



## Heinz Gärtner

Prof. Dr., Lektor am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien und der Donau-Universität Krems; Inhaber des österreichischen Lehrstuhls an der Stanford Universität. Er leitet den Beirat des International Institute for Peace (IIP)

# Die Neutralität Österreichs könnte ein Modell für die Ukraine sein<sup>\*</sup>

Drei Wochen nach Beginn des Krieges am 24. Februar 2022 brachten sowohl Russland als auch die Ukraine den Vorschlag einer Neutralität ins Spiel. Verschiedene Modelle wurden erwähnt: Österreich, Schweden, Finnland und ein ukrainisches Modell. Neutralität erschien als möglicher gemeinsamer Nenner für eine Lösung. In diesem Beitrag wird das österreichische Modell diskutiert, weil es das am stärksten abgesicherte Neutralitätsmodell ist. Die österreichische Neutralität ist sowohl in der Verfassung verankert als auch völkerrechtlich legitimiert. Sie kann nicht leicht durch innenpolitische Beschlüsse beseitigt werden. Auch die Ukraine hatte Neutralität in der Verfassung, diese aber mit der Orientierung auf die NATO-Mitgliedschaft seit dem NATO-Gipfel 2008 außer Kraft gesetzt.

Neutralität bedeutet Nichtbeteiligung des Staates an einem Krieg oder einem bewaffneten Konflikt zwischen Staaten oder anerkannten Parteien in einem Bürgerkrieg sowie die Nichtmitgliedschaft eines Staates in einem militärischen Bündnis; sie beinhaltet das Verbot für einen neutralen Staat, sein Territorium fremden Truppen zur Stationierung oder für die Austragung von kriegerischen Handlungen zur Verfügung zu stellen.<sup>1</sup> Insbesondere darf der dauernd Neutrale keinem militärischen Bündnis – auch nicht mit anderen dauernd neutralen

<sup>\*</sup> WeltTrends. Das außenpolitische Journal, 187, Mai 2022, 30. Jahrgang, S. 28–33.

<sup>1</sup> Gärtner, Heinz (2008): Internationale Sicherheit: Definitionen von A – Z. Nomos, Baden-Baden (zweite, erweiterte Auflage).

Staaten – angehören, aber auch keine Abkommen über kollektive Verteidigung schließen.<sup>2</sup> Neutralität ist niemals eine notwendige Bedingung für Frieden gewesen, aber sie vermied in der Geschichte eine der möglichen Kriegsursachen: die Teilhabe an kriegsbereiten Militärbündnissen.

Seit Beginn des Kalten Krieges verlagerte sich der Schwerpunkt der Definition von Neutralität, von der Auffassung der Neutralität als Nichtteilnahme an fremden Kriegen und militärischen Konflikten auf die Nichtteilnahme an militärischen Bündnissen. Die Mitgliedstaaten eines Bündnisses verpflichten sich individuell und gemeinsam Mitgliedern, falls sie von außerhalb des Bündnisses bedroht oder angegriffen werden, unter Einschluss militärischer Mittel zu Hilfe zu kommen. Gerade die Bestimmungen über die Nichtteilnahme an einem Militärbündnis verbietet einem neutralen Staat die Mitgliedschaft in der NATO, da deren Gründungsvertrag eine explizite Beistandsverpflichtung (Artikel V) enthält. Die neutralen Staaten waren nicht Teil, sondern die Ausnahme von der Blockbildung des Kalten Krieges.

## Die Ukraine vor dem Krieg

Nach Ende des Warschauer Vertragsbündnisses 1989 wurde das westliche Militärbündnis schrittweise bis an die Grenze Russlands ausgeweitet, obwohl der russische Präsident Putin 2007 bei der Münchner Sicherheitskonferenz deutlich davor gewarnt hatte. Der Westen hatte seine Warnungen ignoriert. 2008 wurde eine weitere NATO-Erweiterung um die Ukraine und Georgien angekündigt, ohne jedoch einen genauen Zeitplan anzugeben. Russland betrachtete den Sturz des ukrainischen Präsidenten Janukowytsch, der die Ukraine in die Eurasische Wirtschaftsunion führen wollte, als von außen gesteuerten „*regime change*“ und Bedrohung. Russland besetzte daraufhin 2014 die Halbinsel Krim und begann die Milizen im ostukrainischen Donbass zu unterstützen. Das Übereinkommen von Minsk von 2015 über Truppenentflechtung, Dezentralisierung und Autonomie der Ostgebiete konnte nicht implementiert werden, weil die NATO-Frage nicht gelöst war.

Ende 2021 verlangte der russische Präsident in zwei Briefen den Stopp einer weiteren Ausdehnung der NATO und den Rückzug der NATO-Infrastruktur aus den Staaten, die nach 1997 Mitglieder geworden waren. Um seinen Forderungen Nachdruck zu verleihen, stationierte Russland an die 100.000 Soldaten in der Nähe der ukrainischen Grenze. Russland hat zudem Luhanzk und Donezk als unabhängige Republiken anerkannt. Um seine Forderungen durchzusetzen und die ukrainische militärische Infrastruktur zu schwächen, startete Russland am 24. Februar 2022 einen weitgehenden Angriff auf die Ukraine.

<sup>2</sup> Neuhold, Hanspeter / Hummer, Waldemar / Schreuer, Christoph (1991): Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. 1: Textteil. Manz Verlag, Wien, S. 477.

Diese militärische Aktion war eine völkerrechtswidrige Verletzung der staatlichen Souveränität und Integrität der Ukraine, und ist nicht mit dem Gewaltverbot von Artikel 2.4 der UN-Charta vereinbar.

Die russische Rechtfertigung, dass Russland nach dem Prinzip der Selbstverteidigung des Artikels 51 der UN-Charta handelte, ist nicht zutreffend. Dazu müsste ein unmittelbar bevorstehender Angriff nachgewiesen werden. Ein Krieg ohne Nachweis, dass die Ukraine eine unmittelbare Bedrohung darstellte, ist nicht nur völkerrechtlich, sondern auch ethisch-moralisch fragwürdig. Russland handelte, wie Großmächte das regelmäßig tun, ohne Autorisierung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Dort gab es im Februar 2022 wegen des russischen Vetos keine Verurteilung Russlands, wohl aber betonte die Resolution der Dringlichkeitssitzung der UN-Generalversammlung mit 141 Stimmen die Unverletzlichkeit der territorialen Integrität und Souveränität sowie das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten der Mitgliedstaaten.

## Das Modell Österreich

Nach dem Zweiten Weltkrieg war Österreich während der Blockbildung gefangen in einem Großmachtkonflikt. Österreich war vierfach von den Siegermächten besetzt. Indem sich Österreich 1955 für permanente Neutralität und gegen eine NATO-Mitgliedschaft entschied, vermied es permanente Besetzung und Teilung. Die ausländischen Soldaten verließen 1955 das Land. Österreich bekannte sich im Neutralitätsgesetz, seine Unabhängigkeit und Neutralität „mit allen zu Gebote stehenden Mitteln“ zu verteidigen, was Österreich als „bewaffnete Neutralität“ interpretierte. Allerdings waren Österreich offensive Lenkwaffen verboten worden; das wurde Mitte der 1990er Jahre aufgehoben. Wenn Russland von der Ukraine eine „Entmilitarisierung“ fordert, könnte mit einem Verzicht der Ukraine auf offensive Raketen ein Kompromiss gefunden werden.

Österreichs permanente Neutralität war im Gegensatz zur selbsterklärten Neutralität der Ukraine völkerrechtlich abgesichert. Die Ukraine hat ihre Neutralität de facto mit ihrer Absichtserklärung, der NATO beizutreten, beim Gipfel der NATO in Bukarest 2008 aufgegeben. Ein neutraler Staat muss schon in Friedenszeiten seine Neutralität glaubhaft darstellen; das bedeutet, nicht einen Beitritt zu einem Militärbündnis anzustreben. Begleitet wurde Österreichs Neutralitätserklärung 1955 von dem Staatsvertrag, worin Österreich untersagt wird, sich Deutschland anzuschließen („Anschlussverbot“). Ein derartiges Verbot würde für die Ukraine und den Nachbarn Russland gelten.

Großmächte wollen, dass etablierte Neutralität von anderen Großmächten respektiert wird. Präsident Eisenhower signalisierte während des Ungarnaufstandes 1956, das neutrale Österreich zu verteidigen. Österreich, das den Flüchtlingen aus

Ungarn Hilfe leistete, wurde von der Sowjetunion beschuldigt, Ausbildungslager für die Aufständischen zu unterhalten und Waffen über die ungarische Grenze zu schmuggeln. Moskau würde diese Art von Neutralität nicht akzeptieren. Das US-Außenministerium drohte, dass „ein Angriff der Sowjetunion auf Österreichs Neutralität den dritten Weltkrieg bedeuten“ würde.<sup>3</sup> Es war dies ein eindeutiges Bekenntnis zur österreichischen Neutralität. Ein Dokument des Nationalen Sicherheitsrates, das 1961 von Präsident Eisenhower gebilligt wurde,<sup>4</sup> formulierte als Ziel, „jegliche Verletzung der Integrität Österreichs, seines Territoriums oder seiner Neutralität als schwerwiegende Bedrohung des Friedens zu behandeln“.

## Das Modell Österreich für Deutschland

Deutschland wählte einen alternativen Weg. Westdeutschland wurde NATO-Mitglied, Ostdeutschland wurde sowjetische Einflusszone. Deutschland blieb geteilt. Es gab durchaus Versuche, das zu ändern. Sie schlugen fehl. Nachdem Österreich 1955 neutral wurde, gab es eine Reihe von Vorschlägen, die ein vereinigtes Deutschland in eine neutrale Zone vorsahen. Einer dieser Vorschläge kam von George F. Kennan, der nach 1947 als US-Botschafter in Moskau das Konzept der Eindämmungspolitik entwickelte. Er schlug 1956 und 1957 eine Neutralität Zentraleuropas und eines vereinigten Deutschlands vor, weil er insgesamt nicht an die Haltbarkeit der Teilung Europas und Berlins glaubte.<sup>5</sup> Die US-Senatoren Hubert H. Humphrey und William F. Knowland arbeiteten ebenfalls Vorschläge über eine neutrale Zone in Mitteleuropa nach dem Vorbild Österreichs bei gleichzeitigem Rückzug amerikanischer und sowjetischer Truppen aus. Auch der Vorsitzende der britischen Labour-Party Hugh Gaitskell entwickelte ähnliche Ideen. Der polnische Außenminister Adam Rapacki verband 1957 das „Disengagement“ der Truppen aus Zentraleuropa mit dem Vorschlag einer „atomwaffenfreie Zone“ in Mitteleuropa. Diese Pläne wurden von der westdeutschen Regierung abgelehnt. Konrad Adenauer wollte nicht die Wiedervereinigung für den Preis der Herauslösung aus dem westlichen Block. Er war der Auffassung, dass eine feste Verankerung Westdeutschlands im Westblock einen Rückzug der Sowjetunion aus Mitteleuropa und ein vereinigtes Deutschland zur Folge haben werde. Die unmittelbare und mittelbare Folge war allerdings die Verfestigung der Blöcke.

<sup>3</sup> Bild-Telegraph, 7. November 1956.

<sup>4</sup> National Security Council, Draft statement of U.S. Policy toward Austria, 332. Paper Prepared by the NSC Planning Board, NSC 6020, Washington, December 9, 1960, approved by the President on January 18, 1961. Übersetzung: HG.

<sup>5</sup> George F. Kennan (1982): Im Schatten der Atombombe: Eine Analyse der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen von 1947 bis heute, Kiepenheuer & Witsch, Köln, S. 21.

## Das „ukrainische Modell“

Eine Teilung der Ukraine war schon seit 2014 abzusehen. Die russisch unterstützten Milizen im Donbass sollten sicherstellen, dass die Ukraine nicht der NATO beitrifft. Der Krieg seit dem 24. Februar 2022 verschob diese Grenze immer weiter in den Westen der Ukraine. Für die Ukraine stellte sich die Alternative: permanente Neutralität oder permanente Teilung. Die mögliche Teilung der Ukraine würde vielmehr der Teilung Koreas nach dem verlustreichen Krieg 1950 bis 1953 ähneln.

Die Ukraine forderte ein „ukrainisches Modell“, dass internationale Sicherheitsgarantien einer Neutralität beinhaltet. Rechtlich sind einseitige Sicherheitsgarantien mit einem neutralen Status vereinbar, soweit sich die Ukraine nicht verpflichtet, selbst derartige Garantien abzugeben. Politisch-militärisch müssten diese Garantien nicht nur von Russland, sondern wiederum von NATO-Staaten gegeben werden, was das Bündnis direkt involvieren würde. Im Konfliktfall würden diese die Eskalationsdynamik auslösen, die die USA und die NATO in diesem Krieg vermeiden wollen. Eine Garantie kann aber auch durch das Völkerrecht erfolgen, vielleicht auch mit von den Vereinten Nationen autorisierten Friedenstruppen.

Eine vollständige Garantie, dass Großmächte das Völkerrecht nicht verletzen, kann es nicht geben. Dafür ist aber nicht das Völkerrecht verantwortlich, sondern die Staaten.

Ein neutraler Status kann eine Garantie sein. Das russische Motiv für die Invasion in der Ukraine war nicht deren neutraler Status, sondern ihre Absicht, einem aus russischer Sicht feindlichen Bündnis beizutreten. Daher ist es für neutrale Staaten wichtig, auch in Friedenszeiten immer auf ihren Status hinzuweisen und zu bekunden, dass es im Krieg neutral bleiben werde. Historisch gesehen wurde Neutralität immer dann militärisch verletzt, wenn auch Bündnismitglieder angegriffen wurden. Schließlich war es der Angriff Deutschlands auf das neutrale Belgien, das England dazu veranlasste, in den Ersten Weltkrieg einzugreifen. Präsident Eisenhower drohte der Sowjetunion mit Krieg, sollte sie die Neutralität Österreichs während der Ungarnkrise 1956 verletzen.

## Ausblick

Neutralität und der Verzicht der Ukraine auf die NATO-Mitgliedschaft sind eine Möglichkeit, dass russische Truppen abziehen. Sonst droht der Ukraine permanente Besetzung oder permanente Teilung. Wäre dieser Vorschlag 2014<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Gartner Heinz (2014): Kiew sollte sich Neutralität Österreichs ansehen, Bündnisfreiheit zwischen EU und Russland als interessantes Modell für die Ukraine. Kommentar der anderen. In: Der Standard, 3. März 2014. <https://www.derstandard.at/story/1392686995883/kiew-sollte-sich-neutralitaet-oesterreichs-ansetzen>.

aufgegriffen worden, hätte der Krieg wahrscheinlich verhindert werden können, und die Ukraine hätte den Donbass mit einer starken Autonomieregelung, wie im Minsk-Übereinkommen vorgesehen, behalten können. Ein anderes Szenario könnte der zehnjährige Abnutzungskrieg der Sowjetunion in Afghanistan sein. Präsident Carter hatte nach dem Einmarsch die Neutralität Afghanistans gefordert, was den Abzug der sowjetischen Truppen bedeutet hätte.

Wenn die NATO-Erweiterung das Hauptmotiv Russlands für den Einmarsch in die Ukraine war, dann könnte Neutralität die Lösung sein. Wenn das Motiv die Errichtung eines russischen Imperiums oder der Wiederbelebung der Sowjetunion wäre, dann gäbe es keine Verhandlungslösung, sondern nur eine Entscheidung auf dem Schlachtfeld. Die Szenarios permanente Neutralität und permanente Teilung würden um ein weiteres ergänzt: permanenter Krieg.