreich sich "nicht an Aktionen beteiligt, wenn irgendwo in Afrika oder Asien in einen Konflikt eingegriffen wird". Freilich müsse klargestellt werden, "daß die Neutralität im Beistandsfall weg ist", weil "die Neutralität dann dem Prinzip der Solidarität weicht, so wie das heute bereits innerhalb der Union gilt". Diese Linie solle "letztlich" zum NATO-Beitritt führen.<sup>52</sup>

Die Argumentation erscheint als ein eigentümliches Zeugnis für das Bemühen, auf die NATO zuzugehen und gleichwohl die Neutralität doch irgendwie vor dem Untergang zu bewahren:

- Selbstverständlich ist die dauernde Neutralität mit einer Beistandspflicht gegenüber den anderen NATO-Mitgliedstaaten unverträglich.
- Die Nichtteilnahme an Eingriffen in Konflikte "out of area" gehört auch für "normale" NATO-Staaten nicht zu den Bündnispflichten; dies als eine "besondere Bedingung" zu betrachten, ist abwegig.<sup>53</sup>
- Was die anderen genannten Bedingungen (Ausschluß der Stationierung von fremden Truppen und Atomsprengköpfen) betrifft, so hatte die NATO selbst bereits im September 1995 festgestellt, daß von jedem neuen Mitglied die Übernahme bestimmter Verpflichtungen erwartet wird - z.B. die Anerkennung und Umsetzung der OSZE-Prinzipien, also etwa die friedliche Streitregelung, die demokratische Kontrolle der Streitkräfte usw.; aber auch die Anerkennung der Allianzstrategie und die Bereitschaft, die im Bündnis übliche kooperative und konsultationswillige Haltung zu übernehmen und zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der Allianz beizutragen.<sup>54</sup> Entscheidend ist aber die Feststellung, daß neue Mitglieder alle Rechte und Pflichten gemäß dem Gründungsvertrag von Washington übernehmen, sowie jene Prinzipien, Politiken und Verfahrensweisen, die zum Zeitpunkt des Beitritts "von allen Mitgliedern der Allianz" (nämlich: von allen bisherigen) angenommen wurden.<sup>55</sup> Das heißt: Wenn es Mitgliedstaaten gibt, die bestimmte von vielen Mitgliedern akzeptierte Regelungen nicht übernommen haben, müssen auch neue Mitgliedstaaten diese Regeln nicht übernehmen, sondern eben nur Pflichten, die alle bisherigen Mitglieder mittragen. Da es aber NATO-Mitgliedstaaten gibt, die sich die Nichtstationierung von nuklearen Waffensystemen und von fremden Truppen ausbedungen haben, ist das auch für neue Mitglieder möglich, und zwar gänzlich ohne Zusammenhang damit, ob diese bisher neutral waren oder meinen, sie könnten ihren Status als den einer (eingeschränkten) Neutralität bezeichnen. Es ist daher abwegig, einen Ausschluß der Stationierung von fremden Truppen oder von nuklearen Sprengköpfen als Merkmal einer (Rest-) Neutralität auszugeben.<sup>56</sup>
- Womöglich noch merkwürdiger ist die Aussage, "heute bereits" gelte "innerhalb der Union", was im Falle eines NATO-Beitritts für Österreich auch in der NATO gelte,

daß nämlich im Beistandsfall die Neutralität beendet sei. Zwar verpflichtet das Unionsrecht die Mitgliedstaaten zur Solidarität und zur Loyalität gegenüber den gemeinsamen Prinzipien und der gemeinsamen Politik. Aber eine Beistandsautomatik gibt es innerhalb der EU gerade nicht - sie wäre dann eingeführt worden, wenn sich die Befürworter der Einbeziehung des WEU-Beistandsartikels 5 in den Maastrichter Unionsvertrag durchgesetzt hätten.<sup>57</sup> Das war jedoch nicht der Fall.

Die Quadratur des Kreises gelang der ÖVP-Spitze also auch damals nicht.<sup>58</sup> Aber einige Monate später, im Vorfeld des massiver werdenden Ringens um den Optionenbericht, legte sich dann die ÖVP-Führung definitiv auf einen NATO-Beitrittscurs fest: Der Bundesparteivorstand erklärte Mitte Juli 1997, inzwischen habe sich gezeigt, "daß die europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität vor allem in der neuen NATO entwickelt wird ..."; in Verbindung mit ihrer Osterweiterung werde diese "zum Instrument zur Gewährleistung gesamteuropäischer Stabilität sowie des Krisenmanagements, der Konfliktverhütung und Friedensstiftung für ganz Europa, "und deshalb solle Österreich "der neuen NATO, der politischen Friedens- und Stabilitätsgemeinschaft... beitreten", und "auch der WEU, der Verteidigungskomponente der Europäischen Union".<sup>59</sup> Die auch im Bündnis selbst verwendete Formel von der "neuen NATO" sollte zum Ausdruck bringen, daß die Organisation nicht mehr im Kontext des Ost-West-Konflikts operiert, die "Partnerschaft für den Frieden" sowie insbesondere die Übereinkunft ("Charta") mit Rußland vom 27.5.1997 zeige die von Frieden und Zusammenarbeit ausgehende neue Linie an (das soll belegen, daß die kritische Beurteilung der NATO als einer Bedrohungs- und Abschreckungsorganisation, die sich gegen andere Staaten richtet und daher dem gesamteuropäischen Einvernehmen entgegensteht, nicht mehr gerechtfertigt ist).

Von diesem Standpunkt ging die ÖVP seither nicht mehr ab, auch wenn innerhalb der Partei nicht überall Begeisterung herrschte.<sup>60</sup>

Für den Entschluß der ÖVP, diese Haltung einzunehmen, gibt es eine ganze Reihe von Gründen.

- Einige davon kommen bereits in den zitierten Dokumenten vom 14.7.1997 zur Geltung: Einerseits hat die Neutralität historische Bedeutung, andererseits ist sie inzwischen überlebt; außerdem ist ihre sicherheitsgewährleistende Funktion auch in ihrer Blütezeit, während des Kalten Krieges, erheblich überschätzt worden.<sup>61</sup> Wäre ein militärischer Konflikt in Europa ausgebrochen, dann hätten die Kriegsparteien vermutlich kaum die österreichische Neutralität respektiert; die nach der Wende bekannt gewordenen Pläne des Warschauer Pakts (wie sie den Österreichern von den inzwischen demokratisch gewordenen mitteleuropäischen Nachbarstaaten zur Kenntnis gegeben wurden) ließen dies klar erkennen. Inzwischen haben sich die Voraussetzungen für ihren Nutzen und ihre Vernünftigkeit radikal geändert. Solidarität verdient Vorrang.
- In den Augen der ÖVP wäre es offenbar inkonsequent, voll für die europäische Integration und für den Ausbau der EU einzutreten, sich aber selbst aus der für die politische Einigung und für die eigene Sicherheit zentral bedeutsamen verteidigungspolitischen Dimension auszuklammern.
- Gerade der derzeitige Parteiobmann und Außenminister legt großen Wert darauf, daß Österreich innerhalb der EU nicht zur "zweiten Liga" gehört; so hat er des öfteren betont, daß Österreich auch deshalb zu den Fixsternen bei der Währungsunion gehören muß. Man muß das nicht als Ausfluß von, sozusagen, "Großmannssucht" deuten, sondern als Konsequenz der Überzeugung, daß gerade die kleineren Staaten alles tun müssen, um ihre Position innerhalb der Union zu stärken.<sup>62</sup> In Verbindung damit kann

man wohl auch den Umstand bewerten, daß z.B. in der ÖVP nahestehenden Diplomatenkreisen im Anschluß an die WEU-Ministerratstagung vom 7.5.1996 in Birmingham bedauernd vermerkt wurde, daß die Hoffnungen auf eine Aufwertung der "Beobachter"-Position innerhalb der WEU enttäuscht wurden; die WEU sei zwar nun eine Komponente der Entwicklung der EU, aber Nichtmitgliedstaaten der EU wie etwa die Türkei hätten größere Mitbestimmungsbefugnisse als ein EU-Mitglied wie Österreich.

- Verständlicherweise ist gerade die Partei, die den Außenminister stellt, besonders stark an der internationalen Glaubwürdigkeit der österreichischen Politik interessiert - also daran, daß die Beteuerungen und Zusicherungen, die in den weiter oben erwähnten Aide-Mémoires enthalten waren, nicht nach dem Beitritt von der österreichischen Politik verdrängt oder beiseitegeschoben werden.

In der SPÖ hatte man sich, wie erwähnt, anlässlich des Beschlusses über den EG-Beitrittsantrag eindeutig auf die Beibehaltung der Neutralität festgelegt. Das hat Voraussetzungen, die insbesondere in die Ära Kreisky zurückreichen. Als nämlich 1955 die ursprüngliche Entscheidung zugunsten der "immerwährenden Neutralität" fiel, trug man das in der damaligen SPÖ-Führung keineswegs aus vollem Herzen mit.<sup>63</sup> Aber Bundeskanzler Bruno Kreisky bezeichnete seine Außenpolitik schlichtweg und immer wieder als "aktive Neutralitätspolitik". Von entscheidender Bedeutung war der Umstand, daß dank seiner Politik und ihrer Darstellung im Bewußtsein vieler Bürgerinnen und Bürger die Vorstellungen der SPÖ mit der Staatsräson der Republik verschmolzen - im Zeichen der Formel "Der österreichische Weg". Kreiskys "aktive Neutralitätspolitik" aber erschien zunehmend als die außenpolitische Dimension des "österreichischen Weges". Man hat später oft darauf verwiesen, daß die "immerwährende Neutralität" zu einem Identitätselement der Zweiten Republik geworden sei.<sup>64</sup> Weniger markant und bei weitem seltener ist dargestellt worden, daß dies untrennbar mit der im Bewußtsein breiter Schichten stattfindenden Erhebung des "österreichischen Weges" zur Staatsdoktrin verbunden war. Eben dies muß man bedenken, wenn man die Hochstilisierung der Neutralität innerhalb der Sozialdemokratie verstehen will, wie sie z.B. im Parteitagsbeschuß über den Beitrittsantrag zum Ausdruck kam,<sup>65</sup> oder auch in einer Aussage des seinerzeitigen Bundeskanzlers Franz Vranitzky, die immerwährende Neutralität sei "unser höchstes Gut".<sup>66</sup>

Trotz aller modern wirkenden Abkehr von hergebrachtem Pathos hat die SPÖ-Führung an dieser Grundposition wenigstens insofern festgehalten, als sie immer wieder dem Gedanken eines Bündnisbeitritts (sei es zur WEU, sei es zur NATO) eine Absage erteilt und statt dessen Sympathie für das Projekt eines gesamteuropäischen Systems kollektiver Sicherheit zu erkennen gegeben hat.

Das ist nicht unverständlich, und zwar aus mehreren Gründen:

- Erstens gilt das Konzept eines "kollektiven Sicherheitssystems" in vielen Kreisen als das im Vergleich zum Militärbündnis sozusagen "friedensfreundlichere", obschon es mit der klassischen Allianzpolitik gemein hat, daß es auf die Entmutigung eines Aggressors durch die Drohung mit der Anwendung von Waffengewalt abstellt. Allerdings: Zum einen glaubt man nicht immer den Versicherungen von Allianzpolitikern, daß es ihnen wirklich nur um die Verteidigung und um die Abhaltung (oder Abschreckung) potentieller Aggressoren geht (und nicht auch um die politische Nutzung von militärischer Macht im Dienste eigener Interessen); zum anderen ist ein Konflikt, in dem Bündnisse gegeneinander stehen, ein klassischer "Krieg", während das Konzept der kollektiven Sicherheit davon ausgeht, daß hier die Gesamtheit der Staaten (mit Ausnahme der jeweiligen Friedensbrecher) solidarisch im Dienste des Rechts gegen diese Friedensbrecher vorgeht, also gewissermaßen eine



Polizeiaktion zur Wahrung oder Wiederherstellung des Friedens unternimmt. Insofern hat es mit der Neutralität im Falle eines kollektiven Sicherheitssystems eine andere Bewandnis als im Fall einer Allianz: Da der dauernd neutrale Staat an keinem Krieg teilnehmen darf, kann er auch nicht Allianzmitglied werden; Im Fall eines kollektiven Sicherheitssystems stehen aber, wie angedeutet, nicht Kriegsparteien einander gegenüber, salopp gesprochen: angesichts des Gegenübers von Brandstiftern und Feuerwehren - oder von Räufern und Gendarmen - stellt sich die Neutralitätsfrage nicht. Rechtswahrung hat Vorrang. Wer also an der Neutralität festhalten will, wird sich mit dem Gedanken der Mitwirkung an einem Kollektiven Sicherheitssystem eher anfreunden können als mit der Idee eines Allianzbeitritts. Dies wird durch den Umstand der UNO-Mitgliedschaft neutraler Staaten bekräftigt, denn das Friedenssicherungssystem der UNO beruht ja im Grundsatz auf dem Prinzip der kollektiven Sicherheit (freilich modifiziert durch die sehr weitgehenden Vollmachten des Sicherheitsrates einerseits, durch das Vetorecht der "ständigen Mitglieder" des Sicherheitsrates andererseits).

- In der sozialistischen Arbeiterbewegung gab es eine Tradition des Antimilitarismus mit einer gewissen Neigung zum Pazifismus. Wer das im Gedächtnis hat, sollte aber auch bedenken, daß der "klassische" Pazifismus nicht etwa, wie man in Österreich in Erinnerung an Bertha von Suttner oft meint, absolute Waffenlosigkeit proklamiert hat. Der Begriff ist von einem der ersten Friedensnobelpreisträger in die deutsche Sprache eingeführt worden, von Alfred Hermann Fried; er hat die Sache so umschrieben, daß sie im Grunde auf ein System kollektiver Sicherheit hinausläuft,<sup>67</sup> gemäß der schon von Blaise Pascal formulierten Einsicht, daß Recht ohne Macht kraftlos, Macht ohne Recht tyrannisch ist, sodaß man beides miteinander verbinden muß.<sup>68</sup>
- Von solchen allgemeinen und eher ideologiebezogenen Umständen abgesehen hatte die SPÖ - trotz ihrer traditionell antikommunistischen und demokratischen Orientierung - nicht ohne Konnex mit ihren Vorstellungen vom "dritten Weg" (zwischen Kapitalismus und Kommunismus) eine geringe Neigung, Österreich in eine unter der Hegemonie der USA stehende Organisation einzubringen; man hat gelegentlich von einem in der SPÖ heimischen Antiamerikanismus gesprochen. Dies verband sich mit der Sorge, daß die NATO ein Instrument im Dienste von Washingtoner Großmachtinteressen sei oder werden könne, und daß die Denktradition des Kalten Krieges dort noch immer - oder wieder neu - wirksam wäre, etwa in Gestalt einer antirussischen Ausrichtung.<sup>69</sup> Hier liegt ein Grund dafür, daß in der SPÖ neuerdings sehr stark eine (rein) "europäische" Sicherheitsorganisation propagiert wurde. Aus diesem Grund gab es immer wieder sozialdemokratische Stimmen, die für eine "gesamteuropäische" Sicherheitsstruktur plädierten, die auch Rußland ohne Diskriminierung einschließen soll,<sup>70</sup> aber gegenüber den USA über eine gewisse Eigenständigkeit verfügen müßte. Man darf das nicht einfach als "irrationalen Antiamerikanismus", sozusagen als ideologische Verblendung, abtun. Einerseits hat das Ende der Ost-West-Bipolarität zu einer unangefochtenen weltpolitischen Führungsstellung der USA geführt - und auch die europäische Politik kann sich dem nicht entziehen. Sie hat erkennen müssen, daß sie ohne die amerikanische Rückendeckung tatsächlich eine "Papiertiger-Politik" betreibt, etwa in bezug auf die Konflikte im Balkan. Insofern ist es eine Frucht der "Einsicht in die Notwendigkeit", wenn die Europäer dem Verlangen der USA Rechnung getragen haben, ihre spezifische "Sicherheits- und Verteidigungsidentität" innerhalb des transatlantischen Bündnisses zu entwickeln, d.h. einem sehr gewichtigen Einfluß der transatlantischen Führungsmacht USA auszusetzen, sozusagen nach dem Motto: "Ohne die NATO geht

nichts, und gegen den Willen der USA geht in der NATO nichts." "Realpolitiker" müssen dies, und die zugrundeliegende Kräftekonstellation, zur Kenntnis nehmen. Andererseits ist es nicht einfach nur ein Ausfluß "unvernünftiger" ideologischer Fixierung, wenn die Dominanz der USA Sorgen auslöst. Es gibt zu denken, wenn der langjährige amerikanische Präsidentenberater polnischer Herkunft und weltweit anerkannte Sicherheitsexperte Zbigniew Brzezinski in seinem neuen Buch "Die einzige Weltmacht" die Freunde und Verbündeten der USA, also auch die NATO-Mitgliedstaaten, schlicht und einfach als "Vasallen und Tributpflichtige" bezeichnet.<sup>71</sup>

- Ein weiterer Umstand war wohl auch nicht ganz irrelevant: An der langjährigen Gemeinsamkeit der österreichischen Parlamentsparteien in bezug auf die Bejahung der Neutralität hatte sich die FPÖ nur zeitweise beteiligt.<sup>72</sup> Nach der "Wende" stellte sich die FPÖ - damals in deutlicher Distanzierung gegenüber allen anderen Parlamentsparteien - gegen die Neutralität, etwa anlässlich des Nationalfeiertags 1990.<sup>73</sup> Im Jahre 1992 fand dies auch in einer parlamentarischen Initiative Niederschlag.<sup>74</sup> Ausgerechnet eine Position Jörg Haiders zu übernehmen - das mußte der SPÖ sozusagen zutiefst zuwider sein (und später, als die ÖVP auf Distanz zur Neutralität ging, gab es in sozialdemokratischen Kreisen immer wieder Besorgnisse, ob das nicht zu einer politischen Liaison zwischen ÖVP und FPÖ führen oder als Anzeichen für entsprechende Tendenzen betrachtet werden könne). Schon in der Frühzeit der FPÖ hatte man ihr unterstellt, daß die integrationsfreudige Haltung sozusagen eine verkappte Anschlußpolitik bedeute; es war auch in linken Kreisen durchaus nicht unüblich, den EWG-Beitritt als einen Verstoß gegen das "Anschlußverbot" (an Deutschland) zu interpretieren, und eben deshalb die freiheitliche Europafreudigkeit als europaideologisch verbrämten Deutschnationalismus.<sup>75</sup> So wurde denn, als die Neutralitätsdebatte begonnen hatte, von sozialdemokratischer Seite vor der Preisgabe der Neutralität gewarnt, weil damit die Eigenständigkeit Österreichs gegenüber der "Machtfülle eines Vereinigten Deutschlands" stabilisiert werde, und weil die FPÖ mit der Forderung nach Aufgabe der Neutralität das Geschäft der "deutschen Nachbarn" betreibe.<sup>76</sup> Der Neutralitäts-Revisionismus mußte daher auch in dieser Perspektive als eine extrem fragwürdige Antithese zum "österreichischen Weg" erscheinen.

Angesichts dessen war es keineswegs uninteressant, daß nicht unwichtige "Vordenker" und Funktionäre der SPÖ sich von dieser Denktradition frei machten und die traditionelle Linie der Partei in Frage stellten - was wieder nur mit einigen schlaglichtartig ausgewählten Äußerungen belegt werden soll:

- Unter dem Eindruck des in Paris im Rahmen des KSZE-Gipfels im Herbst 1990 proklamierten "Friedensschlusses" zwischen Ost und West erklärte kein Geringerer als Bundeskanzler Franz Vranitzky am 23.11. dieses Jahres in einer programmatischen Rede: "...Erstaunlich lang und zäh hat sich in Österreich die Vorstellung gehalten, daß unserem Staat eine Sonderrolle zufällt.. All das... zählt heute nicht mehr...; auch wenn wir uns unserer Wirtschaftskraft rühmen und unser soziales Grundgerüst hervorheben..., kann sich unsere außenpolitische Rolle nicht aus einer Distanzierung zu anderen ergeben. Sie muß sich aus einer Solidarität mit den anderen ableiten, um auch Solidarität zurückzuerhalten. Ich sehe das als das wichtigste außenpolitische Ziel der kommenden Jahre." Mochte das auch relativ unbestimmt klingen, so zeigte es doch einen sehr in die Tiefe gehenden Wandel des außen- (und sicherheits-) politischen Grundverständnisses an.<sup>77</sup>

- Die vom ehemaligen SPÖ-Außenminister Peter Jankowitsch im Februar 1992 geäußerten Thesen über die mögliche Teilnahme Österreichs an einer "europäischen Friedenstruppe" wurden schon erwähnt.<sup>78</sup> Ein knappes Jahr später sprach sich derselbe Außenpolitik- und Europa-Experte, damals Vorsitzender des parlamentarischen Integrationsausschusses, für eine aktive Mitarbeit Österreichs in NATO-Gremien aus, zunächst etwa in der Nordatlantischen Versammlung, um an der Meinungsbildung über die europäische Sicherheitspolitik mitzuwirken: "Nur wer drinnen ist, kann am Dialog teilnehmen." Derzeit sei ein NATO-Beitritt nicht mehrheitsfähig; die Neutralität sei ein semantisches Problem, das nur durch eine offen geführte Sicherheitsdiskussion in Österreich ausgeräumt werden könne. Die ÖVP-Position eines WEU-Beitritts ohne NATO-Beitritt sei "haarsträubend"; damit stoße man die NATO und alle ihre Mitgliedstaaten vor den Kopf, und es gelte zu erkennen, daß "die NATO der Ort ist, where the action is".<sup>79</sup>
- Im März 1993 erklärte Vranitzky, daß sich die Neutralität als "überflüssig und überholt" erweisen könne, wenn ein kollektives europäisches Sicherheitssystem zustandekomme.<sup>80</sup>
- Ungefähr zu dieser Zeit 1993 veröffentlichte der der SPÖ angehörende damalige Politische Direktor des österreichischen Außenministeriums, Ernst Sucharipa, in der sozialdemokratischen Monatsschrift "Zukunft" einen Artikel zur Außen- und Sicherheitspolitik, in dem er auf den Bedeutungsverlust der Neutralität eingeht, und auch auf die zunehmende Erwartung der Staatengesellschaft, daß auch Staaten wie Österreich Solidarität in bezug auf internationale Maßnahmen zur Abwehr von Aggression und Rechtsbruch an den Tag legen. Insbesondere aber entwirft der Autor das Konzept eines "regionalen Sicherheitssystems mit der Europäischen Union als eigentlichem Kern, welches Element eines nach innen wirkenden Systems kollektiver Sicherheit mit solchen eines nach außen wirkenden Systems gemeinsamer Verteidigung gegen internationale Rechtsbrecher verbindet"; wenn ein solches System sich herausbildet (wofür manches spricht), dann würde die dauernde Neutralität wohl ihren Sinn verlieren und kaum mehr aufrechterhalten werden können.<sup>81</sup> Mit diesen Überlegungen wurde die traditionelle Entgegensetzung von (positiv einzuschätzender) kollektiver Sicherheit und (kritisch betrachteter) "kollektiver Verteidigung" in Frage gestellt.
- Im Herbst 1994 druckte dieselbe Monatsschrift einen auch in der sozialwissenschaftlichen Vierteljahrsschrift "Leviathan" erschienenen Artikel des eher im linken SPÖ-Bereich engagierten Hochschulrektors Rudolf Burger unter der Überschrift "Vae neutris!" ab, der eine ungewöhnlich scharfe Kritik an der Neutralität enthielt.<sup>82</sup>
- Im Juni 1996 schaltete sich Hannes Swoboda, sozialdemokratischer Spitzenkandidat für die EP-Wahlen vom November desselben Jahres, in die Debatte mit der These ein, wenn sich die EU zu einer echten Solidaritätsgemeinschaft entwickle, wäre auch die Neutralität in bezug auf die europäischen Partnerstaaten hinfällig.<sup>83</sup> Anfang Juli 1996 führte er seine Überlegungen weiter: Österreich werde nicht umhin können, über seinen NATO-Beitritt nachzudenken - freilich müßten alle europäischen Staaten eingebunden werden, "in welcher Form auch immer"; die WEU werde sich nämlich "über kurz oder lang auflösen".<sup>84</sup> Eine gegenseitige Beistandspflicht der EU-Staaten sah er positiv: "Beistand ist für mich der Inbegriff einer Solidargemeinschaft. Solidarität hat aber nicht nur im militärischen Bereich stattzufinden..."

- Im selben Monat warnte Nationalratspräsident Fischer zwar die ÖVP vor einem zu hastigen Drängen in die WEU oder in die NATO, erklärte aber zugleich, das starre Nein der SPÖ zu einem möglichen Beitritt stamme aus einer Zeit, "als die politischen Verhältnisse in Europa starr waren" - was sich offenbar inzwischen geändert hat.<sup>85</sup> Wenige Tage später, nach dem sogleich zu erwähnenden zweiten Vorstoß des Abgeordneten Josef Cap, meinte er, die bloße Alternative "NATO hurra" und "NATO pfui" sei fragwürdig, eine breite Diskussion "ohne Tabus" wäre nötig; eine Volksabstimmung im Fall eines WEU- oder NATO-Beitritts sei verfassungsrechtlich nicht zwingend erforderlich.<sup>86</sup>
- Noch im Juni fand der sozialdemokratische Stellvertretende Vorsitzende des Außenpolitischen Nationalratsausschusses Josef Cap mit eher sorgsam differenzierenden Thesen Aufmerksamkeit:<sup>87</sup> Derzeit würden einander zwei Positionen gegenüberstehen: Einerseits die Linie der ÖVP, Österreich solle möglichst rasch der NATO beitreten, weil es nicht gelingen werde, Rußland und die Ukraine in ein europäisches Sicherheitssystem hinreichend nachhaltig einzubinden (das war offenbar so zu verstehen, daß nach Meinung der ÖVP Österreich angesichts einer möglichen neuen Ost-West-Konfrontation bei der NATO Rückendeckung suchen und eine Sicherheitsgarantie erwirken sollte, die es aber nur für Vollmitglieder gibt). Andererseits gebe es die Linie mancher sozialdemokratischer Neutralitätsbefürworter: wenn es nicht gelingt, Rußland in ein europäisches Sicherheitssystem einzubinden, ist die Neutralität beizubehalten. Die "europäische Option" sei eine dritte: der Autor plädierte für die "strukturelle Gestaltung einer europäischen Option in der WEU"; die Bevölkerungsmehrheit könne dafür nur gewonnen werden, "wenn die EU und die militärische Organisation der WEU als Teil eines großen europäischen Friedens- und Sicherheitsprojekts verstanden werden..."
- Mitte Juli ging Cap einen Schritt weiter: Er plädierte dafür, "ohne Berührungsängste und Tabus nachzudenken, wann es für Österreich Sinn macht, einfach in die WEU hineinzugehen und auch Mitglied der NATO zu werden", und um der Möglichkeiten zur Mitgestaltung willen sollte das "eher ein kurzfristiger Prozeß sein, denn die WEU und die NATO definieren jetzt ihre Rollen neu... Ich würde behaupten, daß eine eigenständige europäische NATO-Komponente und eine ausgebauten WEU-Struktur für Österreichs Sicherheit vorteilhaft sind." Die Thesen seien zwar innerparteilich kontrovers; aber schon die Aussage über die Prüfung der Option des WEU-Beitritts im Koalitionsabkommen besagte, "daß es denkbar ist, Mitglied der WEU zu sein", diese aber stehe "in einer engen Beziehung zu NATO".<sup>88</sup>
- Im Herbst desselben Jahres 1996 publizierte Thomas Nowotny, ein namhafter außenpolitischer Grundsatzdenker der Partei, einen sorgsam argumentierenden Artikel mit der Schlußthese, eine österreichische NATO-Mitgliedschaft wäre, verglichen mit Alternativen, die bessere Lösung; "Fast zwingend würde diese Mitgliedschaft allerdings dann, wenn auch die östlichen Nachbarn in die NATO aufgenommen werden."<sup>89</sup>
- Im Februar 1997 erklärte Bundeskanzler und Parteivorsitzender Viktor Klima in einem Zeitungsinterview. "Ich glaube, wir sollten uns einmal in Ruhe anschauen, wie sich die sicherheitspolitischen Systeme unter Einbeziehung von Rußland in Europa entwickeln.. Eines ist sicher, wir machen an den Solidaritätsaktionen mit..." - und auf die Frage, ob es nicht möglich sei, daß Österreich in ein paar Jahren der NATO neu angehöre: "Wenn wir ein europäisches Sicherheitssystem haben - egal wie das dann

heißt, NATO neu oder WEU, und die solidarische Mitwirkung an friedenserhaltenden Prozessen miteinschließt, warum sollten wir das dann nicht tun?" - Auf die weitere Frage, ob das alles (an Möglichkeiten) einschließe, außer der Stationierung von Nuklearwaffen (was Klima schon vorher abgelehnt hatte): "Ja, und auch keine fremden Truppen auf österreichischem Gebiet. Das sind die Eckpfeiler des Neutralitätsgesetzes."<sup>90</sup>

Es sah damals so aus, als ob die SPÖ auf dem Weg sei, ihren sicherheitspolitischen Kurs wenn auch behutsam und mit Hilfe einer Vielzahl von Einzelwortmeldungen so zu modifizieren, daß die Kluft zwischen den bisherigen Sprachregelungen der Partei und den offiziellen Aussagen Österreichs - etwa in den früher behandelten Denkschriften aus den Jahren 1991 und 1992 - geschlossen würde.<sup>91</sup>

Im November 1996 legte sie eine parteioffizielle Ausarbeitung zur Außen- und Sicherheitspolitik vor, in der zunächst, nach einer knappen Situationsbeschreibung, für einen über das Militärische hinaus erweiterten Sicherheitsbegriff plädiert und die Entwicklung der Diskussion in der NATO referiert wird; daran anschließend ist von einem "Europäischen Sicherheitssystem für die Zukunft" die Rede, das "nicht die Gestalt eines Militärbündnisses annehmen", sehr flexible Strukturen aufweisen und so den Staaten unterschiedliche Sicherheitsstrategien ermöglichen werde oder zumindest solle. Österreich müsse daher Verteidigungsgarantien weder einfordern noch zusagen. Keinem Militärpakt anzugehören, sei ein Vorteil, den es zu nutzen gelte. Vorrang habe die Vermeidung einer "neuen Spaltung Europas".

Zu den Schlußfolgerungen zählen u.a. die folgenden:

- Österreich muß sich... von Fall zu Fall das Recht vorbehalten können, an gemeinsamen Aktionen teilzunehmen oder nicht.
- Eine "automatisierte Verpflichtung österreichischer Soldaten zur Teilnahme an globalen Einsätzen der NATO" wird abgelehnt.
- Österreich hat auf absehbare Zeit keinen Grund, einem Militärpakt beizutreten und zu diesem Zweck seine Neutralität zu opfern.
- Sobald die Bemühungen um ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem einen höheren Entwicklungsstand erreicht haben und ... die Gefahr neuer Blockbildungen in Europa weitgehend überwunden ist, werden auch die bestehenden Militärbündnisse ihren Charakter weiter verändert haben, und es wird danach Aufgabe Österreichs sein, die nächsten Schritte seiner Sicherheitspolitik auf dieser neuen Ebene zu definieren.<sup>92</sup>

Ungeachtet einiger stilistischer und inhaltlicher Unausgewogenheiten wirkte das Papier wie eine Versicherung, es sei noch nicht aller Tage Abend; so wie die europäische Sicherheitsstruktur selbst, befinde sich auch die SPÖ auf einem neuen Weg. Mit dem Hinweis auf die "weitere" Charakterveränderung der Militärbündnisse wurde immerhin signalisiert, daß man die Konzeption der "neuen NATO" und die bereits jetzt beobachtbaren Veränderungen positiv zur Kenntnis nimmt.<sup>93</sup>

Allerdings wurde dann, sozusagen, diese Bewegung abgebremst, schließlich, wie es schien, sogar der Rückwärtsgang eingelegt.

Die Verhandlungskonstellation erschien zunehmend als schwierig und konfrontativ. Ein Anzeichen dafür war es, daß auch Sozialdemokraten, die zuvor für eine Modifikation des Kurses ihrer Partei eingetreten waren, nunmehr signalisierten, die ÖVP werde von ihren Vorstellungen Abschied nehmen müssen; so z.B. der früher für eine Offenheit gegenüber der NATO aktive EP-Parlamentarier Hannes Swoboda.<sup>94</sup> Erst recht machte sich

Nationalratspräsident Fischer nun wiederholt gegen einen Bündnisbeitritt stark. Anders ausgerichtete Aussagen wurden zur Seltenheit.<sup>95</sup>

Es stellte sich heraus, daß auf die entscheidenden Fragen gemeinsame Antworten nicht erzielt werden konnten.

#### **IV Der Weg zum "Patt" - und der seltsame Spielstand beim Abbruch**

Noch 1997, und erst recht im Frühjahr 1998 spitzte sich die Sache immer mehr zu. Über die auf Beamtenebene zu verfassenden Teile war es ohne große Schwierigkeiten möglich, Einvernehmen zu erzielen. (Der Entwurf des Optionenberichts sollte ja von drei Kabinettsmitgliedern dem Ministerrat unterbreitet werden: vom Bundeskanzler, vom Außenminister und vom Verteidigungsminister; diese beauftragten naturgemäß Mitarbeiter ihrer Ressorts mit der Ausarbeitung.)

Dabei handelte es sich um die Analyse der Rahmenbedingungen österreichischer Sicherheitspolitik, um die Darstellung des Verbundsystems der an der europäischen Sicherheitsarchitektur beteiligten Institutionen, sowie um eine Einschätzung der sicherheitspolitischen Situation Österreichs.<sup>96</sup>

Was hingegen die politischen Schlußfolgerungen betrifft, so wurden diese zu "Chefsachen" gemacht und damit zum Gegenstand politischen Tauziehens (nicht einer auf "Objektivität" ausgehenden analytischen Darstellung).

Spätestens im März 1998, wenige Wochen vor dem im seinerzeitigen Koalitionsabkommen fixierten Termin für die Vorlage des "Optionenberichts", war klar, daß ein gemeinsamer Nenner unerreichbar war.<sup>97</sup>

Zwar hatte die SPÖ-Führung erkennen lassen, daß sie im Grunde bereit war, den Verzicht auf die dauernde Neutralität ins Auge zu fassen, nämlich in Verbindung mit der Einbeziehung der Substanz der WEU-Vertragsartikel in den EU-Vertrag.<sup>98</sup> Die ÖVP-Führung wiederum hatte dem Partner bedeutet, daß eine "definitive Entscheidung" zugunsten des Bündnisbeitritts ohnehin allenfalls nach den nächsten Nationalratswahlen anstehen werde; es genüge ein einigermaßen klares Richtungssignal zugunsten des Bündnisbeitritts.<sup>99</sup>

Die SPÖ hatte eine "sicherheitspolitische Arbeitsgruppe" eingesetzt, von deren Votum der Bundeskanzler seine Position abhängig machte. Sie unterbreitete im März 1998 u.a. folgende Aussagen:<sup>100</sup>

- Ausgehend von einem "umfassenden Sicherheitsbegriff" muß Sicherheitspolitik nicht nur militärisch verstanden, entworfen und betrieben werden.
- Österreich soll beim Aufbau einer europäischen Sicherheitsarchitektur aktiv mitwirken.
- Eine effiziente und leistungsfähige Landesverteidigung ist nötig; neue Aufgaben der Friedenssicherung müssen wahrgenommen, die allgemeine Wehrpflicht muß beibehalten werden.
- "Unter den gegebenen Umständen" zieht die SPÖ eine NATO-Mitgliedschaft nicht in Erwägung, wohl aber eine Teilnahme an "PfP-Plus" (erweiterte Partnerschaft für den Frieden), ferner eine aktive Mitarbeit an der Weiterentwicklung der GASP.
- Der Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit mit Institutionen wie OSZE, WEU, NATO, UNO und dem Europarat sowie mit anderen neutralen EU-Mitgliedstaaten wie Schweden, Finnland und Irland wird fortgesetzt werden.

- Die sicherheitspolitische Umfeldentwicklung wird weiter beobachtet werden, und die SPÖ wird sich mit den jeweils gegebenen Optionen auseinandersetzen.

Das bedeutete ein Votum, die Entscheidung über die Aufrechterhaltung oder Verabschiedung der Neutralität ebensowenig auf die Tagesordnung zu setzen, wie die Entscheidung über einen WEU- oder NATO-Beitritt, ohne daß damit die Tagesordnung der Zukunft präjudiziert werden soll.

Mit anderen Worten: Für die SPÖ ist die ÖVP-Position uninteressant.

Freilich: ob sie in der redaktionellen Erstellung des Optionenberichts - etwa als eine von mehreren u.U. im Optionenbericht zu beschreibenden und zu bewertenden Optionen - zur Sprache kommen sollte, war damit nicht entschieden. Wohl aber war klar: Die größere Regierungspartei wird der von der ÖVP als wünschenswert betrachteten Option jedenfalls nicht zustimmen.

Die ÖVP hatte sich, wie dargestellt, bereits im Sommer 1997 festgelegt. Im Zuge der Auseinandersetzungen entschloß man sich aber nicht etwa zu einer flexiblen Verhandlungsposition, sondern - im Gegenteil - zu einer Steigerung der eigenen Ansprüche: Noch eine knappe Woche vor der Publizierung des Votums der "sicherheitspolitischen Arbeitsgruppe" der SPÖ erklärte einer der beiden Volkspartei-Verantwortlichen für den Optionenbericht, Verteidigungsminister Fasslabend: Entweder enthalte der Bericht "eine Entscheidung über Österreichs NATO-Beitritt" - offenbar verstand er darunter eine positive Entscheidung -, oder man müsse die Folgerung ziehen, "daß es keinen Optionenbericht gibt" - "Wir fordern eine substantielle Weichenstellung in Richtung NATO und WEU."<sup>101</sup>

Die SPÖ hingegen meinte: "Ein NATO-Beitritt greift zu kurz" (Parteivorsitzender Bundeskanzler Klima), statt dessen soll der "Aufbau einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität" forciert werden (SPÖ-Arbeitsgruppenmitglied Nationalratsabgeordneter Alfred Gusenbauer).<sup>102</sup>

Noch während der letzten Tage vor der entscheidenden Ministerratssitzung hatten die beiden "Chefs" -Klima und Schüssel - jeweils mit einem vertrauten Adlatus - noch in stundenlangen Diskussionen versucht, einen für beide Seiten akzeptablen Modus zu finden - vergeblich.<sup>103</sup> Es lohnt sich aber, den letzten verbalen Streitgegenstand noch etwas genauer zu betrachten: Die SPÖ ließ nach dem Scheitern verlauten, die Volkspartei habe darauf bestanden, eine definitive Weichenstellung in Richtung auf den NATO-Beitritt zu fixieren; die ÖVP hingegen erklärte, man habe die Bemühungen als hoffnungslos betrachten müssen, als die SPÖ sich unwillig zeigte, den NATO-Beitritt auch nur als eine neben mehreren anderen Möglichkeiten zu erwähnen.

Der letzte ÖVP-Textvorschlag enthielt eine Reihe von, für die SPÖ dem Vernehmen nach inakzeptablen, "Schlußfolgerungen"; bemerkenswert sind insbesondere die folgenden:<sup>104</sup>

- (a) die volle Teilnahme an den Entscheidungsstrukturen und Mechanismen der GASP ;
- (b) die Erstreckung der österreichischen Teilnahme an der "Partnerschaft für den Frieden" auf das volle Spektrum friedensunterstützender Maßnahmen und damit das Eingehen auf das Angebot der "vertieften Partnerschaft für den Frieden", was "entsprechende Begleitmaßnahmen im Bereich des Bundesheeres" erfordert;
- (c) die aktive Mitwirkung bei der Verwirklichung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik und einer gemeinsamen Verteidigung, einschließlich der Integration der WEU in die EU und der Übernahme entsprechender Rechte und Pflichten (was eine Verfassungsänderung erfordert).

Die vor allem auf die NATO-Beitrittsfrage eingehende am Ende des Berichtsentwurfs stehende Passage (d) in dem von Vizekanzler Schüssel als sein "allerletzter Kompromißvorschlag" bezeichneten Text lautet wie folgt:

"Angesichts des Umstandes, daß die künftige europäische Sicherheitsarchitektur auf dem Zusammenwirken aller betroffenen globalen und regionalen Organisationen beruhen wird,

spielen auch die Vereinten Nationen, die OSZE, die NATO und die WEU im Rahmen der österreichischen Sicherheitspolitik eine bedeutende Rolle. Österreich wird sein Verhältnis zu diesen Sicherheitsorganisationen dynamisch fortentwickeln. Deshalb empfiehlt die Bundesregierung, alle Perspektiven der europäischen Sicherheitsarchitektur, einschließlich der Perspektive einer NATO-Mitgliedschaft, weiterzuverfolgen.

Deshalb beauftragt die Bundesregierung den Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten, bezüglich aller Fragen, die sich in dieser Hinsicht ergeben, mit den betroffenen Organisationen und deren Mitgliedstaaten, im Abstimmung mit dem Bundeskanzler und dem Bundesminister für Landesverteidigung, einen intensiven Dialog aufzunehmen.

Mit der NATO wird dieser zweckmäßigerweise in Form eines ‚intensivierten Dialogs‘ geführt werden. Dieser wird Österreich die Möglichkeit bieten, das volle Spektrum politischer, militärischer und sicherheitspolitischer Fragen, die sich in bezug auf eine mögliche NATO-Mitgliedschaft stellen, zu erörtern. Diese Sondierungen werden die endgültige Entscheidung nicht vorwegnehmen.

Weiters sollen auf diesem Wege zusätzliche Informationen über die Zusammenhänge zwischen der Perspektive einer gemeinsamen Verteidigungspolitik und Verteidigung der Europäischen Union und den bestehenden transatlantischen Verteidigungsstrukturen gesammelt werden.

Über das Ergebnis der erwähnten Sondierungen wird die Bundesregierung dem Parlament berichten."

Hierzu ist vorerst einmal festzuhalten, daß die kritischen Teile des Schlußkapitels nicht nur in diesem am Ende stehenden Abschnitt (d) bestehen.

Der Abschnitt (a) klingt verhältnismäßig harmlos, zumal Österreich ja den Amsterdamer Vertrag vorbehaltlos unterschrieben (und ihn auch mitausgearbeitet) hat.<sup>105</sup> Sein Inhalt ist gleichwohl nicht ganz ohne Brisanz.

Zum einen sieht der Amsterdamer Vertrag in bezug auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zwar die einstimmige Beschlußfassung - also ein "Vetorecht" jedes Mitgliedstaates - vor, und für verteidigungspolitische Fragen ist dieses Einstimmigkeitsprinzip besonders festgeschrieben. Aber für alle anderen Bereiche sind die Bestimmungen sozusagen elastischer. Das könnte u.U. Auswirkungen z.B. auf die Entscheidung über Embargomaßnahmen haben; bekanntlich gibt es nicht nur militärische "Zwangmaßnahmen", die neutralitätsrechtlich heikel sind, sondern auch wirtschaftliche. Aber diesbezüglich scheint man in der Koalition ohnehin keine Probleme mehr zu sehen, wenn die neutralitätsrechtlichen Pflichten so eng ausgelegt werden, wie das seit geraumer Zeit der Fall ist.<sup>106</sup>

Zum anderen hat der Amsterdamer Vertrag die sogenannten "Petersberger Aufgaben" in den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ein; dabei handelt es sich um "humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen".<sup>107</sup>

Die Übereinkunft darüber, daß Österreich bei der EU-Reformkonferenz eine Unterstellung der WEU unter ausdrückliche Richtlinien oder Instruktionen der Union "für die sogenannten ‚Petersberger Aufgaben‘" befürwortet, findet sich bereits im Koalitionsabkommen vom 11.3.1996.<sup>108</sup> Das ist seinerzeit auch journalistischen Beobachtern aufgefallen.<sup>109</sup>

Wieder lohnt sich eine etwas genauere Betrachtung.

Es gab vorher österreichische Papiere, in denen die oben zitierten Aufgaben unter Weglassung der letzten Wendung ("Kampfeinsätze... friedensschaffende Maßnahmen") aufgelistet waren. Anscheinend hat man sich erst nach einigen Mühen entschlossen, diese ebenfalls zu bejahen. Nun wäre es möglich gewesen, die besagte Liste einfach als solche in den Text einzubeziehen, ohne sich ausdrücklich auf das Stichwort "Petersberg" einzulassen. Da man



sich aber auf dieses Stichwort beruft, ist es angebracht, etwas genauer zu analysieren, was es damit auf sich hat.

Zugrunde liegt der Formel "Petersberger Aufgaben" die sogenannte "Petersberg-Erklärung" der Außen- und Verteidigungsminister der WEU vom 19.6.1992. Damit zog die Organisation gewissermaßen die Konsequenz aus ihrer "Adoptierung" durch die EU; es hatte sich ja die Frage gestellt, wozu dieser Entschluß überhaupt gut sein soll, wenn die ursprüngliche Funktion, die des Beistandsbündnisses, einerseits nach wie vor von der NATO wahrgenommen würde, und wenn die Übernahme der Beistandsbestimmungen in den EU-Vertrag nicht die Zustimmung aller Mitgliedstaaten fand.<sup>110</sup> Außerhalb des Bereichs der "kollektiven Selbstverteidigung" bot sich in erster Linie dieses Aufgabenfeld an, zumal die EG beim Versuch, in den Jugoslawienkonflikt friedensfördernd einzugreifen, auf Grund ihrer Unfähigkeit, außer Zuckerbrot auch eine Peitsche zur Hand zu haben, enttäuschende Erfahrungen gemacht und den Nutzen eines stärkeren Potentials zu "negativen Sanktionen" deutlich wahrgenommen hatte. Zu dieser Zeit war im übrigen das Problem des "out of area"-Einsatzes der NATO noch recht kontrovers, und es sah so aus, als könnte die WEU hier, zumindest für Europa, den entsprechenden Primat in die Hand bekommen. So erklärten die WEU-Minister - ausdrücklich unter Hinweis auf den Beschluß, die WEU als Verteidigungskomponente der EU und als Instrument zur Stärkung des europäischen Pfeilers der atlantischen Allianz auszubauen - u.a. folgendes:<sup>111</sup>

" (2) Die WEU-Mitgliedstaaten erklären sich bereit, militärische Einheiten des gesamten Spektrums ihrer konventionellen Streitkräfte für unter der Befehlsgewalt der WEU durchgeführte militärische Aufgaben zur Verfügung zu stellen.

(3) Beschlüsse zum Einsatz... werden vom Rat der WEU im Einklang mit den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen gefaßt. Über die Teilnahme an bestimmten Operationen entscheiden die Mitglieder nach wie vor als souveräne Staaten entsprechend ihrer jeweiligen Verfassung ...

(4) Militärische Einheiten der WEU-Mitgliedstaaten, die unter der Befehlsgewalt der WEU eingesetzt werden, könnten neben ihrem Beitrag zur gemeinsamen Verteidigung in Übereinstimmung mit Artikel 5 des Washingtoner Vertrags bzw. Artikel V des geänderten Brüsseler Vertrags<sup>112</sup> auch für folgende Zwecke eingesetzt werden:

- humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze;
- friedenserhaltende Aufgaben;
- Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens."

Die SPÖ-Koalitionsverhandler gingen mit ihrer Entscheidung, die "Petersberger Aufgaben" zu bejahen und sozusagen in die Verantwortung der EU zu überführen, bei näherer Betrachtung recht weit:

- Auf's erste klingt der Petersberger Text so, als kämen entsprechende WEU-Militäreinsätze nur auf Grund eines UNO-Mandats in Frage, also in Gestalt von internationalen Quasi-Polizeimaßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung der internationalen Sicherheit. Tatsächlich ergibt sich aber aus einer genaueren Lektüre des entsprechenden Absatzes (Ziff. 3) ein anderer Befund: Es ist nicht von einer Ermächtigung oder Beauftragung durch den Sicherheitsrat die Rede (im Sinne von Artikel 39ff. der UNO-Charta), sondern nur allgemein vom "Einklang mit den Bestimmungen der Charta"; mit diesen Bestimmungen steht aber auch die Führung eines Verteidigungskriegs im Einklang - sofern und solange die UNO selbst ihrer Verantwortung für die Friedenssicherung nicht nachkommen will oder kann, etwa infolge der Unfähigkeit des Sicherheitsrates zu entsprechend "robusten" Beschlüssen (Art. 51 der Charta). Denkbar wäre also auch der Eintritt der WEU in einen echten

Krieg, falls eines ihrer Mitglieder angegriffen werden sollte - oder sogar wenn ein Nichtmitglied aus Gründen europäischer Solidarität um Beistand ersucht.<sup>113</sup>

- Nun kann man entgegenhalten, daß im konkreten Fall erstens ein entsprechender EU-Beschluß (über die "Inanspruchnahme" der WEU für Aktionen mit "verteidigungspolitischen Bezügen"<sup>114</sup>) einstimmig erfolgen muß, daß also Österreich im kritischen Fall ein Vetorecht hat,<sup>115</sup> und daß zweitens die WEU-Mitgliedstaaten ihrerseits "souverän" über das Ob und das Wie ihrer Mitwirkung an entsprechenden Aktionen entscheiden (selbst im Falle einer WEU-Mitgliedschaft könnte Österreich sich also "souverän" ein- oder ausklinken - lediglich im Falle eines Angriffs auf einen Mitgliedstaat gälte allerdings die Beistandspflichtautomatik, weswegen die WEU-Mitgliedschaft in jedem Fall mit der dauernden Neutralität unvereinbar wäre).
- Auch wenn Österreich selbst außerhalb der WEU bleiben sollte, übernehme es als EU-Vollmitglied gleichwohl eine Mitverantwortung für künftige WEU-Einsätze, welchen Charakter diese auch immer haben werden - denn es stimmt nicht nur über die allfällige "Inanspruchnahme" der WEU durch die EU mit ab, sondern nimmt auch an der "Leitlinienkompetenz" des Europäischen Rates in bezug auf solche Inanspruchnahmen teil.
- Wenn Österreich aber entschlossen sein sollte, die Neutralität in jedem Falle zu wahren, also unter keinen Umständen eine Mitverantwortung für "Kampfeinsätze" der WEU zu übernehmen, die den Petersberger Kriterien genügen (wozu, wie oben ausgeführt, auch der kollektive Verteidigungsbeistand gehört, und nicht nur die Mitwirkung an Aktionen, die der Sicherheitsrat beschlossen oder autorisiert hat), dann hieße dies, wenn man es pointiert formuliert: Österreich hat sich für Bestimmungen im Amsterdamer Vertrag stark gemacht, deren Umsetzung es als EU-Mitglied im Ernstfall ohnehin vermittels seines Vetos verhindern will (bzw.: aus Gründen der Neutralitätswahrung: muß). Dies aber wäre in gewisser Weise eine doppelbödige Politik (gut alpenländisch gesprochen: eine schlitzohrige).<sup>116</sup>

Das alles besagt: Nicht nur der Abschnitt (a) des ÖVP-Textentwurfs des abschließenden Kapitels des Optionenberichts (nämlich der "Schlußfolgerungen") weist einige dem oberflächlichen Leser nicht gleich bewußt werdende Implikationen auf. Schon die diesem harmlos klingenden Text zugrundeliegenden und in früheren Diskussionsphasen offenbar zwischen den Mitgliedern der Regierungskoalition bzw. den Koalitionsparteien akkordierten Positionen (nämlich z.B. über die Bejahung der "Petersberg"-Aufgaben als EU-Angelegenheit) "haben es", salopp gesprochen, "in sich" - sie bergen nämlich einige Mehrdeutigkeiten oder Untiefen in sich, die - von den Beteiligten gewollt oder ungewollt, erkannt oder unerkannt - Konsequenzen haben können, die erst eine genauere Analyse an den Tag bringt.

Für den Abschnitt (b) des Entwurfs gilt Entsprechendes um so mehr. Auch hier wurden nämlich von der ÖVP Positionen vertieft und weitergeführt, denen zwar die SPÖ bereits zugestimmt hatte, aber die ihrerseits bereits Implikationen aufweisen, von denen man den Eindruck hat, daß sie innerhalb der SPÖ allenfalls in kleineren Führungszirkeln durchdiskutiert wurden, aber kaum allen interessierten Parteifunktionären (oder gar -mitgliedern) klar vor Augen standen.

Die Spitzenpolitiker der SPÖ hatten sich schon längst dazu entschlossen, die Weichen in Richtung auf eine Teilnahme Österreichs an der "Partnerschaft für den Frieden" zu stellen; dies wurde auch im Koalitionsübereinkommen vom 1.3.1996 fixiert.<sup>117</sup> Auch später haben sich die sozialdemokratischen Bundeskanzler eindeutig für eine Teilnahme Österreichs an der "Partnerschaft für den Frieden" (PfP) ausgesprochen.<sup>118</sup>

Dazu ist es aber ratsam, sich die von der NATO selbst vorgegebenen Bedingungen und Richtlinien für die PfP zu vergegenwärtigen: Schon in der "Einladung" zur Partnerschaft für den Frieden, die dem "Rahmendokument" vorangestellt ist, wird betont, die "PfP" werde "operativ unter der Autorität des Nordatlantikers stehen"; dies wird überdies ausdrücklich in der Erklärung des Brüsseler NATO-Gipfels vom 10./11.1.1994 betont, der die Einladung aussprach und das Rahmendokument vorlegte. Das PfP-Programm selbst wird, wie im Rahmendokument festgehalten wurde, von der NATO selbst ausgearbeitet; die individuellen Partnerschaftsprogramme der einzelnen Staaten werden auf der Grundlage dieses Programms entwickelt. Mit anderen Worten: die Position der PfP-Teilnehmer ist eindeutig die von Juniorpartnern; sie haben allenfalls eine Auswahl auf der Basis eines Menüs, das ihnen zur Wahl gestellt wird; den Speiseplan selbst stellen die Mitglieder auf, und sie behalten sich die Weisungsgewalt bei der Umsetzung aller Aktionspläne vor ("operative Autorität" - dem Nordatlantiker gehören nur die Allianzmitglieder an).<sup>119</sup> Dem entsprach es, daß die mittel- und osteuropäischen Politiker, denen mit dem PfP-Programm ein Ersatz für die von ihnen eigentlich erstrebte NATO-Mitgliedschaft angeboten wurde, auf dieses Angebot teils enttäuscht, teils aufgebracht reagierten. Daß sie sich dann doch zur Annahme des Angebots entschlossen, beruhte auf der Einsicht, daß dies eine notwendige (wenn auch noch nicht eine hinreichende) Voraussetzung dafür bildete, daß sie ihren NATO-Beitrittskurs mit Aussicht auf Erfolg weiterführen konnten.<sup>120</sup>

Mit anderen Worten: Das PfP-Engagement bedeutet entweder eine "realpolitische" Einsicht in die Notwendigkeit, die Hegemonialposition der USA im euro-atlantischen Bereich anzuerkennen - oder aber die ausdrückliche Akzeptanz einer Position, in der man "asymmetrisch" an das von den USA hegemonial bestimmte Sicherheitssystem angekoppelt ist, nämlich so, daß man Vorgaben der NATO übernehmen muß, ohne in gleichem Maße wie die Vollmitglieder darüber mitbestimmen zu können.<sup>121</sup> Wenn es, wie zuweilen gesagt wird, in der österreichischen Sozialdemokratie gegenüber der Hegemonialposition der USA Vorbehalte gibt (emotionale, ideologische oder realpolitische), ist die sozusagen frohgemute Bejahung der PfP-Teilnahme verwunderlicher als es die Bereitschaft zum NATO-Beitritt wäre; denn als Mitglied hätte man größere Chancen, die Allianzpolitik, und erst recht auch die Gesamteuropa-Politik der NATO, mitzugestalten.

Die Formulierungsvorschläge der ÖVP, wie sie nun, in der Schlußphase des Ringens um den Optionenbericht, im oben zitierten Abschnitt (b) unterbreitet worden waren, gingen weiter: Die PfP-Teilnahme sollte auf das "volle Spektrum von "friedensunterstützenden Maßnahmen erstreckt" werden und insbesondere diesbezüglich auf das Angebot der "vertieften Partnerschaft für den Frieden" eingehen.

Dies war aber keineswegs ein Versuch, die SPÖ sozusagen über den Tisch zu ziehen. Wie erwähnt, hatte ja die sicherheitspolitische Arbeitsgruppe der SPÖ selbst Mitte März 1998 erklärt, die Partei ziehe "unter den gegebenen Umständen" zwar nicht einen NATO-Beitritt "in Erwägung", "wohl aber eine Teilnahme an PfP-Plus (Erweiterte Partnerschaft für den Frieden) zum Zwecke der Friedenssicherung, Friedenserhaltung und Friedensschaffung".<sup>122</sup> Dazu muß man folgendes bedenken:

Erstens lautet im gängigen Sprachgebrauch der im Optionenberichtsentswurf verwendete Ausdruck "friedensunterstützende Maßnahmen" im Englischen "Peace Support Operations"; dieser Begriff schließt aber "friedensschaffende Maßnahmen" einschließlich der Anwendung von Waffengewalt ein.<sup>123</sup> Während sich "gewöhnliche" PfP auf humanitäre und friedenserhaltende Operationen und diesbezügliche Übungen konzentrierte, sollte die "erweiterte PfP" auch Militäroperationen einschließen, die auf eine gewaltsame Friedensdurchsetzung ausgehen.<sup>124</sup> Das heißt: hier stellen sich ähnliche Probleme wie im Falle der letzten der drei "Petersberg-Aufgaben", aber ohne daß es im Rahmen der "enhanced Partnership for Peace" Kautelen von der Art gibt, wie sie in den Amsterdamer

Vertragsartikeln über die GASP vorgesehen sind. Die SPÖ war offenbar bereit, das zu akzeptieren.

Zweitens soll sich die "vertiefte Partnerschaft für den Frieden" von der "gewöhnlichen PfP" durch eine stärkere Einbeziehung der Partner in die Planung und Entscheidungsfindung unterscheiden - allerdings in die Planung und Entscheidungsfindung "im Rahmen der PfP", nicht in die der NATO selbst.<sup>125</sup> Dies würde also die Diskrepanz zwischen "Ankoppelung" (an die NATO) und "Nichtbeteiligung am eigentlichen NATO-Willensbildungsprozeß" nicht aufheben, womöglich sogar vergrößern, je nachdem welche Modalitäten für die Teilnahme an welchen PfP-Aktivitäten vorgesehen werden.

In der Konsequenz einer solchen Entscheidung wäre also mutmaßlich die Erfahrung gemacht worden, daß die umschriebene Asymmetrie der Beziehungen zur NATO nicht sehr erquicklich ist, weswegen sich ein Vollbeitritt erst recht nahelegt. Vielleicht ist die Annahme des Angebots, an der "verstärkten PfP" teilzunehmen, hauptsächlich für Staaten interessant, die sich auf die Mitgliedschaft zubewegen wollen. Tatsächlich ist indessen die "Erweiterung" des PfP-Konzepts wohl auch eine Folgerung aus den IFOR-Erfahrungen - also an einer Aktion, an der auch Staaten wie Rußland beteiligt waren und sind.

Was den Abschnitt (c) betrifft, so konnte sich die ÖVP hierbei auf die von Bundeskanzler Klima unmißverständlich geäußerte Zustimmung zum "Ziel einer Verschmelzung der WEU und der EU" berufen; auch "das Ziel einer gemeinsamen europäischen Verteidigung" hat der Bundeskanzler bejaht (also nicht nur die "gemeinsame Verteidigungspolitik").<sup>126</sup>

Substanziell geht der von der ÖVP vorgeschlagene Wortlaut des Abschnitts (c) darüber nicht hinaus. Hinzugefügt wird allerdings, daß das einer Verfassungsänderung bedarf (nämlich der Aufhebung des Neutralitäts-Bundesverfassungsgesetzes), weil die Verschmelzung bewirkt, daß jedes EU-Mitglied auch Mitglied eines Verteidigungsbündnisses ist.

Ob sich der Bundeskanzler bei seiner eben zitierten klaren Aussage freilich darüber im klaren war, daß mit dieser Verschmelzung die EU selbst die Rolle des "europäischen Pfeilers der Atlantischen Allianz" übernehmen würde, weil alle WEU-Mitglieder und die überwiegende Mehrheit der EU-Mitglieder sich darüber einig sind, daß eine "europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität" innerhalb der NATO und nicht neben ihr oder außerhalb ihrer formiert werden soll, ist eine andere Frage - zumal er, auch im zitierten Interview, nachdrücklich den "europäischen" Charakter der von ihm befürworteten Außen- und Sicherheitspolitik betont hat.<sup>127</sup>

Zum Abschnitt (d) ist schließlich wieder mehreres zu sagen:

Auch die Vorlage der "sicherheitspolitischen Arbeitsgruppe" der SPÖ vom März 1998 plädierte dafür, die "Zusammenarbeit und den Erfahrungs- und Gedankenaustausch" insbesondere mit OSZE, WEU, NATO, aber auch den Vereinten Nationen und dem Europarat intensiv fortzusetzen" und "dabei alle Möglichkeiten des Gesprächs und des Dialogs <zu> nützen...", auch mit Staaten wie Schweden, Finnland und Irland. Der zuletzt angedeutete in manchen SPÖ-Kreisen besonders populäre Schulterschuß mit anderen bisher neutralen Staaten (innerhalb der EU, die Schweiz wird nicht erwähnt!) bedeutet natürlich eine relative Distanzierung von Bündnisbeitrittsideen. Die "intensive Zusammenarbeit" ist ohnehin keine weiterführende Perspektive, ja gegenüber der Formel von der "dynamischen Fortentwicklung" (wie sie im Koalitionsübereinkommen 1996 fixiert ist) ein Rückschritt.

Im ÖVP-Text erscheint "die Perspektive einer NATO-Mitgliedschaft" explizit nur als eine von vielen "Perspektiven der europäischen Sicherheitsarchitektur". Wenn mit "den" (also: allen) "betroffenen Organisationen und deren Mitgliedstaaten" ein "intensiver Dialog aufzunehmen" ist, dann klingt das ganz ähnlich wie die zitierte SPÖ-Wendung von der Nutzung der Dialog- und Gesprächsmöglichkeiten.

Die Verwendung der Formel des "intensivierten Dialogs" im folgenden Absatz der ÖVP-Vorlage bedeutet, in Anführungszeichen ebenso wie die folgende mit den Worten "das volle Spektrum..." beginnende Passage, allerdings etwas Besonderes: Es handelt sich um

Wendungen, die - wie die Anführungszeichen verdeutlichen - Zitatcharakter haben, und zwar stammen sie aus dem Kommuniqué der NATO-Ministerratstagung vom 16.12.1997, in dessen Abschnitt 6 sie aufscheinen. Dort ist ausdrücklich von den "intensivierten Dialogen" die Rede, die "das volle Spektrum" jener "Fragen umfassen", die im ÖVP-Vorschlag zitiert sind; aber im NATO-Text heißt es, daß diese "intensivierten Dialoge mit denjenigen Nationen" gepflegt werden, "die eine NATO-Mitgliedschaft anstreben oder sonst den Wunsch hegen, einen Dialog zu Fragen der Mitgliedschaft führen."<sup>128</sup>

Mit anderen Worten: es verhält sich ähnlich wie mit den in Anführungszeichen stehenden "Petersberger Aufgaben" im Koalitionsübereinkommen 1996: eine Formulierung, die nur im Rückgriff auf ihre ursprüngliche Quelle angemessen verstanden werden kann, besagt mehr, als der Leser zunächst erkennt. Die simple Verwendung von Anführungszeichen belegt, daß der Textvorschlag Österreich eben doch in die Rolle eines Beitrittsinteressenten rückt.<sup>129</sup>

Es ist also nicht ganz sicher, ob die Einigung über den Optionenbericht wirklich daran scheiterte, daß die ÖVP den NATO-Beitritt nur als eine prinzipiell mit anderen Optionen gleichbewertete Möglichkeit erwähnt wissen wollte, wohingegen sich die SPÖ dagegen sträubte, das Wort "NATO" überhaupt im Text stehen zu haben.

Das mag irgendwann einmal von Beteiligten oder von Historikern enthüllt oder erkundet werden.

Wichtiger ist das Ergebnis: Das 1996 vereinbarte Vorhaben scheiterte.

Die Regierungspartner entschlossen sich gleichwohl, sich nicht durch die Opposition auseinanderdividieren zu lassen - obschon einige Koalitionsparteipolitiker noch ein verbales Satyrspiel folgen ließen: SPÖ-Klubvorsitzender Peter Kostelka nannte die ÖVP-Politiker "Schmierkomödianten" und "Kalte Krieger", der niederösterreichische Landeshauptmann Erwin Pröll wetterte gegen die "linken Ideologen" in der Partei des Bundeskanzlers.<sup>130</sup>

#### **IV. Gibt's "die Moral von der Geschicht`"?**

"Ein Lehrstück" kann man das Drama um den Optionenbericht nennen. Da es weder zum Untergang der Koalition noch gar den "finis Austriae" führte, wird dieses Stück kaum als Tragödie gelten können, nicht einmal in den Augen der Hauptdarsteller.

Aber bevor man versuchen kann, Lehren zu ziehen, stellt sich die Frage, wie der zuweilen befremdliche Gang der Dinge erklärt werden kann. Auch dazu werden vielleicht einmal Berichte von Beteiligten oder Akten und Aufzeichnungen Klarheit schaffen können. Vorerst bieten sich folgende Hypothesen an:

Die ÖVP ging anscheinend davon aus, daß sie sich auf Grund des Wortlauts der Koalitionsvereinbarung von 1996 in der stärkeren Position befinde, zumal ja auch die beiden "Aides Mémoires" von 1991 und 1992 von der Bundesregierung zur Kenntnis genommen worden waren.

Die jahrzehntelange Bejahung der Neutralität durch die Bürgerinnen und Bürger sah man in der Volkspartei nicht als ein unüberwindliches Hindernis an; schon die in den frühen neunziger Jahren durchgeführten Umfragen zeigten, daß die Befragten sich durch den Moskauer Putschversuch (1991) und durch die Balkankriege stark verunsichert fühlten.<sup>131</sup> Im späten Frühjahr 1996 gab es erstmals Schlagzeilen, denen zufolge 56% der Befragten es "für sinnvoller" hielten, "wenn Österreich seine Sicherheitspolitik mit einer gemeinsamen Verteidigung eingebunden in die NATO organisiert, als sich ohne NATO-Mitgliedschaft im Ernstfall allein verteidigen zu müssen"; dieses Ergebnis war aber nur zu erzielen, weil der Begriff "Neutralität" in der Frageformulierung nicht vorkam.<sup>132</sup> Nach wie vor gibt es bis in den Herbst 1998 Umfrageresultate, die eine Mehrheit zugunsten der Neutralität ausweisen. Das dürfte einer der Gründe dafür sein, daß ÖVP-Politiker (selbst solche, denen man besseres Wissen unterstellen möchte) mehrmals versuchten, den Eindruck einer Vereinbarkeit von

Neutralität und Bündniszugehörigkeit zu erwecken. Das wiederum empfand man in anderen politischen Lagern - und nicht zuletzt in der Sozialdemokratie - als ärgerlich.

Schließlich mochte es auch eine Rolle spielen, daß viele führende Journalisten und Publizisten des Landes gerade in den letzten Jahren recht unmißverständlich für die Aufgabe der dauernden Neutralität plädierten.<sup>133</sup> Das konnte ÖVP-Politiker ermutigen - nicht so sehr in ihrer Überzeugung, recht zu haben, als vielmehr in der Erwartung, daß sich das - über meinungsbildende und einflußreiche Leser - zugunsten des Trends zur schrittweisen Abwertung der Neutralität in der öffentlichen Meinung auswirken würde.

Jedenfalls schien es in der ÖVP eine Fehleinschätzung darüber zu geben, was man von der SPÖ erwarten könnte.

- Deren zunehmende Unwilligkeit kann eine ganze Reihe von Gründen gehabt haben.
- Um die Jahresmitte 1997 fühlte sich die Kanzlerpartei nicht recht wohl, nachdem der Bundespräsident deutlich gemacht hatte, daß er für Österreichs sicherheitspolitische Zukunft kaum einen Weg an der NATO vorbei sieht, da sie mit den anderen europäischen Strukturen zusammenwachsen werde.<sup>134</sup> Schon des öfteren hatte es die SPÖ nicht besonders freudig aufgenommen, wenn der Bundespräsident sich in eine ausgesprochen ÖVP-freundliche Richtung äußerte.<sup>135</sup>
- Es ist nicht auszuschließen, daß dazu auch der Versuch des kleineren Koalitionspartners beigetragen hat, in Richtung auf einen beschleunigten Kurs auf die NATO Druck zu machen. Vizekanzler Schüssel plädierte nämlich im Frühjahr 1997 dafür, die entsprechende Entscheidung noch vor der Dezembertagung 1997 des NATO-Ministerrats zu treffen; die SPÖ sollte also gedrängt werden, der ÖVP über die im Koalitionsabkommen vom 11.3.1996 getroffenen Verabredungen hinaus entgegenzukommen.<sup>136</sup> Das Plädoyer zugunsten der zeitlichen Beschleunigung setzte anscheinend voraus, daß man in der ÖVP wenig Zweifel daran hatte, den Kanzler für die ohnehin im Koalitionsabkommen hervorgehobene WEU-Beitrittsoption zu gewinnen (wobei inzwischen klar war, daß dies die NATO-Mitgliedschaft über kurz oder lang einschließen müsse).<sup>137</sup>
- Ob dies dort als eine Überspannung des Bogens empfunden wurde, oder aus welchen Gründen immer: das Widerstreben gegen die von der ÖVP propagierte Linie wurde stärker. Möglicherweise war man in der SPÖ zusätzlich davon unangenehm berührt, daß die ÖVP sich, wie erwähnt, Mitte Juli 1997 definitiv auf einen NATO-Beitrittskurs festlegte. Das schien den Spielraum für die Erarbeitung einer konzeptionellen "Synthese" oder einer vermittelnden Konzeption dergestalt einzuengen, daß jede Modifikation der herkömmlichen SPÖ-Position als Nachgeben erscheinen mochte, womöglich als ein blamables Einbekenntnis, daß die Partei viel zu lang inzwischen unhaltbar gewordene Auffassungen vertrat.<sup>138</sup>
- Eine wohl besonders wichtiger Umstand war es, daß die SPÖ in der fraglichen Zeit mit einer Reihe anderer Probleme befaßt war, die die Solidarität innerhalb der Partei, und insbesondere die Kohärenz zwischen Parteiführung, Funktionärkadern, Mitgliedern und Wählern stark herausforderten. Die problematische Entwicklung der wirtschaftlichen, der beschäftigungspolitischen und der budgetären Lage hatte zu empfindlichen Maßnahmen geführt; etwa zum "Sparpaket". In den Augen vieler Österreicherinnen und Österreicher erschien dies als eine Folge der Integrationspolitik. Die EG/EU-Mitgliedschaft erschien als unpopulär und als Ursache mannigfacher Unsicherheiten und Belastungen. Die Sorge um ausländische Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt, und überhaupt die Sorge vor einer "Überfremdung" und vor einem

Ausgeliefertsein an anonyme Mächte der Globalisierung oder an zentralistische Bürokraten "in Brüssel" machte vor allem auch deswegen besonders zu schaffen, weil der gefährlichste politische Gegner damit offensiv operierte. Der Umstand, daß er - nämlich der FPÖ-Chef Jörg Haider - auch noch in Anspruch nahm, sich seit langem für den NATO-Beitritt engagiert zu haben, machte die Situation noch komplizierter. In der Parteiführung mußte man sich überlegen, ob man den Genossen und Freunden unter diesen Umständen auch noch die Abkehr vom "höchsten" außenpolitischen "Gut", von der Neutralität, und damit ein weiteres Stück der Liquidation des "österreichischen Weges" zumuten könnte.

- In der öffentlichen Darstellung wurde freilich immer wieder betont, daß man aus demokratiepolitischen Gründen die Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zu respektieren habe: "Die Position der SPÖ in der Frage eines NATO-Beitritts ist eindeutig und deckt sich mit jener, die zwei Drittel der Bevölkerung einnehmen: Wir wollen der NATO nicht beitreten, und damit hat sich's."139

Hat sich's damit wirklich? Wohl kaum; zu oft und zu unmißverständlich haben sozialdemokratische Politiker, die sich etwas differenzierter äußerten, klargestellt, daß auch für sie "aufgeschoben" nicht "aufgehoben" bedeutet.

\*\*\*

Einige wenige Schlußfolgerungen - inhaltliche und methodische - lassen sich aus dem "Lehrstück" doch schon ableiten.

## (I)

Beide Koalitionspartner haben nicht sehr erfolgreich taktiert.

Die ÖVP-Führung versuchte offenbar, eine gewisse "Implikations-Logik" nutzen zu können: Wer A sagt, muß B sagen, wer die GASP bejaht und im Sinne der Vertragsperspektiven weiterentwickeln will, muß sich zur "gemeinsamen Verteidigung" durchringen, wer die "gemeinsame Verteidigung" der EU vermittelt der WEU oder schlichtweg durch deren volle Eingliederung in die EU aufbauen möchte, wird an der Verklammerung mit der NATO nicht vorbeikommen. So genügt es, "A" zu fordern, weil sich dann "B" (und auch "C") ohnehin als unabweisbar herausstellen wird; wer weiß, ob der Gesprächspartner das wirklich durchschaut? (Oder geht man davon aus, daß er es durchschaut, aber von der Möglichkeit Gebrauch macht, das für sich zu behalten, auch der eigenen Klientel gegenüber?)

Die SPÖ-Führung hat sich dem entzogen - aber sie hat sich als führende Regierungspartei nicht wirklich einen guten Dienst erwiesen: innenpolitisch mußte sie sich gewisse Inkonsequenzen vorhalten lassen, im Sinne von Widersprüchen und Unklarheiten der eigenen Position; außenpolitisch hat sie, kurz vor der Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft, den Eindruck eines Zickzack-Kurses erzeugt.

## (II)

Das zeigt sich besonders in einer Hinsicht: In der Anfangszeit der Neutralitätsdebatte war es ein Hauptargument der "Konservativen" (nämlich der Verfechter einer Aufrechterhaltung des Status quo), daß Österreich seine Verlässlichkeit aufs Spiel setzen würde, wenn es sich von der jahrzehntelang konsequent durchgehaltenen und bewährten Neutralität verabschieden oder auch nur den Eindruck erwecken würde, mit einem solchen Gedanken spielen zu wollen. Der entsprechende Stehsatz entsprach auch einer verbreiteten Volksmeinung.140

Ganz abgesehen, daß die Thesen vom konsequenten Durchhalten und von der Bewährung der dauernden Neutralität fragwürdig waren und sind<sup>141</sup> - die Argumentationslage hat sich mittlerweile in ihr Gegenteil verkehrt.

Österreich hat nach seinem Entschluß, den EG-Beitritt anzustreben, während eine SPÖ-ÖVP-Regierung amtierte, seine Entschlossenheit, die "dynamische Weiterentwicklung der GASP" konsequent und solidarisch mitzutragen und auch die "entsprechenden Konsequenzen" aus der Einbeziehung der WEU in die Entwicklung der EU zu ziehen, so nachdrücklich beteuert, daß die in den "Aide-Mémoires" von 1991 und 1992 und im Koalitionsabkommen von 1996 formulierten Festlegungen nicht anders verstanden werden konnten, als sie die grundlegende Weichenstellung weg von der Neutralität und hin zur vollen, auch verteidigungsbezogenen, Solidarität vollzogen. Daher führte nun die Distanzierung der SPÖ zu erneuten Zweifeln an der Kursstabilität und der Glaubwürdigkeit der österreichischen Politik (auch wenn natürlich ausländische Beobachter Eigentümlichkeiten des politischen Stils und der politischen Kultur des Landes kennen, sodaß die Überraschung wohl doch nicht so groß war).

### (III)

Immer wieder ist von außenstehenden Beobachtern auf Diskrepanzen zwischen "nach draußen" und "nach drinnen" gerichteten Aussagen hingewiesen worden. Die beiden "Aide-Mémoires" aus den Jahren 1991 und 1992 einerseits, so manche gleichzeitig und danach in die innerösterreichische Debatte eingebrachte Wortmeldungen andererseits sind Beispiele. Um spezifisch "vertrauensbildende Maßnahmen" handelte es sich dabei nicht.

### (IV)

Ein Eindruck, der sich bei der Vergegenwärtigung der innerösterreichischen Auseinandersetzung um die Sicherheitspolitik und um den Optionenbericht aufdrängt, ist der, daß die Teilnehmer daran auf die Präzision in der Redeweise und im Begriffsgebrauch manchmal auch dann verzichten, wenn es wünschenswert und möglich ist, sie zu üben. Das betrifft, wie an Hand zahlreicher zitierter und kolportierter Äußerungen deutlich wurde, beispielsweise wichtige Zentralbegriffe der Debatte, wie "kollektive Sicherheit", "kollektive Verteidigung", "Beistandspflicht"<sup>142</sup> - ganz zu schweigen von den Aussagen darüber, worin die rechtlichen Pflichten des dauernd neutralen Staates und die Kriterien der Neutralität bestehen,<sup>143</sup> oder ob und aus welchen Gründen die Allianzmitgliedschaft und die dauernde Neutralität miteinander vereinbar oder unvereinbar wären,<sup>144</sup> oder was in offiziellen Dokumenten steht.<sup>145</sup>

Man hat den Eindruck, daß zu den Eigenschaften österreichischer Politiker eine Abneigung gehört, die eigenen Redeweisen "auf die Goldwaage zu legen". Vielleicht meinen sie, daß ihnen das den pragmatischen Umgang mit Problemen erleichtert oder auch, daß Politik nicht in Form von Rasonnements und Diskussionen stattfindet, daß diese vielmehr nur eine Art Begleitmusik zu dem darstellen, was "in Wirklichkeit" geschieht, und daß dort, wo Definitionen und Argumente genauer differenziert werden, eher "Schmonzes" geredet würde, während man es damit dort, wo "Tacheles" ansteht, nicht so genau nehmen muß.<sup>146</sup>

Das mag manchmal so sein. Aber eine solche Einstellung und das entsprechende Verhalten stellt unter Umständen womöglich auch das Zutrauen in die Vernünftigkeit der österreichischen Politik in Frage. Kann unsere Politik sich das wirklich leisten? Gerade wenn es um die Sicherheit des Landes und um die Glaubwürdigkeit der Regierung geht, wäre ein anderes Vorgehen ratsam.

Ein kritischer Rückblick auf die Auseinandersetzungen um den "Optionenbericht" könnte zu einer entsprechenden Selbstbesinnung beitragen.<sup>147</sup>



## Anmerkungen

1 Koalitionsübereinkommen zwischen SPÖ und ÖVP vom 11.3.1996, Abschnitt "Zusammenarbeit in der Koalition", Ziff. 1.

2 Ebd., Abschnitt "Österreich als EU-Mitglied"

3 Art. J.4 Abs. 1 des Vertrags von Maastricht.

4 Parteienvereinbarung zwischen SPÖ und ÖVP zur weiteren Vorgangsweise in der Integrationspolitik vom 26.6.1989, zit. nach: Josef Rauchenberger, Entscheidung für Europa, Wien 1995, S. 144ff., hier S. 145f. (Abschnitt III "Immerwährende Neutralität").

5 Gemeint ist offenbar die Vereinbarkeit mit der "im Rahmen des Nordatlantikvertrages" festgelegten "gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik", vgl. Ziff. 11 des Brüsseler NATO-Ministerratskommuniqués vom 20.12.1997, wo ausdrücklich auf die Maastrichter Entscheidung Bezug genommen wird.

6 Ein solches Verbundsystem hat im übrigen auch schon die NATO selbst seit langem in Aussicht genommen. Bald nach der Wende betonte sie, "daß Sicherheit und Stabilität nicht allein in der militärischen Dimension liegen" (Londoner NATO-Gipfelerklärung vom 6.7.1990, Abschnitt 2 Abs. 3); ganz ähnlich auch Ziff. 2 des Brüsseler Ministerratskommuniqués vom 18.12.1990; dort in Ziff. 7 auch die Aussage: "Sicherheit und Zusammenarbeit im Europa von morgen können am besten erreicht werden durch ein Geflecht ineinandergreifender Institutionen, innerhalb derer den Interessen aller europäischen Staaten Rechnung getragen werden kann. Das Bündnis, der europäische Integrationsprozeß und die KSZE bilden die drei Hauptelemente der europäischen Architektur. Sie dienen jeweils einem eigenen Zweck, ergänzen sich jedoch."

7 Gleich anschließend an die zitierten, mit Anm. 2 belegten Sätze. Was dies bedeutet, wird weiter unten in Abschnitt 4 erläutert.

8 Die Zitate aus dem Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates: Wenige Monate zuvor, am 14.11.1995, hatte der Ministerrat der WEU noch einmal den Ausbau der WEU "als Mittel zur Stärkung des europäischen Pfeilers der Allianz" betont (Ziff. 25). Die ebd. in Ziff. 27 erwähnte Vereinbarung über den Zugang der WEU zu NATO-Kommunikationssystemen wurde in sachkundigen Kreisen allgemein als ein Schritt betrachtet, der dazu führen würde, daß ein Staat kaum WEU-Mitglied werden kann, ohne mehr oder weniger bald auch der NATO beizutreten. Tatsächlich wurde das entscheidende Abkommen, das der WEU den Zugriff auf NATO-Geheimdokumente ermöglicht, Anfang Mai 1996 abgeschlossen; siehe Der Standard 7.5.1996, S. 1 ("Sicherheitspakt NATO-WEU").

9 Koalitionsübereinkommen vom 11.3.1996 (s. Anm. 1), ebd.

10 Noch des öfteren werden der folgenden Darstellung einerseits offizielle "Papiere" (wie das Koalitionsabkommen oder österreichische Memoranden an andere Staaten), andererseits aber auch Zeitungsberichte, Zeitungsinterviews usw. zugrundegelegt und auf dieser Basis Analysen und Bewertungen vorgenommen. Dabei werden folgende durchaus übliche Interpretationsgrundsätze beachtet:

In unserem "Medienzeitalter" ändert sich die Materialbasis für entsprechende Darstellungen. "Da aus Memoranden ‚Papiere‘ geworden sind und das Interview Instrument der Politik geworden ist, erfordert zeitgeschichtliche Forschung heute ein Umdenken in der Bewertung dessen, was man als historische Quelle zu sehen gewohnt war. Nicht die Analyse von unveröffentlichten Akten, sondern die Sichtung des publizistischen Materials ist die Voraussetzung jeder historischen Darstellung" (Fritz Fellner, Vorwort zu: Robert Kriechbaumer, Österreichs Innenpolitik 1970-1975 [Österreichisches Jahrbuch für Politik, Sonderband 1], München und Wien 1981, S. XVIIff., hier S. XIX). Wenn die Darstellung und Beurteilung daher in weitem Maße auf Zeitungsberichte und -interviews zurückgreift, beschränkt sich dies in der Regel auf "Qualitätszeitungen", wobei unterstellt wird, daß deren Berichte und Textwiedergaben korrekt sind (sofern nicht danach Richtigstellungen erfolgten).

Zusätzliche Recherchen waren in der Regel nicht möglich. - Dieses Verfahren ist im Zusammenhang dieses Beitrags auch deshalb sachgerecht, weil es nicht zuletzt um die Rekonstruktion der Eindrücke und Perzeptionen geht, die die österreichische Politik in Verbindung mit dem Projekt des Optionenberichts im In- und Ausland hervorgerufen hat. Was sich jeweils "hinter den Kulissen" abgespielt haben mag, ist eine andere Sache. Man sollte davon ausgehen, daß die Verfasser eines solchen Texts sich "etwas gedacht haben", und zwar etwas Vernünftiges, und die Formulierungen sollten ernst genommen werden, d.h. im Sinne des gängigen Sprachgebrauchs, solange es keine massiven Indizien dagegen gibt.

Zugleich muß davon ausgegangen werden, daß politische Texte politische Interessen und Bestrebungen transportieren; es ist also zu fragen, welche Beeinflussungs- und Willensgehalte mit Sachaussagen verknüpft sind.

Wenn politische Texte das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Trägern unterschiedlicher Sichtweisen und Interessen sind, müssen sie auch daraufhin betrachtet werden, inwieweit in ihnen Kompromisse oder erfolglose Bemühungen um die Erarbeitung gemeinsamer Positionen Niederschlag finden, ob Dissens dokumentiert oder verdeckt wird, wer im Rahmen von Kompromißformeln welche Positionen in welchem Maß "durchgesetzt" hat, u. s. f.

11 In der modernen rechtsstaatlichen Demokratie hat die Regierung nie nur eine "exekutive", sondern stets auch reine "gubernative" Aufgabe. Anderslautende Doktrinen gehen auf die verfassungspolitische Konfliktlage des 18. oder des 19. Jahrhunderts zurück, als es darum ging, die Regierungsgewalt dadurch zu demokratisieren, daß man sie aus der einseitigen Abhängigkeit vom Monarchen herauslöste und dem Volk bzw. der Volksvertretung verantwortlich machte - einerseits durch die Einführung der parlamentarischen Verantwortlichkeit (Rücktritt nach Mißtrauensvotum), andererseits mit Hilfe der Prinzipien des Gesetzesvorrangs und Gesetzesvorbehalts (auf Grund einer in Gesetzesform geschehenen Ermächtigung durch die Volksvertretung darf die Regierung handeln, und in diesem Sinn "vollzieht" sie das, was die Volksvertretung gesetzgeberisch angeordnet hat). Aber natürlich steuert sie sozusagen das Staatsschiff.

12 Bekanntlich ist der neutrale Staat verpflichtet, im Falle eines Konflikts gegen Neutralitätsverletzungen einer Konfliktpartei effektiv einzuschreiten, um damit eine einseitige Nutzung z. B. seines Territoriums zu verhindern; falls der neutrale Staat dazu nicht bereit oder außerstande ist, hat die andere Konfliktpartei das Recht, ihrerseits auch mit Waffengewalt dafür zu sorgen, daß der neutrale "status quo ante" wiederhergestellt wird - was dann u. U. das Gebiet des neutralen Staates zum Kriegsschauplatz macht. Diese Völkerrechtsnorm ist es, welche den dauernd neutralen Staat zur effektiven Bewaffnung nötigt. Eine "nur symbolische" Bewaffnung bedeutet, daß im Konfliktfall möglicherweise (oder gar wahrscheinlich) der Krieg tatsächlich auf das neutrale Staatsgebiet getragen wird, falls überhaupt eine massive Neutralitätsverletzung seitens einer Konfliktpartei stattfindet. Die Befürworter eines schwachen Bundesheeres setzten also (wenn sie sich überhaupt weiterführende Gedanken machten) in der Zeit des Kalten Krieges darauf, daß im "Ernstfall" die NATO ohnehin einschreiten und sozusagen Österreich "vereinnahmen" müßte.

13 Im Einleitungssatz zu dieser Optionenliste ist von "denkmöglichen" Optionen die Rede, zunächst noch ohne Rücksicht auf die realen Chancen der Umsetzung.

14 So der letzte Absatz des in Anm. 2 zitierten Texts, dem noch hinzugefügt wurde: "...und die Ergebnisse der Regierungskonferenz loyal und in europäischer Gesinnung umsetzen."

15 Leitlinien zu den voraussichtlichen Themen der Regierungskonferenz 1996, Abschnitt V.4 "Verteidigungspolitik".

16 Nach: Die Presse 8.1.1998, S. 6 ("Nato-Beitritt kommt wie Amen im Gebet").

17 Siehe Der Standard 16.3.1998, S. 1 ("54 Prozent gegen NATO, nur 28 Prozent dafür / Mehrheit meint aber, daß Österreich schließlich doch dabei sein wird") und S. 5 ("Nur jeder fünfte meint, daß Österreich nie beitreten wird - 54 Prozent sagen nein zur NATO").

18 Vgl. z. B.: Wilhelm Saekel, Sanfter Abschied von der Neutralität - In Österreich mehren sich die Stimmen für einen Beitritt zur NATO, in: Süddeutsche Zeitung 17.7.1996, S. 6; Reinhart Olt, Der Schein trägt - Sicherheitspolitischen Verlautbarungen zum Trotz bewegt sich die SPÖ auf ÖVP und NATO zu, in: FAZ 6.12.1996, S. 16.

19 Schon 1992 befaßt sich die NATO erstmals - und dann immer wieder und mit zunehmender Prägnanz - positiv mit dem Gedanken einer "europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität" im Rahmen der "transatlantischen Solidarität in Sicherheitsangelegenheiten" (Kommuniqué der Ministertagung vom 4.6.1992 in Oslo, Abschnitte 7 und 8; vgl. ferner z. B. das Kommuniqué der Brüsseler Ministertagung vom 17.12.1992, Ziff. 9ff., die Brüsseler NATO-Gipfelerklärung vom 11.1.1994, Ziff. 4ff. Noch klarer fixiert wurde das dann 1996: Im Zusammenhang mit dem Tauziehen über den Abbau der französischen, auf die Ära de Gaulle zurückgehenden Distanz gegenüber der NATO, und im Zusammenhang mit der EU-Politik einer Aufwertung der WEU hatte z. B. der Nordatlantokrat unmißverständlich festgehalten, daß man "Die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität" anstrebe (sodaß u. a. "leistungsfähige Kräfte" aufgestellt werden, die "unter der politischen Kontrolle und strategischen Richtlinienkompetenz der WEU operieren könne" - aber diese europäische Identität werde "in der Allianz" entwickelt werden: Siehe das Kommuniqué der Berliner Ministertagung des Nordatlantikrates vom 3.6., Ziff. 7. Seither ist die "Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität innerhalb des Bündnisses" ein Stehsatz (vgl. z. B. Kommuniqué der Brüsseler NATO-Verteidigungsministertagung vom 17. und 18.12.1996, Ziff. 20). Dabei muß man sich vor Augen halten, daß diese Beschlüsse auch von allen WEU-Mitgliedern mitgetragen wurden, denn diese sind ja ebenfalls Mitglieder der NATO.

20 Vgl. u. a. Heinrich Schneider, Alleingang nach Brüssel: Österreichs EWG-Politik, Bonn 1990. Schon am 1.12.1987 hatte sich der Ministerrat dafür ausgesprochen, eine volle Teilnahme am Binnenmarkt anzustreben; hierzu sei unter Bedachtnahme auf die dauernde Neutralität auch der Beitritt nicht auszuschließen. Eine bald nach der Regierungsbildung unter Vorsitz von Botschafter Manfred Scheich die Möglichkeiten studierende Arbeitsgruppe (bestehend aus Vertretern der zuständigen Ministerien und der Sozialpartner) kam zur Jahresmitte 1988 zum Ergebnis, daß die Alternativen zum Vollbeitritt nicht wirklich befriedigen könnten.

21 Dort heißt es im Hinblick auf "Probleme mit der Neutralität u.a.": "...Damit stellt sich die Frage, ob Österreich in der Lage wäre, derartige Verpflichtungen zu übernehmen, wenn es, wie es in dem Beitrittsantrag ausdrücklich heißt, seinen Status immerwährender Neutralität behalten und seine Neutralitätspolitik fortsetzen will.

Zum einen stellt sich die Frage der Vereinbarkeit der immerwährenden Neutralität mit den Vertragsbestimmungen in ihrer derzeitigen Form.

Zum anderen müßte sich die Europäische Gemeinschaft angesichts des Verlaufs der Verhandlungen der Regierungskonferenz über die Politische Union darum bemühen, von österreichischer Seite die klare Zusicherung zu erhalten, daß die österreichische Regierung rechtlich in der Lage ist, mit der künftigen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einhergehende Verpflichtungen zu übernehmen": Dokument KOM (91) endg. vom 1.8.1991.

22 Vgl. die entsprechenden Texte in: Finn Laursen / Sophie Vanhoonacker (Hrsg.), The Intergovernmental Conference on Political Union, Maastricht 1992, sowie in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Maastricht in der Analyse, - Materialien zur Europäischen Union, Gütersloh 1994.

23 Vgl. z. B. Heinrich Schneider, Europa auf dem Weg zu einem neuen Sicherheitssystem - Folgerungen für die österreichische Militärpolitik, in: KAÖ-Mitteilungen Nr. 2/1990 (dieses Periodicum der Katholischen Aktion Österreichs dokumentiert einen Vortrag des Verf. am 4.3.1990); ferner: Ders., "Wir machen aus der Neutralität einen Fetisch", in: Kleine Zeitung 28.4.1990. Sodann z. B. Peter Michael Lingens, "Wozu sind wir noch neutral? - Die Neutralität bringt nichts mehr, aber sie kann uns die Zukunft erschweren", in: Wochenpresse 11.5.1990, S. 9f.; Erich Reiter, Neutralität ohne Mythos, in: Industrie 3.10.1990 (abgedruckt

in: Ders., Österreichische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Aufsätze und Essays, Frankfurt/M. 1993, S. 183ff.)

24 So Rheinischer Merkur 19.8.1988, S. 1 ("Wien ist baff").

25 Siehe: Der Standard 26.1.1993, S. 4. Die Überschrift war allerdings etwas kühn: Es wird berichtet, daß Mock erklärt habe, daß die Verhandlungen "ohne Aufgabe des Neutralitätsstatus" nicht nur begonnen, sondern auch beendet würden; was nach dem Ende der Verhandlungen geschehen würde, ließ Mock offen. Es bestehe "kein Zwang, heute schon die Neutralität fallen zu lassen", aber "in zehn oder fünfzehn Jahren" könne das anders sein.

26 Der Verf. hat anderwärts dargelegt, daß dies vor allem durch ordnungspolitische Erwägungen bedingt war: Die Regierung Vranitzky / Mock beruhte auf einer "Modernisierungs"- bzw. "Sanierungs"-Partnerschaft der Koalitionsparteien; die maßgebenden Akteure hielten ordnungspolitische Reformen (insbesondere Deregulierungsmaßnahmen) für unerlässlich, aber im rein innerstaatlichen Rahmen auf Grund der neokorporatistischen Verflechtung von politischen Institutionen und wirtschaftlichen Interessensvertretungen für kaum durchsetzbar; sie betrachteten es als unerlässlich, daß Österreich durch die Integration den Reformnötigungen ausgesetzt würde, die sich die EG-Staaten im Zuge des Projekts der "Vollendung des Binnenmarktes" verschrieben hatten. Vgl. Heinrich Schneider a. a. O. (1990), s. Anm. 20.

27 Vgl. oben Anm. 19. Da das Ergebnis der Beitrittsverhandlungen in erster Linie der Zustimmung der Mitgliedstaaten bedarf (freilich auch der des Parlaments), liegt es nahe, entsprechende Versicherungen den Mitgliedstaaten zu unterbreiten.

28 Vgl. dazu - mit Hinweisen auf Autoren wie Friedrich von Gentz (1800), Johan Galtung (1975 und 1982), Alois Riklin (1975) - Heinrich Schneider, Österreich, das neue Europa - und die Neutralität, in: Herbert Krejci / Erich Reiter / Heinrich Schneider (Hrsg.), Neutralität: Mythos und Wirklichkeit, Wien 1992, S. 53ff., hier S. 66f.

29 Vgl. die entsprechenden Textwiedergaben in Werner Weidenfeld (Hrsg.) a. a. O. 1994, s. o. Anm. 20, S. 166 und S. 178.

30 Vgl. ebd. S. 158.

31 Vgl. ebd. S. 121 (Deutschland und Frankreich).

32 Vgl. ebd. S. 132f.

33 Vgl. ebd. S. 125.

34 Vgl. Die Presse 28.1.1993, S. 1 ("Offizieller Auftakt Wien-Brüssel: Neutralität bleibt ausgeklammert").

35 Vgl. Die Presse 30.1.1993, S. 3 ("Brüssel: Prüfung der Neutralität nötig")

36 Quelle: Anm. 34.

37 Nach: Der Standard 20.2.1992 ("Mock: „Setzen unsere Linie fort“").

38 Derzeit freilich sei allerdings keine formalisierte Institutionalisierung nötig, sondern der "ständige Dialog mit allen, auf die es ankommt." Der Standard 27.2.1992 ("Auch militärischer Beitrag möglich - Jankowitsch kann sich Teilnahme Österreichs an Euro-Friedenstruppen vorstellen").

39 Antrag 364/A (E) der Abg. Dr. Gugerbauer und Genossen vom 25.6.1992.

40 Im Entwurf lautete der Anfang des zitierten Satzes: "Der Nationalrat fordert die österreichische Bundesregierung auf, sicherzustellen, daß Österreich auch schon jetzt an der Entwicklung eines Systems der kollektiven Sicherheit in Europa teilnehmen kann...."; die SPÖ setzte dann die Streichung der Worte "auch schon jetzt" durch.

41 Vgl. aber oben die mit Anm. 37 belegte Aussage.

42 Diese in früheren Jahren immer wieder zu hörende Aussage hat einen bemerkenswerten Hintergrund: Bis in die Epoche des Aufbaus der NATO wären dann alle Militärbündnisse lediglich "theoretische Konstrukte" und "Papiertiger" gewesen. Ihre Substanz bestand nämlich in einer völkerrechtlichen Beistandsverpflichtung, so, wie sie auch im WEU-Vertrag (Artikel 5) enthalten ist. Die Gründungsgeschichte der NATO stellt sich so dar, daß seinerzeit die

Westeuropäer am liebsten die Ausweitung der damaligen "Western Union" auf die USA gesehen hätten; aber die im Vertrag von Brüssel von 1948 enthaltene unbedingte Beistandsklausel war für die USA unannehmbar. Der Senat war nur unter der Bedingung für die Sache zu gewinnen, daß die Wendung "as it deems necessary" in den Beistandsartikel eingefügt würde, sodaß jede Vertragspartei nach eigenem Ermessen darüber entscheiden kann, welche Maßnahmen sie im Ernstfall trifft. Das war für die Westeuropäer enttäuschend, aber die Regierungen der NATO-Mitgliedstaaten gingen alsbald daran, diese rechtliche Schwäche der Solidaritätsgarantie durch eine faktische Verflechtung der Verteidigungsstrukturen auszugleichen. Der Aufbau eines integrierten Planungs- und Führungsapparats schon in Friedenszeiten - samt der Besetzung der höheren Befehlshaberposten mit Generälen und Admirälen aus den USA - sollte die Bindung der Staaten aneinander, und vor allem die Einbindung der USA, augenfällig machen. Zugleich wurde dadurch die kurzfristige Einsatzbereitschaft demonstrativ gesichert. Was also zunächst eronnen worden war, um den "Papier"-Charakter der amerikanischen Beistandspflicht zu kompensieren, machte die NATO zu einem Verteidigungssystem neuer Art, mit der Folge, daß seither "klassische" Militärpakte (ohne Planungs- und Streitkräfte-Integration schon im Frieden) als "Papiertiger" erscheinen können! Vgl. Heinrich Schneider, Europäische Sicherheitsarchitektur: Konzeptionen und Realitäten, Frankfurt/M. 1996, S. 76f.

43 Siehe Die Presse 16.1.1993, S. 3 ("Neisser: VP strebt Beitritt zur WEU ‚nicht sofort‘ an").

44 Siehe Wirtschaftswoche 4.11.1993, S. 16 ("Neutralitätsdebatte: Seiner Zeit voraus / Außenminister Alois Mock schockt die SPÖ mit Ideen zur NATO"). - Vgl. dazu die in der SPÖ vertretenen Positionen zur Frage des Verhältnisses von "Bündnis" und "Sicherheitssystem", siehe weiter unten.

45 Siehe Die Presse 26.9. 1994 ("Fasslabend: Neutral auch in WEU / Ja zu kollektiver Verteidigung").

46 Die hier wiedergegebenen (vom journalistischen Interviewpartner möglicherweise mißverstandenen, aber nach Wissen des Verfassers dieses Beitrags nicht mit einer richtigstellenden Entgegnung korrigierten) Aussagen sind recht problematisch: Erstens hat die WEU nach wie vor, und zwar sogar primär, den Charakter eines Militärbündnisses, denn dieser ist völkerrechtlich festgeschrieben, während die anderen Aufgaben nur im Weg einer politischen Absichtserklärung vereinbart sind (siehe unten Anm. 98).

Zweitens beruht die Aussage über die im Rahmen der UNO ohnehin schon bestehende Hilfeleistungspflicht auf einer Fehlinterpretation: Einem Angriffsoffer zu Hilfe zu kommen, sind die UNO-Mitglieder gemäß Artikel 52 der Charta lediglich berechtigt, keineswegs verpflichtet ("kollektives Selbstverteidigungsrecht"); sie beteiligen sich dann an einem Verteidigungskrieg (was dem dauernd Neutralen untersagt ist). Die von der UNO-Charta vorgesehene Hilfeleistungspflicht betrifft nicht die Teilnahme an einem Verteidigungskrieg, sondern die Mitwirkung oder Unterstützung für den Fall von "Maßnahmen" der Staatengemeinschaft, die der Sicherheitsrat bei Friedensbedrohungen, Friedensbrüchen oder Angriffskriegen beschließt (Artikel 39ff. der Charta).

Drittens würde ein Einverständnis über die Zulässigkeit der Bereitschaftserklärung zur Teilnahme an "kollektiver Selbstverteidigung" definitiv die einvernehmliche Absage an die Neutralität bedeuten.

47 Die Presse 27.9.1994 ("Mock hält WEU und Neutralität für möglich / Der Außenminister gibt Verteidigungsminister Fasslabend Rückendeckung").

48 Der Artikel 11 des WEU-Vertrags lautet in seinem hier relevanten Absatz 1: "Die Hohen Vertragsschließenden Teile können in gegenseitigem Einvernehmen jeden anderen Staat einladen, diesem Vertrag unter den Bedingungen beizutreten, auf die sie sich mit dem eingeladenen Staat geeinigt haben".

Dazu ist aber erstens zu vermerken, daß prinzipiell die Mitgliedschaft in einem Verteidigungsbündnis Reziprozität voraussetzt; Beistandsgarantien zu erhalten, ohne selbst solche zu geben, die Annahme einer unsymmetrischen Garantie bedeutet, aber nicht den Beitritt zu einem gegenseitige Solidarität stipulierenden Pakt.

Zweitens hatte die WEU zu jener Zeit bereits die ursprünglich im Artikel 11 angedeutete Differenzierung der Bindung von Staaten, die nicht die volle gegenseitige Beistandsverpflichtung übernehmen können oder wollen, konkretisiert und ausdifferenziert. Dies geschah in Verbindung mit der in Maastricht fixierten Ankoppelung von EU und WEU, und zwar durch die Definition folgender Kategorien:

"Mitglieder" (mit allen Rechten und Pflichten); praktisch kommen als solche Staaten in Frage, die der EU angehören, inzwischen ist aber ziemlich klar, daß sie auch NATO-Mitglieder werden müssen;

"Assoziierte Mitglieder", diesen Status können europäische NATO-Mitgliedstaaten erwerben, die der EU nicht angehören (wie z. B. die Türkei oder Norwegen);

"Beobachter"; als solche kommen EU-Mitgliedstaaten in Frage, die der Einladung zum WEU-Beitritt nicht nachkommen (formell wurden 1992 alle EU-Mitgliedstaaten auch zum WEU-Beitritt eingeladen).

(Siehe: Teil II der Erklärung zur Westeuropäischen Union im Rahmen der Schlußakte zum EU-Vertrag von Maastricht). Inzwischen, seit 1994, gibt es noch eine weitere Kategorie, nämlich:

"Assoziierte Partner" - dabei handelt es sich um diejenigen mittel- und osteuropäischen Länder, die EU-Beitrittskandidaten sind (was durch den Abschluß von "Europa-Abkommen" zwischen der EU und ihnen dokumentiert ist).

Die Idee, daß man allein für Österreich eine weitere gleichsam maßgeschneiderte Kategorie entwickeln würde, war einigermaßen ungewöhnlich.

49 Siehe Salzburger Nachrichten 13.9.1995, S. 2 ("Neutralität kein Hindernis für volle Teilnahme an WEU / Außenminister: Vorerst keine automatische Beistandspflicht"). Vgl. dazu unten Anm. 98.

50 Siehe Die Presse 16.9.1995, S. 4 ("WEU-Teilnahme möglich / Heinrich Neisser, Zweiter Nationalratspräsident, hält Aussagen für ‚falsch‘, daß eine WEU-Teilnahme verfassungswidrig sei"). Schon im Herbst 1993 hatte sich Heinrich Neisser, noch als Klubobmann der ÖVP, für einen WEU-Beitritt ausgesprochen, gegenüber der NATO aber Skepsis gezeigt: Deren Zukunft habe viele Fragezeichen. Auch gebe es in der WEU "nicht die in der NATO existierende Beistandspflicht" (sic!). So Der Standard 28.10.1993, S. 7 ("Mock: Keine Angst vor NATO").

51 Vgl. dazu die Hinweise auf die "Petersberg-Erklärung" der WEU vom Juni 1992 und auf die Übernahme der entsprechenden Beschlüsse in die "EU-Verfassung" durch den Vertrag von Amsterdam, unten in Abschnitt 4; insbesondere Anm. 98.

52 Siehe Der Standard 18.3.1997, S. 1 ("Außenminister im Standard-Interview für Sonderweg / Schlüssel: Neutralität und NATO-Beitritt vereinbar") und S. 5 ("Schlüssel will Sonderweg im Atlantikbündnis gehen").

53 Der Beistandspflichtartikel 5 gilt nur für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf ein Mitglied oder mehrere Mitglieder "in Europa oder Nordamerika" (dies wird in Artikel 6 noch einmal klar umschrieben). Für den Fall anderer Sicherheitsgefährdungen oder Krisen sind nach Artikel 4 nur Konsultationen vorgesehen; ein kollektives Eingreifen der NATO setzt einen einstimmigen Ratsbeschluß voraus; andernfalls kann es zwar Aktionen einer ad-hoc-Koalition von bereitwilligen Mitgliedstaaten (oder auch Nichtmitgliedstaaten) geben. Bekanntlich hätten die Amerikaner gern ein massiveres Engagement der NATO im Zweiten Golfkrieg gesehen - aber ein entsprechender NATO-Ratsbeschluß war nicht durchsetzbar.

54 "Study on NATO Enlargement", September 1995.

55 Ebd. S. 3.

56 So hat denn auch der damalige Außenminister der USA, Warren Christopher, im Dezember 1996 ausdrücklich festgestellt: "Wir erklären, daß die NATO im heutigen Europa keine Absicht und keinen Plan hat und auch keine Notwendigkeit sieht, Atomwaffen auf dem Gebiet irgendeines neuen Mitglieds zu stationieren", nach: Süddeutsche Zeitung 11.12.1996, S. 2 ("NATO billigt Einsatzplan für Bosnien-Friedenstruppe").

57 Vgl. zu den entsprechenden, letztlich erfolglosen Bestrebungen weiter oben die mit den Anm. 25ff. belegten Hinweise. Immerhin unterbreiteten im Zuge der Verhandlungen um den Amsterdam Vertrag bereits sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Luxemburg und Belgien) den Vorschlag der vollen Eingliederung der WEU in die EU (siehe: Agence Europe, Ausg. 6941 vom 24./25.3.1997, S. 4f.), und die Niederlande schlossen sich dieser Position an.

58 Es konnte daher nicht überraschen, daß der Vizekanzler mit seiner Absicht scheiterte, in den darauffolgenden Monaten auf der Basis dieser Ideen mit Bundeskanzler Klima eine gemeinsame Linie zu erarbeiten.

59 Beschluß des Bundesparteivorstandes der ÖVP zur Zukunft der österreichischen Sicherheitspolitik vom 14.7.1997. Die dem soeben wiedergegebenen Zitat folgenden Sätze sind aus zwei Begleittexten zu diesem Parteivorstandsbeschluß abgeleitet, nämlich aus einer "Grundsatzklärung" ("Die österreichische Sicherheitspolitik im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur") und aus einer "Politischen Punktion der ÖVP zur Zukunft der österreichischen Sicherheitspolitik". Im übrigen enthält der Parteivorstandsbeschluß auch den Satz: "Beim Beitritt zur neuen NATO ist klarzustellen, daß eine Stationierung von Atomwaffen und fremden Truppen auf österreichischem Territorium nicht vorgesehen wird".

60 Es wurde berichtet, daß Landeshauptleute im Westen Österreichs dem Drängen des Parteiobmanns reserviert gegenüberstanden (siehe FAZ 30.5.1997, S. 2, "Uneinigkeit über NATO-Beitritt in Wien"); der frühere ÖVP-Generalsekretär und Justizpolitiker Michael Graff engagierte sich 1998 öffentlich und massiv gegen die Beitrittslinie seiner Partei; siehe Der Standard 24.3.1998 ("Allianz gegen den NATO-Beitritt").

61 Vgl. beispielsweise Erich Reiter, Die Neutralität ist kein sicherheitspolitisches Konzept der Zukunft, in: Herbert Krejci / Erich Reiter / Heinrich Schneider (Hrsg.), a. a. O. 1992, s. Anm. 24, S. 11ff., insbes. S. 14ff.; Erich Reiter, Sicherheitspolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Gedanken zur Wirksamkeit der österreichischen Neutralität, in: ÖMZ 2/1994, S. 1125ff.; Ders., Neutralität oder NATO, Graz 1996, insbes. S. 27ff.

62 Vgl. z. B. Süddeutsche Zeitung 13.6.1995, S. 6 ("Außenminister Schüssel über Österreichs Platz in der EU: ‚Wir gehören zur Spitzengruppe‘"). Anlaß für diese Überzeugung war wohl nicht zuletzt der Umstand, daß gerade im Zuge der letzten EU-Vertragsreform ein Tauziehen über die Neuverteilung der Einflußpositionen zwischen größeren und kleineren Mitgliedstaaten stattfand (zu beobachten etwa in den Auseinandersetzungen über die Stimmengewichtung im Rat, über die Zusammensetzung der Kommission sowie über die der Troika).

63 Im Rahmen der Moskauer Verhandlungen, die 1955 zur sowjetischen Zustimmung zum Staatsvertragsprojekt führten, drohte das ranghöchste sozialistische Delegationsmitglied, Vizekanzler Adolf Schärf, sogar mit seiner und Bruno Kreiskys Abreise, wenn die ÖVP-Mitglieder der Regierungsdelegation sich auf die Neutralität der Republik Österreich einließen.

64 Dies ging so weit, daß zeitweise ernsthaft darüber diskutiert wurde, ob sie nicht den "leitenden Grundsätzen der Bundesverfassung" zuzurechnen wäre; auch wurde sie als einer der verteidigungswürdigen "Grundwerte" des Gemeinwesens bezeichnet.

65 Siehe oben das Zitat in Abschnitt 2.

66 So der seinerzeitige Bundeskanzler in einer Nationalratsdebatte über den Fall "Noricum" (d.h. über eine neutralitätswidrige, weil eine Konfliktpartei einseitig begünstigende, Waffenexportaffäre). Die Formel findet sich nicht im Sitzungsprotokoll - aber bekanntlich

haben die Redner die Möglichkeit, den Wortlaut zu redigieren; der Verfasser dieses Beitrags ist sich sicher, die Formulierung im Rahmen einer Rundfunkberichts über die Debatte gehört zu haben.

67 Vgl. die folgenden Zitate:

In Ermangelung einer internationalen Ordnung wird es zum Ausbruch der Gewalt kommen müssen, solange diese das einzige Regulativ der internationalen Beziehungen bildet. Erst die Einsetzung einer internationalen Ordnung, die Herstellung der Friedensorganisation, die sich auf Recht und auf ein wohlverstandenes Gemeinsamkeitsinteresse stützen wird, wird die Gewalt als Regulativ der internationalen Beziehungen ausschalten."

"Die Pazifisten wissen sehr wohl, daß... seit uralten Tagen der Kampf mit Recht als der Vater aller Dinge bezeichnet wird." "Pazifismus" bedeutet also nicht etwa die Idee einer idyllischen Welt ohne Konflikte im Zeichen einer Harmonie aller Interessen: sondern "die unregulierte Gewalt muß aufhören", den Gang der Dinge "...zu bestimmen, an ihre Stelle muß regulierte Gewalt treten, regulierte Gewalt ist aber nichts anderes als Recht."

Vgl. zum Quellennachweis Karl Holl, Artikel "Pazifismus"; in: Otto Brunner / Werner Conze / Reinhart Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 767ff., sowie: Kurt Röttgers, Art. "Pazifismus", in: Joachim Ritter (+), Karlfried Gründer (Hrsg.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 7, Basel 1989, S. 218ff.

68 Übrigens ist gerade die sozialistische Tradition in Österreich stark vom Glauben an das Recht als Instrument humanistischer Gesellschaftsgestaltung geprägt, sodaß derartige Vorstellungen einer gewissen geistigen "Wahlverwandtschaft" entsprechen.

69 Vgl. z. B. Georg Hoffmann-Ostenhof, *Sozialdemokraten in die NATO*, in: *Profil* 25.11.1996, S. 113.

70 Eine andere Frage ist es freilich, ob dieses Konzept überhaupt Chancen hat, da sowohl in der EU wie in der WEU auf die Verknüpfung mit der NATO und mit den USA massiv Wert gelegt wird - ganz abgesehen von der Festlegung der NATO-Staaten selbst (denen ja auch alle WEU-Mitgliedstaaten und die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten angehören), daß eine "europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität" nur innerhalb des Bündnisses, nicht neben oder außerhalb der NATO, entwickelt werden soll.

71 Das Brzezinski-Zitat nach: Charles William Maynes, *Der Preis der Vorherrschaft - Risiken der "wohlthätigen Hegemonie" für Europa und die Welt*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 9/1998, S. 1061).

72 Einer der Gründer des "Verbandes der Unabhängigen", der Vorläuferpartei der FPÖ, Herbert Kraus, erinnerte Anfang 1989 daran, daß alle Mitglieder seiner Fraktion im Jahre 1955 gegen das Neutralitätsgesetz gestimmt hätten, vor allem wegen der Bezeichnung der Neutralität als "immerwährend"; die Neutralität solle eher als politisches Verhandlungsobjekt betrachtet werden, und um einer gesamteuropäischen Perspektive willen sei sogar ein "kombinierter EG- und NATO-Beitritt" denkbar; siehe: Herbert Kraus, *Österreich soll den Anstoß für Großeuropa geben*, in: *Der Standard* 3.1.1989, S. 19. Seinerzeit standen die VdU-Abgeordneten auch dem Staatsvertrag kritisch gegenüber, weil er ein Hindernis für die Teilnahme Österreichs an der europäischen Einigung sei - für die sich dann auch die FPÖ stets stark gemacht hatte, und so auch für Österreichs Zugehörigkeit zur EWG, und zwar "nicht nur aus wirtschaftlichen Erwägungen" ("*Salzburger Bekenntnis*", 1964). Das Parteiprogramm von 1968 begann mit dem Satz "Wir wollen den europäischen Bundesstaat". Im Parteiprogramm von 1985 wird EG-Mitgliedschaft Österreichs verlangt, allerdings "selbstverständlich unter dem Neutralitätsvorbehalt"; Sachkenner meinen, daß erst damit die Neutralität von der FPÖ, in Abkehr von ihrer traditionellen Neutralitäts-Skepsis, voll akzeptiert worden sei; siehe Erich Reiter, *Die Europapolitik der Freiheitlichen*, in: Andreas Khol / Günther Ofner / Alfred Stirnemann (Hrsg.), *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1992, Wien/München 1993, S. 87ff., hier S. 92. Zwei Jahre später beantragte die FPÖ im



Nationalrat die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EG, der Antrag wurde aber mehrheitlich abgelehnt.

73 Siehe Der Standard 27.10.1990, S. 6 ("Alle bekennen sich zur Neutralität / Nur Haider will sie aufheben").

74 Siehe oben Anm. 39.

75 Das war eine KPÖ-These; andere dem linken politischen Spektrum zuzurechnende Autoren wandten sich gegen die kommunistische Behauptung, der Staatsvertrag verbiete auch den Beitritt zu einer Integrationsgemeinschaft, die Deutschland einschlieÙe; Zitate und Nachweise bei Heinrich Schneider a. a. O. 1990 (s. Anm. 20), S. 249f.; vgl. auch Margit Scherb / Inge Morawetz (Hrsg.), Der unheimliche Anschluß - Österreich und die EG, Wien 1988.

76 Vgl. Hans Thalberg, "Neutralität - Ein politischer Anachronismus?", in: Der Standard 30.10.1990, S. 27. Der Autor, ehemals Botschafter und später Direktor des Österreichischen Instituts für Internationale Politik in Laxenburg, war ein enger Vertrauter von Bundeskanzler Bruno Kreisky. Er hatte in einem "offenen Brief" mit ähnlichen Argumenten, veröffentlicht in der Kleinen Zeitung 12.5.1990, gegen die vom Verf. dieses Beitrags dort im April veröffentlichten Thesen über die Notwendigkeit eines Überdenkens der Neutralität (siehe Anm. 23) polemisiert.

77 Bundeskanzler Franz Vranitzky, Eröffnungsrede beim 21. Hernsteiner Gespräch der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und Internationale Beziehungen, in: Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 7. Jg, Wien 1990, S. 1ff., hier S. 6f. - Die Aufwertung des Solidaritätsprinzips gegenüber der Neutralität stand offenbar auch in Zusammenhang mit den Erfahrungen in Verbindung mit jener Krise, die den "Zweiten Golfkrieg" auslöste. Vgl. dazu die kritischen Bemerkungen bei Sigmar Stadlmeier, Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität, Berlin 1991, S. 253ff., hier v.a. S. 262ff., sowie bei Heinrich Schneider, Die europapolitische Diskussion in Österreich, Tübingen 1993, S. 30ff.

Im übrigen war die Antithese von "Neutralität" und Solidarität" kurz vorher von keinem anderen als dem FPÖ-Obmann Jörg Haider (damals Landeshauptmann von Kärnten) in die Welt gesetzt worden: Aus dem "Postulat der Neutralität" sei ein "Postulat der Solidarität" geworden. (Siehe Anm. 53; dort auch der Hinweis auf die folgende Äußerung:) Sollte ein kollektives europäisches Sicherheitssystem geschaffen werden, habe ein neutraler Staat darin keinen Platz. Die Neutralität müsse einer Neubeurteilung unterzogen werden. (Diese These war allerdings schon früher von anderer Seite präsentiert worden; vgl. oben Anm. 21).

78 Siehe oben Anm. 38.

79 Siehe Der Standard 14.1.1993, S. 2 ("SP-Politiker für NATO-Präsenz") Tags darauf bezeichnete der damalige Vizekanzler und ÖVP-Parteiboss Erhard Busek dies als ein gefährliches Manöver der SPÖ, die ÖVP in der Sicherheitsdebatte zu überholen: "Für diese Diskussion ist die Öffentlichkeit noch nicht reif, sie kann dem eigentlichen Anliegen mehr schaden als nützen. Die ÖVP bleibe im wesentlichen dabei, daß für Österreich ein Beitritt zur WEU, gerade wegen ihrer Babyartigkeit, der bessere Weg sei. "Hier ist alles noch zu gestalten, und wir können mitgestalten."

80 Siehe Der Standard 3.3.1992, S. 1 ("Vranitzky stellt Neutralität in Frage") und S. 7 ("Neutralität könnte überflüssig werden / Vranitzky: Österreich würde am kollektiven Sicherheitssystem in Europa teilnehmen"). Neu war diese Akzentsetzung deshalb, weil man früher meist davon ausging, die Mitwirkung an einem solchen System erfordere keine Aufgabe der Neutralität, was ja anhand der UNO-Mitgliedschaft Österreichs klar sei. Später haben Sozialdemokraten immer wieder argumentiert wie z. B. Nationalratspräsident Heinz Fischer: "Wir werden konstruktiv an der Sicherheit Europas mitarbeiten, glauben aber, daß der Neutralitätsstatus solange eine wichtige Funktion hat, als nicht ein neues

Sicherheitssystem wirklich funktionsfähig ist": Der Standard 8.11.1993, S. 1 ("Fischer: Unsere Neutralität bleibt auch in der EG wichtig").

81 Ernst Sucharipa, Die Verhandlungen beginnen: Thesen zur Außen- beziehungsweise Sicherheitspolitik Österreichs und Europas, in: Zukunft 2/1993, S. 9f.

82 Rudolf Burger, Vae neutris! In: Zukunft 9/1994, S. 7ff.: "Je mehr die österreichische Neutralität außenpolitisch zum bloßen Schemen wurde, desto mehr wurde sie innenpolitisch zum Fetisch. Als pseudomoralische Erbauungskategorie schafft sie einen Distinktionsprofit gegenüber anderen, in die geschichtliche Wirklichkeit verstrickte Nationen... Der Selbstbetrug wurde zur Lebensform. Denn natürlich war die Neutralität als solche niemals eine Garantie für Sicherheit, und sie ist es heute so wenig wie eh und je... Neutralitätspolitik ist... nur mehr symbolische Politik nach innen, Politik gegenüber dem eigenen Volk: gegen seine Interessen aus Rücksicht auf seine Empfindsamkeit..." - Die Neutralität sei "die schäbige Haltung der Trittbrettfahrer der Geschichte, der mit Recht verachteten Nutznießer fremder Anstrengungen." - "In einer Zeit, in der nicht nur Schweden und Finnland, sondern sogar Rußland... Partnerschaftsabkommen mit der NATO schließen, wäre Neutralitätspolitik... als Gedanke eine Skurrilität, als Politik eine schlichte Unmöglichkeit." Burger fordert schließlich: "formelle Beendigung der Neutralität, Abbruch der ‚Brücken‘-Metaphorik und Beitritt zur NATO."

83 Nach: Der Standard 14.6.1996, S. 5. "Man muß das ehrlicherweise der Bevölkerung sagen: Wenn es zu einer starken und solidarischen Union kommt, dann wird es in diese Richtung gehen", denn ein Angriff auf ein anderes EU-Land wäre dann wie eine Attacke auf Österreich.

84 Swoboda deutet nichts darüber an, ob diese mit einer Übernahme der entsprechenden Bestimmungen durch die EU verbunden sein werde. Siehe Der Standard 1.6.1996, S. 1 ("Alle sollen der NATO beitreten") und S. 5 (die Überschrift ist nicht ganz korrekt, eine "Einbindung" in die auf der NATO beruhende Sicherheitsstruktur könnte ja auch in Form der PfP-Beteiligung erfolgen; "eingebunden" wurde Rußland auch schon in die IFOR.- Im Frühjahr 1997 empfahl Swoboda, inzwischen Sprecher der sozialdemokratischen österreichischen EP-Abgeordneten, seiner Partei, "unter gewissen Rahmenbedingungen" einen Beitritt zur WEU und NATO "nicht auszuschließen" (Siehe Der Standard 19.3.1997, S. 6: "Swoboda: Offen für NATO-Option").

85 Siehe Der Standard 13.7.1996, S. 1 ("Fischer: Nicht länger starres Nein der SPÖ zu WEU und NATO") und S. 5.

86 Siehe Der Standard 17.7.1996, S. 4 ("Fischer: Diskussion lautet nicht ‚NATO hurra oder pfui‘").

87 Josef Cap, Plädoyer für eine initiative Sicherheitspolitik, in: Der Standard 28.6.1996, S. 31.

88 Siehe Profil 15.7.1996, S. 30f. ("Kurzfristig in die NATO" – "SPÖ-Außenpolitiker Josef Cap über den Abschied von der Neutralität, den NATO-Beitritt und ein Berufsheer"). Am Abend des Erscheinungstages der Profil-Ausgabe kritisierte er in einer ORF-Nachrichtensendung ("Zeit im Bild") die Überschrift: Kurzfristig trete er für einen WEU-Beitritt ein, vor allem aber für den sofortigen Beginn einer entsprechenden Diskussion.

89 Thomas Nowotny, Neutral bleiben oder in die NATO? Eine Kosten-Nutzen-Rechnung, in: Europäische Rundschau 4/1996, S. 64.

90 Der Standard 8.2.1997, S. 5 ("Bundeskanzler Klima ist für Offenheit des Denkens / ‚Ich bin ein positiver Populist‘"). Diese Aussagen verdienen Anmerkungen: Viktor Klimas Vorgänger Franz Vranitzky hatte seinerzeit den Charakter der NATO als Militärbündnis scharf dem Wesen eines "Sicherheitssystems" gegenübergestellt, wie es für die SPÖ erstrebenswert sei; auch Vranitzky hat damals angedeutet, es sei die EU, die "über neue Sicherheitskonzepte nachdenken und sie verwirklichen" müsse; siehe: Die Presse 14.9.1994, S. 4 ("Vranitzky: Nato ist kein Sicherheitssystem"). Wenn nun Kanzler Klima sich unter dem Namen "NATO neu" oder "WEU" ein solches, positiv zu bewertendes "europäisches

Sicherheitssystem" vorstellen kann, ist das bemerkenswert.

Etwas unbestimmt ist die Formel "solidarische Mitwirkung" bzw. "Mitwirkung an Solidaritätsaktionen". Das muß nicht Vollmitgliedschaft in einer entsprechenden Organisation einschließen; Österreich nimmt ja z. B. auch an der "Partnerschaft für den Frieden" (PfP) teil und wirkt auch an der unter NATO-Kommando und unter der Autorität des Nordatlantiktats stehenden Bosnien-Friedenstruppe (IFOR/SFOR) mit.

Die Einengung der Kautelen des Neutralitätsgesetzes auf die Nichtstationierung von Atomwaffen und von fremden Truppen ist auffällig und sachlich schlicht falsch.

91 Symptomatisch für die journalistische Einschätzung waren Beiträge wie z. B.: Georg Hoffmann-Ostenhof, "Wetten, daß..." / Kommendes Jahr schwenkt die SPÖ auf NATO-Kurs, und spätestens 1999 verhandelt Österreich über einen Beitritt, in: Profil 15.7.1996, S. 84f.; oder: Bernhard Küppers, Österreich kommt der NATO näher / Klima bringt erstmals Volksabstimmung über Beitritt ins Gespräch, in: Süddeutsche Zeitung 27.3.1997, S. 1.

92 Zit. nach dem 13 Seiten umfassenden Originaltyposkript "SPÖ-Positionen zur Außen- und Sicherheitspolitik".

93 Noch stärker in diesem Sinn wurden Aussagen von Bundeskanzler Klima im Juli 1997 in Madrid verstanden, als dort der "Euro-Atlantische Partnerschaftsrat" aus der Taufe gehoben und der Beschluß zu Beitrittsverhandlungen mit Polen, Tschechien und Ungarn gefaßt wurde. Vgl. z. B. den Bericht im Profil 14.7.1997, S. 321ff. ("NATO-Gipfel: Sonderzug sucht Fahrplan / Klima schwärmt für die NATO. Doch der Österreich-Expresß könnte vom rumänischen und slowenischen D-Zug überholt werden".)

94 Siehe Der Standard 17.9.1997, S. 8 ("Swoboda: SPÖ nicht zu NATO-Schritt bereit").

Swoboda schloß freilich progressive Entwicklungen nicht aus: er plädierte für die Eingliederung der WEU in die EU und für eine Revision der Neutralitätsvorstellungen. Österreichs Weg könne durchaus in die NATO führen. Angesichts der wachsenden Skepsis müsse die Regierung indessen einen "homöopathischen" Weg in die Allianz einschlagen.

95 Vgl. als bemerkenswertes Beispiel die Aussage des Wiener Bürgermeisters Michael Häupl im März 1998 (nachdem Bundespräsident Thomas Klestil sich, wie schon des öfteren, für eine NATO-Annäherung Österreichs als Konsequenz des Verbundsystems EU/WEU/NATO eingesetzt hatte: er sei "bereit, eine solche Perspektive im Optionenbericht mitzutragen"; siehe: Kurier 25.3.1998 (Politik von innen / "Häupl ist bereit, perspektivisch den Beitritt zu Militärbündnis mitzutragen").

96 Diese Teile des Entwurfs sind am 2.4.1997 als die ersten Kapitel des von der ÖVP vorgelegten Dokuments (Bericht über alle weiterführenden Optionen Österreichs im Bereich der Sicherheitspolitik) nachlesbar. Dieses Dokument - die ÖVP-Version, so wie sie von Schüssel als "allerletzter Kompromißvorschlag" am 1.4.1998 dem Bundeskanzler unterbreitet wurde -, ist auch unter der Bezeichnung "Der Bericht. Österreichs Sicherheit 1998" verbreitet worden.

97 Der Oppositionspolitiker Peter Pilz von den Grünen meinte schon Monate zuvor: "Ich fresse einen Besen, wenn ÖVP und SPÖ einen gemeinsamen Optionenbericht zum NATO-Beitritt zustandebringen"; siehe: Der Standard 16.1.1998, S. 5 ("Grüne glauben nicht an Optionenbericht, VP hofft, SP taktiert / Der Besen im Zentrum einer NATO-Wette").

98 Siehe unten die mit Anm. 114 belegte Aussage.

99 Siehe: Die Presse 20.3.1998, S. 1 ("Schüssel signalisiert der SPÖ: Definitive Nato-Entscheidung nicht vor Wahlen nötig")

100 "Resümee der sicherheitspolitischen Arbeitsgruppe der SPÖ, 18.3.1998" / <http://www.spo.at/news/sicherheit>. Dieses "sicherheitspolitische Grundsatzpapier" wurde bereits am 11.3.1998 im ORF ("Zeit im Bild 2") zitiert.

101 Siehe Der Standard 11.3.1998 (VP: Ohne NATO-Entscheid kein Optionenbericht").

102 Siehe Kurier 11.3.1998 ("Sicherheitspolitik: Für SP greift NATO zu kurz"). Es wird offenbar verdrängt, daß man in der WEU selbst und auch in der NATO längst die Weichen dahin gestellt hat, daß dieser "Aufbau" innerhalb der NATO betrieben werden soll.

103 Siehe Die Presse 2.4.1998 ("Nicht zweckmäßig, heute die Perspektive Nato festzuschreiben").

104 Die kleinen Buchstaben (a), (b) usw. finden sich nicht im Text, sie wurden vom Verf. dieses Beitrages zur Erleichterung der Bezugnahme in den folgenden kommentierenden Bemerkungen eingefügt.

105 Man könnte fragen, was die schon im Vertrag von Maastricht enthaltene Formulierung bedeutet, daß die Mitgliedstaaten die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität unterstützen. Es wäre denkbar, das dahingehend zu deuten, daß es - salopp-österreichisch formuliert - keine Extrawürste gibt; zunehmend wichtig könnte diese Festlegung dann werden, wenn auch in der GASP Mehrheitsabstimmungen üblich werden (wofür ja wichtige Mitgliedstaaten eintreten). Im übrigen gab es schon anlässlich des Abschlusses des EU-Gründungsvertrags eine Übereinkunft der Mitgliedstaaten, der sich die danach beitretenden Staaten (wie Österreich) gemäß der Beitrittsakte anzuschließen hatten, und zwar des Inhalts, "daß die Mitgliedstaaten bei Entscheidungen, die Einstimmigkeit erfordern, soweit wie möglich davon absehen, die Einstimmigkeit zu verhindern, sofern eine qualifizierte Mehrheit für die betreffende Entscheidung besteht".

Schon im Zusammenhang des Maastrichter Vertragswerkes verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, wenn möglich auf das Veto zu verzichten, wenn sich eine qualifizierte Mehrheit für ein bestimmtes Vorgehen findet; "gewöhnliche" Stimmenthaltung steht einem als "einstimmig angenommen" geltenden Beschluß nicht entgegen. Der Vertrag von Amsterdam führt überdies das sog. Prinzip der "konstruktiven Enthaltung" ein; ein davon Gebrauch machender Staat muß sich an der Durchführung des ohne seine Zustimmung gefaßten Beschlusses nicht an dessen Durchführung beteiligen, akzeptiert die betreffenden Maßnahmen jedoch als solche der Union und verzichtet auf jede Behinderung.

Aber andererseits gibt es nach wie vor die Vertragsbestimmung, daß die GASP den "besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten" nicht "berührt", und im Amsterdamer Vertrag wurde zusätzlich festgelegt, daß ein Mitgliedstaat die Abstimmung über einen lediglich eine qualifizierte Mehrheit erfordernden Beschluß verhindern kann, wenn er erklärt, er müsse aus wichtigen nationalen Gründen (die erläutert werden müssen) mit "Nein" stimmen.

106 Vgl. die mit Anm. 74 belegte Interviewaussage des Bundeskanzlers, die die bisherige "enge" Auslegung gemäß dem strikten Wortlaut des Neutralitätsgesetzes (Einschränkung auf das Verbot der Bündnismitgliedschaft und der Zulassung militärischer Stützpunkte fremder Staaten) merklich hinter sich ließ, um nicht zu sagen: beiseiteschob.

107 Art. 17 Abs. 2 des EU-Vertrages in der Amsterdam-Fassung

108 Siehe oben Abschnitt 1, bei Anm. 7

109 Siehe Der Standard 20.3.1996, S. 1 ("SP nun für WEU-Militäreinsätze / Mit VP über Teilnahme an ‚Petersberger Aufgaben‘ im Prinzip einig") und S. 8 (Erhard Stackl, "Petersberg im Nebel").

110 Siehe oben die Hinweise bei Anm. 25f. und Anm. 49.

111 Text der "Petersberg-Erklärung" u. a. in: Europa-Archiv Jg. 1992, Nr. 14, 479ff.

112 Diese Wendung belegt, daß die WEU keineswegs, wie das von österreichischen Politikern zeitweise dargestellt wurde, auf die Funktion des militärischen Verteidigungsbündnisses verzichten wollte und will.

113 Vgl. zur Unterscheidung oben Anm. 39.

114 Artikel 17 Ziff. 3 (in Verbindung mit Ziff. 2) des Amsterdamer Vertrages.

115 Siehe oben Anm. 91.

116 Man sollte dies den verantwortlichen Verhandlern nicht unterstellen. Näher liegt die Annahme, daß die Koalitionspartner davon ausgingen, es sei gut, im Hinblick die Offenheit der Situation und auf allfällige künftige Entwicklungen Entscheidungsspielräume zu wahren. Zu bestimmten eindeutig klingenden Aussagen maßgebender SPÖ-Politiker, eine Beteiligung an Bündnissen käme (nicht nur unbedingt heute, sondern auch in einer auf Jahre bemessenen Zukunft) nicht in Frage, steht die hier analysierte Übereinkunft gleichwohl in einer gewissen Spannung.

117 Dort steht u. a. zu lesen:

"Dem Zwecke einer vollen Einbindung Österreichs in die europäischen Sicherheitsstrukturen dienen insbesondere:

- die aktive Teilnahme Österreichs an der NATO-Partnerschaft für den Frieden/PfP (Kooperation insbesondere in den Bereichen Friedenserhaltung, humanitäre Einsätze, Such- und Rettungsdienste; Herstellung einer entsprechenden Interoperabilität; Teilnahme an PFP-Planungs- und Überprüfungsprozeß;
- ein Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten in das Ausland."

In diesem Text ist das zweite "insbesondere" (in der zweiten Zeile des ersten Spiegelstrich-Absatzes) besonders bemerkenswert: die Teilnahme an anderen PFP-Aktivitäten wird jedenfalls nicht ausgeschlossen; die Parallele zu der verkürzten bzw. unverkürzten "Petersberg"-Aufgabenliste drängt sich auf.

118 Siehe z. B. Der Standard 30.4.1996, S. 1 ("Kanzler: Teilnahme an NATO-Truppe") und S. 5 ("Vranitzky: Partnerschaft für Frieden kein Schlagwort"). Auch noch nach dem Scheitern der Bemühungen um den Optionenbericht betonte Bundeskanzler Klima, Österreich werde als eines der ersten Länder noch vor dem Sommer den Amsterdamer Vertrag ratifizieren, die Petersberger Beschlüsse mittragen (friedensschaffende und -erhaltende Einsätze) und an der NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP) teilnehmen; siehe: Die Presse 2.4.1998 ("Nicht zweckmäßig, heute die Perspektive Nato festzuschreiben").

119 Text z. B. in: Europa-Archiv 3/1994, D 127ff.

120 Vgl. Heinrich Schneider aaO. 1996, s. Anm. 35, S. 85ff. - Innerhalb der NATO meinte man zunächst, auch Staaten wie Rußland eine solche Juniorpartner-Position anbieten zu können; dies führte noch zu mannigfachen Auseinandersetzungen und dazu, daß die NATO mit der Unterzeichnung der "Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit" am 27.5.1997 Rußland eben doch eine privilegiere Beziehung einräumte. Daß über die am NATO-Beitritt interessierten mittel- und osteuropäischen Ländern hinaus auch zahlreiche andere OSZE-Staaten den Entschluß zur PFP-Beteiligung faßten, beruht auf der Einsicht in die weltpolitische Dominanzrolle der USA, wo man anscheinend die PFP-Beteiligung der in Frage kommenden Staaten als eine Art von Voraussetzung für die Bereitschaft zu guten Beziehungen betrachtet.

121 Die Parallele zur Differenz zwischen EWR- und EG-/EU-Mitgliedschaft drängt sich auf; angesichts der Unwilligkeit der EG, den EWR-Mitgliedern adäquate Mitbestimmungsmöglichkeiten einzuräumen, sprachen kritische Geister damals von einer "Satellisierung".

122 Siehe oben Anm. 86.

123 Dieser Sprachgebrauch ist nicht auf die ÖVP oder auf die NATO beschränkt; er ist auch im Rahmen der OSZE üblich. Vgl. Heinrich Schneider, Das OSZE-Seminar "Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen", in: Erich Reiter (Hrsg.), Österreich und die NATO, Graz 1998, S. 113 ff., hier S. 126ff.

124 Das hat man in Österreich durchaus wahrgenommen; vgl. etwa Der Standard 22.11.1996, S. 1 ("Allianz plant Ausweitung der Friedenspartnerschaft / NATO will Nicht-Mitglieder in Militäreinsätze einbinden") und S. 3 ("NATO plant erweiterte Partnerschaft")

125 Siehe: Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Zusammenarbeit, abgegeben vom NATO-Gipfel am 9.7.1997, Ziff. 10.

126 So in einem Zeit-im-Bild-2-Interview am 22.3.1998.

127 "Wir wollen als Österreich, als Mitglied dieses Europa, die europäische Perspektive stärken. Es <„Das“?> ist doch nicht einzusehen, daß wir eine europäische Krise, z. B. in Bosnien, nicht beherrschen können, ohne die Unterstützung der Amerikaner, ohne die Entscheidung in Washington. Wir wollen eine europäische Sicherheitspolitik, eine europäische Außenpolitik. Das ist eine ganz andere Vision und Perspektive..." Angesichts solcher Aussagen stellt sich die Frage, ob sich der Bundeskanzler über die budgetären und logistischen Erfordernisse einer solchen "Autarkie" von der Politik und vor allem von den Ressourcen der USA im klaren war.

128 Text z. B. in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (Bonn), 4/1998 vom 13.1.1998, S. 26.

129 Das scheint man in der SPÖ erkannt zu haben - was auffällt, weil, wie dieser Beitrag an vielen Beispielen zeigt, in der österreichischen sicherheitspolitischen Debatte generell die Neigung gering ist, Formulierungen auf die Goldwaage zu legen.

130 Nach: Salzburger Nachrichten 3.4.1998, S. 2 ("Leben nach dem Options-Tod").

131 Siehe Die Presse 16.1.1993, S. 3 ("Balkan-Krieg verunsichert immer mehr Österreicher").

132 Siehe Der Standard 9.5.1996, S. 1 ("Schon 56 Prozent der Österreicher erscheint NATO-Beitritt sinnvoll / In zehn Monaten stieg Zustimmung sprunghaft") und S. 7 ("Wenig Vertrauen in Sicherheit").

133 Einige Artikel aus dem Jahre 1990, die als Eröffnungsbeiträge der im Anschluß an den EG-Beitrittsentschluß einsetzenden Neutralitätsdiskussion gelten können, werden oben in Anm. 23 genannt. Im folgenden werden einige weitere einschlägige Plädoyers (gegen die Aufrechterhaltung der Neutralität, für einen Bündnisbeitritt, bzw. als kritische Urteile über die diesbezügliche Politik der Regierung oder der SPÖ) aufgezählt:

- Hubertus Czernin, Lügen haben kurze Beine / Die EG-Krise könnte Österreich nutzen, falls wir von der Neutralität Abschied nehmen, in: Profil 9.6.1992, S. 13.
- Eric Frey, Die Neutralität ist tot - aber keiner will ihr den Totenschein ausstellen / Die "Immerwährende" auf Abruf, in: Der Standard 29.1.1993, S. 19.
- Peter M. Lings, Wie sicher ist Österreich?, in: Der Standard 8.1.1993, S. 27.
- Hans Rauscher, Die Verdunstungs-Philosophie / EG-Verhandlungen und Neutralität: Die Regierungs-Taktik birgt ein doppeltes Risiko, in: Wirtschaftswoche 28.1.1993, S. 13f.
- Hubertus Czernin, Hinweg mit dem Gesetz / Es mag unsentimental sein, aber im neuen Europa taugt die Neutralität nichts mehr, in: Profil 8.11.1993, S. 109.
- Peter Michael Lings, Ist "Neutralität besser als Sicherheit?", in: Der Standard 11.11.1993, S. 33.
- Peter Michael Lings, Wen die NATO nicht will, der braucht sie, in: Der Standard 12.11.1993, S. 35.
- Georg Hoffmann-Ostenhof, Gute neue NATO / Trotz Identitätskrise ist die Atlantische Allianz der einzige Ansatz kollektiver Sicherheit in Europa, in: Profil 13.11.1993, S. 66.

- Christian S. Ortner, Wie sicher ist Österreich? / Je eisiger die Moskauer Außenpolitik wird, umso schneller sollte die Republik in die NATO streben, in: Wirtschaftswoche 13.1.1994, S. 9f.
- Christian S. Ortner, Die potemkinsche Neutralität, in: Wirtschaftswoche 5.5.1994, S. 11f.
- Christian S. Ortner, Zwischen Neutralität und NATO / Österreichs achtelherzige Annäherung an die NATO schafft nicht mehr, sondern weniger Sicherheit, in: Wirtschaftswoche 22.9.1994, S. 9f.
- Erhard Stackl, Der NATO-Vranch und seine Kritiker / Die neuerliche Neutralitätsdebatte wird zum Teil mit schiefen Argumenten geführt, in: Der Standard 17./18.9.1994.
- Georg Hoffmann-Ostenhof, Schluß mit der Neutralität / Die Entsendung von Bundesheersoldaten nach Bosnien macht den Abschied von einem Fetisch notwendig, in: Profil 6.11.1995, S. 99f.
- Peter Michael Lings, Ohne Amerikaner sind wir hilflos, in: Der Standard 8.9.1995, S. 35.
- Hans Rauscher, Ein Blick auf die Landkarte / Österreich muß nicht zwangsläufig der NATO beitreten - noch nicht, aber irgendwann wohl doch, in: Wirtschaftswoche 7.12.1995, S. 18.
- Josef Kirchengast, Die böse Schwiegermutter / Die NATO-Debatte wird vor allem in der SPÖ von unlauteren Motiven bestimmt, in: Der Standard 10.7.1996, S. 24.
- Günter Traxler, Gans oder Ferkel?, in: Der Standard 20.7.1996, S. 35.
- Georg Hoffmann-Ostenhof, Sozialdemokraten in die NATO / Mit den Bedingungen, die Vranitzky für einen NATO-Beitritt stellt, könnte man morgen zu verhandeln beginnen, in: Profil 25.11.1996, S. 113.
- Andreas Koller, Mit geschlossenen Augen in eine europäische Zukunft, in: Salzburger Nachrichten 4.12.1996, S. 1.
- Michael Maier, Österreich in die NATO?, in: Der Standard 14.7.1997 S. 19.
- Hans Rauscher, NATO: Das alte Denken der SPÖ, in: Der Standard 6.3.1998, S. 39.
- Hans Rauscher, NATO - eine Frage der Identität, in: Der Standard 13.3.1998, S. 51.
- Georg Hoffmann-Ostenhof, Wer zu früh kommt... / Der gemächliche Weg der Sozis in die NATO erweist sich als erfolgreich. Die mutige Avantgarde-Rolle der ÖVP bleibt unbedankt, in: Profil 16.3.1998, S. 134.
- Eric Frey, "Amis raus" als Maxime / Wäre eine NATO ohne die USA wirklich die bessere Option?, in: Der Standard 23.3.1998, S. 26.

- P. M. Lings, Was stört die Linke an der Nato? Schärf hätte seine Probleme mit Heinz Fischer gehabt, in: Die Presse 1.4.1998.
- Hans Rauscher, Sie begreifen nicht, was die NATO ist, in: Der Standard 3.4.1998, S. 47.
- P. M. Lings, Das Märchen vom europäischen Sicherheitssystem / Heide Schmidt erzählt es, Viktor Klima erzählt es, Gertraud Knoll erzählt es - es wird so nicht wahrer, in: Die Presse 15.4.1998.

Außerdem wäre es noch möglich, eine lange Liste von Leitartikeln und Kurzkommentaren von Andreas Unterberger aus der "Presse" anzufügen.

134 Siehe: Der Standard 8.7.1996, S. 1 ("Klestil: NATO wird mit EU-Institutionen zusammenwachsen") und S. 2 ("Klestil: EU, WEU und NATO werden verschmelzen").

135 Bundespräsident Thomas Klestil hatte seine neutralitätskritische Position schon früher nicht verhehlt. Schon kurz nach seiner ersten Nominierung hatte er gemeint, eine NATO-Orientierung dürfe kein Tabu bleiben. Seine politischen Freunde drängten ihn jedoch zur Zurückhaltung in dieser Sache; der Wahlkampf für den sozialdemokratischen Gegenkandidaten Rudolf Streicher lief u. a. unter dem Motto "An Österreichs Neutralität darf nicht gerüttelt werden". Thomas Klestil bekannte sich jedoch im Wahlkampf und erst recht nach seiner Wahl zum Primat der europäischen Solidarität. Vgl. Heinrich Schneider, "Ein klares ‚Jein‘ zur Neutralität", in: Die Furche 19.3.1992, S. 3.

136 Vgl. Der Standard 17.5.1997, S. 6 ("Klima: ‚Halten uns an Zeitplan‘").

137 Auch im Außenministerium war man geraume Zeit hindurch ziemlich zuversichtlich; man konnte den Eindruck gewinnen, daß dort recht eindeutig ein befriedigendes Resultat der Verhandlungen um ein Arrangement zwischen der NATO und Rußland erwartet wurde, also mit einer zufriedenstellenden Weichenstellung, was das sozialdemokratische "essential" eines gesamteuropäischen, die erneute Ost-West-Konfrontation in Europa ausschließenden Arrangements betraf.

138 Auch in bezug auf andere Themen hatte die ÖVP immer wieder verlauten lassen, sie habe eigentlich die kreativere Politik betrieben und die Partei des Kanzlers auf ihren Kurs gebracht. Das hatte natürlich in der SPÖ keine Begeisterung ausgelöst... Hingegen hatte Wolfgang Schüssel, als er das Außenministerium übernahm, zunächst einmal die Diskrepanz zwischen den Koalitionsparteien zu vermindern versucht, mit Aussagen des Inhalts, die Errichtung eines europäischen Sicherheitssystems müsse erst diskutiert werden, es existiere noch nicht; Spekulationen über eine etwaige NATO-Mitgliedschaft Österreichs seien verfrüht, er - Schüssel - sei nicht bereit, die Neutralität über Bord zu werfen. Siehe Der Standard 5.5.1995, S. 40 ("Neue Harmonie in der Außenpolitik: Mock-Nachfolger Schüssel schwenkt sicherheitspolitisch auf die Linie Vranitzkys ein").

139 So SPÖ-Klubobmann Peter Kostelka, siehe: Der Standard 12.1.1998, S. 5 ("Wir wollen nicht beitreten, damit hat sich's").

140 Im Herbst 1990 fand die Aussage "Wenn wir die Neutralität schon so lange haben, sollten wir sie beibehalten", im Rahmen einer Umfrage 92% Zustimmung; siehe: Die Presse 9.11.1990, S. 4 ("Wenn wir sie schon so lange haben, sollten wir sie behalten"). Das beruhte allerdings wohl eher auf einer Einstellung gemäß der Maxime "Keine Experimente!" und weniger auf einer Kalkulation des Eindrucks im Ausland.

Dazu, daß auch ein integrationspolitisch so fortschrittlicher Politiker wie Alois Mock noch relativ spät diese Auffassung teilte, vgl. oben die mit Anm. 37 belegte Aussage.

141 Was das "konsequente Durchhalten" betrifft, so ist beispielsweise an die eigenwillige These von der "UNO-Mitgliedschaft unter Vorbehalt" und ihre spätere Verleugnung zu erinnern, oder an die - freilich wohl unvermeidliche - Folgsamkeit gegenüber den COCOM-



Forderungen der USA, was die wirtschaftliche Dimension betrifft, und erst recht an die Veränderungen der herrschenden Lehre von den substantiellen Inhalten der Neutralitätspflichten (die diesbezüglichen Schrumpfvorgänge lassen sich ja nicht ernsthaft von Änderungen der international-politischen Konstellation ableiten, auch wenn das Umdenken - sozusagen "äußerlich" - von diesen gewiß Anstöße bekommen hat). Was die These von der "Bewährung" der Neutralität betrifft, so ist diese von Sachkennern schon längst in Zweifel gezogen worden; vgl. dazu Anm. 53.

142 Der Verf. dieses Beitrags meint nicht, daß es zwischen "kollektiver Sicherheit" und "kollektiver Verteidigung" eine vollständige Unvereinbarkeit unter Ausschluß von Verknüpfungs- oder Übergangsmöglichkeiten gäbe; er hat vielmehr selbst in mehreren Veröffentlichungen darauf hingewiesen, daß die Zeichen der Zeit auf neuartige und produktive Kombinationen verweisen. Aber inwieweit und warum das so ist, kann man nur begrifflich machen, wenn man zunächst von klaren Begriffen ausgeht.

143 Noch Mitte Juli 1997 erklärte ein sozialdemokratisches Regierungsmitglied allen Ernstes, die Neutralität habe "keine militärische Schutzfunktion", sondern sie sei ein Signal, sich außenpolitischer Parteinahme zu enthalten - als ob nicht gerade jener SPÖ-Politiker, der der sozialdemokratischen "aktiven Neutralitätspolitik" ihr Gepräge gab, nämlich Bruno Kreisky, immer wieder auch "außenpolitische Parteinahmen" vollzog, zugunsten von "like minded countries", auf der Seite der Entwicklungsländer gegen die reichen kapitalistischen Länder - oder auch auf der Seite der Palästinenser gegen Israel! Das anfangs erwähnte Zitat nach: Der Standard 15.7.1997, S. 5 ("Einem: ‚Kein Grund für NATO-Beitritt‘")

144 Siehe die zahlreichen anfechtbaren Zitate oben im Text.

145 Vgl. z. B. die mit Anm. 75 belegte "desinformierende" Aussage. Sie ist kein Einzelfall, wie etliche weitere in diesem Beitrag zitierte Bemerkungen belegen. Sie sind nicht die einzigen. So behauptete z. B. ein immer wieder als Experte in Anspruch genommener verdienstvoller ehemaliger Politiker, dem auch die Spalten seriöser Zeitungen zur Verfügung stehen, folgendes: "Der Beitritt zur WEU bzw. NATO ist ein Blankoscheck, der die Möglichkeit für eine EU-Finalität schafft, in Österreich fremde Truppen zu stationieren, Atomwaffen zu lagern und Militärbasen zu errichten. Darüber hinaus verpflichtet die WEU ihre Mitglieder, im Rahmen der jeweiligen Verfassungslage an Kampfeinsätzen teilzunehmen, die außerhalb des EU-Territoriums stattfinden..." So Gerald Mader, "WEU-Debatte: Doppelter Etikettenschwindel", in: Der Standard 10.1.1996, S. 23. Der Autor ist seinerzeit vom Bundeskanzleramt mit der Projektleitung einer Studie über die EU-Sicherheitspolitik im Rahmen der GASP beauftragt worden (siehe: "Europa 1996 / Sicherheit in Europa", Schriftenreihe Europa des Bundeskanzleramtes, Wien 1995).

Was die erste Behauptung betrifft, so vgl. dazu die Bemerkungen oben in Verbindung mit Anm. 47f. über die Pflichten neuer NATO-Mitglieder. (Für das, was der Autor über Folgen einer sogenannten "EU-Finalität" ableitet, bietet er auch nicht den Ansatz irgendeiner Begründung oder eines Belegs).

Was die zweite Behauptung über die "Pflichten" von WEU-Mitgliedern anlangt, so vgl. die Wiedergabe der entsprechenden Petersberger Erklärung, oben (belegt mit Anm. 111), Ziff. (3).

Angesichts dieser Umkehrung der einschlägigen Texte ist es unfreiwillig grotesk, wenn solche Darlegungen unter dem Titel "Etikettenschwindel" erscheinen.

146 Man kann sich dabei auch an die unterschiedliche Art des Zustandekommens der deskriptiven und analytischen Teile des "Optionenberichts" einerseits und an das offenbar weit handfestere Tauziehen um die "politischen Folgerungen" andererseits erinnern.

147 Eine Schlußbemerkung: Der Verfasser dieses Beitrags wäre aufrichtig froh, wenn seine kritischen Bemerkungen nicht als Zeugnis professoraler Besserwisserei oder gar als "Nestbeschmutzung" betrachtet würden. Er nähme aber immer noch lieber solche Invektiven

auf sich als seine Sorgen und Bedenken zu verschweigen, da er nun schon zu einem Beitrag über den "Optionenbericht" eingeladen wurde.

em.Univ.-Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER  
Emeritierter Professor und Ordinarius für Politikwissenschaft an der Universität Wien;  
Gastprofessor an der Donau-Universität Krems;  
Lehrtätigkeit an der Landesverteidigungsakademie Wien.

Erschienen in:  
Informationen zur Sicherheitspolitik Nr. 16 (März 1999)  
Die Sicherheitspolitische Entwicklung in Österreich und der Schweiz