

Die Weiterentwicklung der GASP durch den Vertrag von Nizza und der Expertenentwurf einer neuen österreichischen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin aus dem Blickwinkel der immerwährenden Neutralität

Michael Geistlinger

1. Von der Debatte um Institutionenreform und Osterweiterung der Europäischen Union überdeckt, enthält der im Ratifikationsstadium befindliche Vertrag von Nizza¹ Änderungen des EU-Vertrages, die von erheblicher Relevanz aus dem Blickwinkel der immerwährenden Neutralität sind. Besonderes Augenmerk ist in diesem Zusammenhang auf die Änderungen der Art 17, 23, 24 und 25, auf die neu eingefügten beziehungsweise neu gefassten Art 27 a – e, 40, 40 a und 40 b sowie Art 43, 43 a – b, 44 und 44 a zu richten.

2. In Art 17, der die gemeinsame Verteidigungspolitik der Union regelt, entfällt die der Westeuropäischen Union zugeordnete Funktion, integraler Bestandteil der Europäischen Union zu werden und letzterer eine operative Kapazität zu eröffnen. Diese Änderung bedeutet nicht mehr und nicht weniger, als dass die Europäische Union mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Nizza selbst zu einem Militärbündnis wird. In der Fassung des Vertrages von Amsterdam war nämlich noch vorgesehen, dass über verschiedene Zwischenschritte nach Maßgabe eines Beschlusses des Europäischen Rates die Europäische Union allmählich mit der Westeuropäischen Union verschmelzen sollte. Jeder Mitgliedstaat und daher insbesondere auch jeder immerwährend neutrale Mitgliedstaat der EU hatte es dementsprechend in seiner Hand, durch Nichtzustimmung im Europäischen Rat, Schritte der Verschmelzung zu vereiteln, die seiner Verpflichtung, keinem Militärbündnis anzugehören, zuwiderlaufen würden. Dies sicherte das Erfordernis der Einstimmigkeit für die betreffenden Beschlüsse gemäß Art 23 Abs 1 in der Fassung des Vertrages von Amsterdam.

Es waren denn auch Großbritannien und kleinere (neutrale) Mitgliedstaaten, die als Hemmschuh auf dem Wege der Verschmelzung von EU und WEU empfunden wurden und die damit den Ausschlag gaben, das Problem großräumig, für einen dauernd neutralen Staat aber inakzeptabel zu umschiffen.² Auf der Grundlage der Erklärung von Marseille vom 13. November 2000³ sind die faktischen Gegebenheiten im übrigen schon im Vorfeld des Vertrages von Nizza geschaffen

¹ Siehe Regierungsvorlage eines Bundesverfassungsgesetzes über den Abschluss des Vertrages von Nizza, 565 Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, XXI. GP.

² Siehe z.B. W. Hummer, Solidarität versus Neutralität. Das immerwährend neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza. In: ÖMZ 2/2001, 147 – 166 (161) mit Hinweis auf entsprechende Feststellungen im Bericht des Vorsitzes.

³ Bulletin Quotidien Europe – Europe Dokumente Nr 2.219 vom 17. 11. 2000.

worden. So gut wie alle innerhalb der WEU geschaffenen operativen Kapazitäten sind bereits in den Bereich der GASP und damit direkt der EU übergeführt worden.⁴ Auch wenn diese Überführung die kollektive Beistandsgarantie innerhalb der WEU nach Maßgabe von Art V WEU-Vertrag⁵ nicht betrifft, kann kein Zweifel bestehen, dass die EU somit über eine eigene operative und das heißt militärische Komponente verfügt, was sie selbst – als eigenständige internationale Organisation⁶ – neben einem politischen und wirtschaftlichen Bündnis eben auch zu einem militärischen macht. Dass die EU selbst – derzeit noch – keine kollektive Verteidigungsgarantie verankert hat und eine solche in den Vertragsänderungen von Nizza noch nicht vorgesehen ist, ändert an diesem Befund nichts. Für die Definition eines Militärbündnisses nach allgemeinem Völkerrecht ist das Bestehen einer kollektiven Verteidigungsgarantie nicht Voraussetzung. Die Geschichte militärischer Einsätze internationaler Organisationen zeigt nämlich, dass für militärische Bündnisse typische Vorgangsweisen, die mit einer Neutralität eines oder mehrerer Mitglieder der betreffenden Organisation inkompatibel sind, gerade von solchen Organisationen an den Tag gelegt worden sind, die neben ihrem allgemein politischen und wirtschaftlichen Charakter auch eine militärische Komponente umfassten und über diese aktiv wurden. Die beiden prominentesten Beispiele sind die Organisation Amerikanischer Staaten, als sie 1965 militärisch in der Dominikanischen Republik intervenierte, und die Arabische Liga, als sie 1976 im Libanon die syrischen Truppen durch arabische Verbände ersetzte.⁷

3. Durch die Ratifikation des Vertrages von Nizza verpflichtet sich jeder immerwährend neutrale wie sonstige Mitgliedstaat der EU zur militärischen Kooperation zur Erfüllung der sogenannten Petersberger Aufgaben der WEU gemäß dem unveränderten Art 17 Abs 2 EUV, aber eben nicht mehr über die operative Kapazität der WEU, sondern über jene der EU. Österreich hat auf der Beitragskonferenz vom 20. November 2000 Bodentruppen im Umfang von 2000 Mann für die sogenannte Europäische Eingreiftruppe zugesagt, die spätestens im Jahr 2003 in der Lage sein soll, EU-geführte Operationen zur Durchsetzung der Petersberger Aufgaben durchzuführen.⁸ Im Sinne dieser Aufgaben „Frieden zu schaffen“, heißt mit anderen Worten schlicht „Krieg zu führen“, ja einen Krieg zu beginnen. So wie die völkerrechtliche Verpflichtung zur immerwährenden Neutralität durch das entsprechende völkerrechtliche Rechtsgeschäft und nicht durch einen konkreten Neutralitätsfall verankert ist, sondern in einem solchen Fall latente Pflichten akut werden, ist auch umgekehrt die völkerrechtliche Verpflichtung, die immerwährende Neutralität durch Beteiligung an einem Krieg im Dienste der Petersberger Aufgaben zu brechen, nicht erst viru-

⁴ Dazu ausführlicher Hummer (FN 2), 161 mit weiteren Nachweisen.

⁵ Text in 21 UNTS 77.

⁶ Die EU erfüllt, auch wenn dies in der Literatur zumeist in Abrede gestellt wird, neben den Teilgemeinschaften alle Voraussetzungen, um als internationale Organisation nach Völkerrecht qualifiziert werden zu müssen.

⁷ Ausführlich zu dieser Problematik mit weiteren Hinweisen H. G. Schermers, N. M. Blokker, *International Institutional Law*, The Hague/London/Boston 1995, 3rd edition, §§ 1487 ff.

⁸ Siehe Hummer FN 2), 154 und 155 sowie H. Scheibner, Eine neue Verteidigungspolitik für Österreich. Von einer Umfassenden Landesverteidigung zur umfassenden Kooperation. In *ÖMZ* 1/2001, 17 – 24 (22 ff).

lent, wenn so ein Krieg aktuell geführt wird. Die völkerrechtliche Verpflichtung, die immerwährende Neutralität durch Unterstützung einer operativen Kapazität im Rahmen eines Bündnisses zu verletzen, setzt mit der Ratifikation des Vertrages von Nizza ein. Da letzteres eine Verpflichtung auf regionaler völkerrechtlicher Ebene, ersteres aber eine Verpflichtung auf universeller völkerrechtlicher Ebene ist, ist eine Derogation der früheren durch die spätere Verpflichtung ausgeschlossen, mit der Folge, dass sich Österreich durch den Vertrag von Nizza einen weiteren entscheidenden Schritt tiefer in völkerrechtliches Unrecht setzt.

4. Gemessen an der rechtlichen Tragweite der Änderung des Art 17 EUV durch den Vertrag von Nizza erweisen sich die weiteren Änderungen im Titel über die GASP aus neutralitätsrechtlicher Perspektive als zweitrangig. Die Änderungen im Artikel 23, der die Benennung eines Sonderbeauftragten für besondere politische Fragen nunmehr mit qualifizierter Mehrheit im Rat anstelle Einstimmigkeit möglich macht, und die Einführung eines Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees durch Art 25 EUV durch den Vertrag von Nizza liegen auf der Linie der Erzielung höherer Effektivität der gemeinsamen außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit. Dieser Effektivitätsgewinn schlägt freilich auch als ein solcher zu Ungunsten der immerwährenden Neutralität durch.

5. Die Änderung von Art 24 Abs 1 EUV durch den Vertrag von Nizza enthält vor dem Hintergrund der Eigendynamik des Verhandlungsprozesses zum Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge allerdings eine zusätzliche neutralitätsrechtliche Dimension. Bislang war vorgesehen, dass die Verhandlungsaufnahme hinsichtlich von Übereinkommen mit dritten Staaten oder internationalen Organisationen durch den Vorsitz an einen vorhergehenden einstimmigen Beschluss des Rates gebunden war. Wählt man das Beispiel eines Kooperationsvertrages mit der NATO, so konnte ein Staat, der hier grundsätzliche Bedenken hatte, von vorneherein jede derartige Initiative von Seiten des Vorsitzes unterbinden. Eine solche Vorsicht war diesem Staat auch anzuraten, bedenkt man, dass, sind einmal Verhandlungen eingeleitet, es in aller Regel – und Nizza und die davor gelegenen Streitigkeiten selbst liefern ein beredtes Beispiel – über alle Meinungsunterschiede hinweg zu einem Kompromiss, wenn auch vielleicht auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners, kommt. Aus der Warte des betreffenden Staates bedeutet das Eingehen eines Kompromisses bereits das Abrücken von einer, von ihm als ideal eingestuften Konstellation. Die Neufassung des Art 24 Abs 1 EUV eliminiert diese Barriere und setzt damit einen Prozess in Gange, in dem die Verhandlungsposition eines opponierenden Staates deutlich geschwächt wird. Er kann seine Bedenken erst anmelden, wenn ein ausverhandeltes Ergebnis auf dem Tisch liegt. In dem gewählten Beispiel eines Kooperationsvertrages mit der NATO greift erst dann die nach Art 24 Abs 2 auch in der Fassung der Vertrages von Nizza vorgesehene Barriere der einstimmigen Beschlussfassung über den Vertrag selbst. Sich allerdings zu diesem späten Zeitpunkt der Empfehlung des Vorsitzes und den Auffassungen der übrigen Mitgliedstaaten zu widersetzen, wird politisch für einen kleinen Staat kaum durchzustehen sein. Art 24 Abs 1 eröffnet damit eine

Hintertür - unter anderem für die Initiierung einer weitgehenden Kooperation mit der NATO -, ohne dass ein formeller Beitritt zu dieser Organisation erfolgen muss. Das Erfordernis der Einstimmigkeit entfällt aufgrund des neuen Art 24 Abs 3 EUV darüber hinaus, wenn die betreffende Übereinkunft zur Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Beschlusses ins Auge gefasst wird. Der neue Art 24 Abs 6 EUV macht nunmehr auch klar, dass eine Übereinkunft im Sinne dieses Artikels die Organe der Union bindet. Aus dem systematischen Zusammenhang mit Art 24 Abs 5 EUV in der Fassung des Vertrages von Nizza wird deutlich, dass diese Bindung auch für eine Übereinkunft gilt, die nur vorläufig in Kraft steht, insoweit ein Mitgliedstaat erst verfassungsrechtliche Vorschriften nach seiner Rechtsordnung erfüllen muss, was im gewählten Beispiel eine weitere Schwächung der Position eines verfassungsrechtlich zu immerwährender Neutralität gehaltenen Staates bedeutet.

6. Die durch Art 27 a – e und 40, 40 a – b sowie 43, 43 a – b, 44 und 44 a EUV in der Fassung des Vertrages von Nizza vorgesehene Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit könnte prinzipiell immerwährend neutralen Staaten zugute kommen, wenn sie sich selbst zu verstärkter Zusammenarbeit miteinander entschließen würden. Die Bindung einer solchen Zusammenarbeit an die Grundsätze, Ziele, allgemeinen Leitlinien und die Kohärenz der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Wege von Art 27 a Abs 1, die bislang einen gegen die Akzeptanz immerwährender Neutralität bei EU Mitgliedstaaten gerichteten Kurs eingeschlagen haben,⁹ verleiht dieser Möglichkeit rein fiktiven Charakter. Es ist also aus dem Blickwinkel der immerwährenden Neutralität im besten Fall Indifferenz, im wahrscheinlichen Fall zusätzlicher politischer und rechtlicher Druck auf die immerwährende Neutralität zu erwarten. Das Anschauungsbeispiel des ursprünglich auch nur von einer kleinen Vorreitergruppe getragenen Schengenregimes untermauert diese Perspektive.

7. Der Expertenentwurf einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin für Österreich zum Bearbeitungsstand 23. Jänner 2001 zeigt, dass die Option einer verstärkten Zusammenarbeit unter immerwährend neutralen Mitgliedstaaten der EU überhaupt nicht angedacht wird und daher aus der Warte des Entwurfes auch gar nicht in Betracht kommt. In Ziffer 1.5 des Analyseteils¹⁰ wird ausdrücklich ausgeführt, dass der dauernden Neutralität durch das Ende des Kalten Krieges, durch die zunehmenden wirtschaftlichen Abhängigkeiten, die Herausbildung neuer Formen politischer Zusammenarbeit und Integration sowie „durch die Vertiefung der supranationalen Strukturen der EU“ die Grundlagen entzogen worden seien. An die Stelle von Neutralität habe daher Solidarität zu treten.

⁹ Siehe dazu z.B. M. Geistlinger, Völkerrechtliche Bindung an GASP und immerwährende Neutralität. In: H. Köck/Hintersteiner (Hrsg), Europa als Sicherheits- und Wertegemeinschaft. Wien 2000, 333 – 360 mit Belegen.

¹⁰ S 13. Eine Kurzfassung des Analyseteils erschien unter dem Titel Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. Wien. März 2001, herausgegeben vom BMLV/Büro für Wehrpolitik. Der Analyseteil insgesamt ist über die Internetadresse http://www.bmlv.gv.at/download_archiv/pdfs/sidoktrin_lang.doc abrufbar.

8. Entgegen ihrer Bezeichnung als Expertenentwurf bietet dieses Konzept einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin für Österreich Annahmen, für deren Richtigkeit entweder ein Beweis überhaupt nicht zu erbringen ist, oder aber bislang nicht erbracht wurde. Der Entwurf geht davon aus, dass der Kalte Krieg zu Ende gekommen ist. Ob dies wirklich der Fall ist, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt seriöser Weise nicht beantwortet werden und muss immer noch als offene Frage eingestuft werden, auf die eine Antwort entscheidend davon abhängt, wie sich die EU und NATO-Staaten gegenüber den Staaten, die aus der früheren Sowjetunion hervorgegangen sind, verhalten. Zielt die westliche Politik, wie schon im Zeitraum 1990 – 2001, mit dem Höhepunkt des Jugoslawienkrieges der NATO, weiterhin auf Konfrontation, ist eine Blockbildung Russische Föderation – Volksrepublik China – Iran – Indien, wie sie sich im Wege von verschiedenen Verträgen zwischen den genannten Staaten abzuzeichnen beginnt, unvermeidlich. Der Befund wäre dann, dass sich gegenüber der Periode 1945 – 1989 lediglich ein Teil der möglichen Kontrahenten und damit die Grenzen zwischen den Gegnern im Kalten Krieg verschoben hätten, der Kalte Krieg selbst bliebe aufrecht. Vor diesem Hintergrund ist es auch nicht richtig, wie der Entwurf ausführt, dass sich eine Unübersichtlichkeit der Weltpolitik gegenüber früher ergeben hat.¹¹ Die Hauptakteure gehen nach ihren die Periode des Kalten Krieges über erprobten Mustern weiter vor und versuchen unter Dominanz der USA den Einfluss des Westens auf den früheren Osten ohne Rücksicht auf Befindlichkeiten und kontraproduktive Folgeerscheinungen auszuweiten. Der frühere Osten versucht sich zu erholen und durch ein stärkeres Miteinander davor nur entfernt kooperierender Mächte ein weltpolitisches Gegengewicht aufzubauen.

9. Zudem wird, wie beispielsweise an der erwähnten Aussage „supranationale Strukturen der EU“ ablesbar, in dem sogenannten Expertenentwurf auf fachlich und sachlich nicht korrekte Weise argumentiert. Weder kann die NATO, bedenkt man ihre innere Organisation, vor allem aber die Wirkungsweise, die sie in Jugoslawien an den Tag gelegt hat, und wo sie sich weder an das völkerrechtliche humanitäre Konfliktrecht noch an die in der Satzung der Vereinten Nationen kodifizierten grundlegendsten Normen für die Völkerrechtsgemeinschaft gehalten hat, als „auf demokratischen Werten beruhend“ bezeichnet werden.¹² Noch hat sich in Österreich völkerrechtlich berechtigterweise in Anbetracht des Wortlautes der UN Sicherheitsratsresolution 678 (1990) jemals die Fachmeinung durchsetzen können, die von Österreich im zweiten Golfkrieg 1991 gesetzten Maßnahmen (z.B. Überflugsgenehmigungen) wären vom Recht der Vereinten Nationen gedeckt, ja gefordert gewesen.¹³ Was das Neutralitätsrecht angeht, lassen die Experten der Studie denn auch die wichtigste Fachfrage unbeantwortet. Zwar meinen sie, dass für den sicherheitspolitischen Status Österreichs neben anderen Rechtsvorschriften das Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs relevant sei. Allerdings müssten die im Kapitel 5.3 des Entwurfes beschriebenen völkerrechtlichen und verfassungs-

¹¹ S 4.

¹² S 41.

¹³ S 61 f.

rechtlichen Entwicklungen berücksichtigt werden. Verfassungsrechtlich mag dies über materielle Derogationen hinkommen. Wie allerdings der völkerrechtliche Knoten, in den sich Österreich laviert hat, aufgelöst werden kann, wird mit jedem neuen Schritt, konkret der Ratifikation des Vertrages von Nizza, noch schwieriger. Die Experten des Entwurfes hüllen sich dazu - jedenfalls das ganze in Frage stehende Kapitel über - in Schweigen.